



Ewa Bagińska

Uniwersytet Gdański

**SKARGA NA PRZEWLEKŁOŚĆ POSTĘPOWANIA
I PRAWO DO „ODPOWIEDNIEJ SUMY PIENIĘŻNEJ”
Z TYTUŁU NARUSZENIA PRAWA STRONY DO PROCESU
W ROZSĄDNYM CZASIE – FIASKO POLSKIEGO
MODELU KOMPENSACYJNEGO?***

Wstęp

Po upływie jedenastu lat od wejścia w życie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (dalej jako „ustawa o skardze na przewlekłość”)¹ można dokonać ogólnej oceny jej funkcjonowania w praktyce. Ocena ta w szerszej perspektywie daje podstawy do odpowiedzi na pytanie, czy model środka odwoławczego stworzony przez polskiego ustawodawcę zapewnia efektywną ochronę prawa jednostki do rozpoznania sprawy przez sąd w rozsądnym czasie. Rozsądny czas postępowania jest jednym z trzech, obok jawności i sprawiedliwości, warunków prawa do sądu zagwarantowanego w art. 6 Konwencji Europejskiej² i art. 45 Konstytucji RP.

Ustawa o skardze na przewlekłość stanowi realizację międzynarodowego zobowiązania Polski do wprowadzenia w systemie krajowym środka prawnego umożliwiającego zaskarżenie przewlekłego postępowania oraz podstawową

* Artykuł powstał w wyniku realizacji projektu badawczego o nr DEC-2013/09/B/HS5/01416, finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki.

¹ Dz.U. Nr 179, poz. 1843 ze zm. (brzmienie tytułu ustawy po zmianie w 2009 r. – Dz.U. z 2009 r. Nr 61, poz. 498). Ustawa weszła w życie 17 września 2004 r. Po wejściu w życie nowelizacji ustawy z 2009 r., tj. od dnia 1 maja 2009 r. skarga na przewlekłość obejmuje także postępowanie przygotowawcze prowadzone lub nadzorowane przez prokuratora. Nieco krótszy okres stosowania ustawy we wspomnianych sprawach nie wpływa na ocenę efektywności ustawy.

² Konwencja Rady Europy o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z uzup.).

gwarancję wolności i praw obywatelskich na wypadek gdyby prawo do sądu nie było właściwie realizowane³. Zagwarantowanie sprawności postępowania urzędowego interes publiczny, którego przesłanką są zarówno „bezpieczeństwo i porządek publiczny”, jak i „prawa i wolności innych osób” wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji⁴. Na państwie jako strukturze spoczywa obowiązek takiego zorganizowania warunków organizacyjnych i finansowych sprawowania władzy jurysdykcyjnej, aby nie dochodziło do przewlekłości postępowania⁵.

Jak wiadomo, bezpośrednim impulsem do podjęcia działań ustawodawczych w Polsce w celu wprowadzenia do naszego systemu dodatkowego (względem roszczeń odszkodowawczych przewidzianych w kodeksie cywilnym⁶) środka krajowego wyprzedzającego dochodzenie prawa jednostki do sądu przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka (ETPC), był wyrok Trybunału w sprawie *Kudła przeciwko Polsce*⁷. Trybunał orzekł, że w świetle art. 13 Konwencji Europejskiej⁸ państwa są zobowiązane do zapewnienia swoim obywatelom środków prawnych na szczeblu krajowym w celu kontroli decyzji sądowej, włącznie z dopuszczeniem roszczenia odszkodowawczego. W konsekwencji ustawa z 2004 r. uregulowała odrębne postępowanie, w ramach którego przewidziano skargę na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (dalej zwaną skargą o stwierdzenie przewlekłości postępowania), jak również prawo do żądania zapłaty „odpowiedniej sumy pieniężnej”. Ustawa ta stanowiła jednocześnie jeden z filarów szerszej reformy kodeksowych zasad odpowiedzialności za wykonywanie władzy publicznej, która miała miejsce w 2004 r. i była realizacją zagwarantowanego w art. 77 ust. 1 Konstytucji prawa do odszkodowania od organów władzy publicznej za działania niezgodne z prawem.

W świetle standardu orzeczniczego ETPC skuteczność środka krajowego pod względem prawnym jak i praktycznym oznacza, że musi on umożliwiać skarżącemu ubieganie się o zadośćuczynienie w związku z podnoszonymi zarzutami i dawać uzasadnione szanse powodzenia, chociaż bez pewności uzyskania korzystnego rezultatu. Szczegółowe kryteria oceny zostały wysłowione w wie-

³ Wyrok TK z dnia 1 kwietnia 2008 r., SK 77/06, OTK-A 2008, nr 3, poz. 39.

⁴ Zob. wyrok TK z dnia 14 października 2010, K 17/07, OTK-A 2010, nr 8, poz. 75.

⁵ Zob. M.A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka*, s. 682; postanowienie SN z dnia 8 marca 2005 r., III SPP 34/05, OSN 2005, nr 20, poz. 327 oraz z dnia 3 czerwca 2005 r., III SPP 109/05, OSN 2006, nr 1–2, poz. 33.

⁶ Chodzi o przepisy dawnego art. 417 i nast. k.c., które były przywoływane przez rząd polski jak skuteczny środek odwoławczy, z czym jednak nie zgodził się ETPC – zob. wyrok z dnia 16 września 2003 r., *Skawińska przeciwko Polsce*, skarga nr 42096/98.

⁷ Wyrok z dnia 26 października 2000 r. *Kudła przeciwko Polsce*, skarga Nr 30210/96 –przywoływane wyroki ETPC pochodzą z bazy hudoc.echr.coe.int.

⁸ W myśl art. 13 EKPC: „Każdy, czyje prawa i wolności zawarte w niniejszej konwencji zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje publiczne”.

lu wyrokach ETPC, w szczególności w wyroku *Scordino przeciwko Włochom* (nr 1) z dnia 29 marca 2006 r.⁹ Są one przedmiotem szczegółowej analizy w literaturze¹⁰.

Stopień wdrożenia standardu konwencyjnego przez sądy polskie był wielokrotnie krytykowany przez ETPC. Mimo kolejnych zmian ustawodawczych dał on ostatecznie podstawę do sformułowania przez Trybunał negatywnej oceny krajowego mechanizmu ochronnego w wyroku pilotażowym *Rutkowski i in. przeciwko Polsce* z dnia 7 lipca 2015 r.¹¹ (zob. pkt 5 poniżej). Trybunał orzekł, że doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 oraz art. 13 Konwencji Europejskiej oraz że te naruszenia „wywodzą się z praktyki, która była niezgodna z Konwencją i dotyczyła przewlekłości postępowań cywilnych oraz karnych w Polsce oraz niestosowania przez polskie sądy orzecznictwa Trybunału w zakresie oceny rozsądnej długości postępowań oraz «odpowiedniego i wystarczającego zadośćuczynienia» z tytułu naruszenia prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie”. Trybunał zastosował procedurę wyroku pilotażowego, gdyż uznał, że problem ma charakter strukturalny¹².

W świetle powyższego warto ponownie zastanowić się nad wybranymi elementami polskiego modelu kompensacyjnego, które sprawiają że nie zdaje on dobrze egzaminu w praktyce stosowania prawa¹³.

1. Ustawowy model środka odwoławczego z tytułu naruszenia prawa do rozpoznania sprawy przez sąd w rozsądnym czasie

W tym miejscu przypomnieć należy podstawowe elementy konstrukcyjne polskiej skargi odwoławczej:¹⁴

1. Jej zakres przedmiotowy obejmuje postępowania sądowe, sądownoadministracyjne i egzekucyjne, a od 2009 r. postępowanie przygotowawcze. Na celowość

⁹ Wyrok Wielkiej Izby ETPC z dnia 29 marca 2006 r. w sprawie *Scordino przeciwko Włochom*, skarga nr 36813/97, zwłaszcza pkt. 195–216 oraz 272.

¹⁰ Zob. K. Ryngielewicz, D. Rajska, *Nadmierna długość postępowań sądowych w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, PS 2015, nr 3, s. 80 i n.; *Przewlekłość postępowania w sprawach cywilnych*, red. O. Piaskowska, K. Sadowski, Warszawa 2016, s. 179 i n.

¹¹ Skargi nr 72287/10, 13927/11 i 46187/11 – hudoc.echr.coe.int. Do rozpoznania połączono kilkaset skarg.

¹² Celem procedury wyroku pilotażowego jest ułatwienie najszybszego i najskuteczniejszego rozwiązania problemu w ramach krajowego porządku prawnego lub praktyki (zob. Reguła 61 Regulaminu Trybunału, 1.05.2013). Zob. na ten temat m.in. B. Gronowska, *The Strasbourg Court – between individual or general justice*, *Comparative Law Review* 2013, Vol. 15, s. 103, 112 i n.

¹³ Jest to problem uwikłany w problemy kultury prawnej, szerzej o pozaprawnych aspektach walki z przewlekłością zob. *Przewlekłość postępowania*, rozdz. I *passim*.

¹⁴ Szerzej na temat tej regulacji zob. J. Przybylska, *Odpowiedzialność państwa za przewlekłość postępowania sądowego w sprawach cywilnych*, *Rej.* 2004, nr 9; M. Krakowiak, *Skarga o stwierdzenie przewlekłości postępowania egzekucyjnego*, *PPE* 2005, nr 1–2; *Skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Komentarz*, red. J. Skorupka, Warszawa 2010; Cz.P. Kłak, *Skarga na przewlekłość postępowania karnego a Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, *Rzeszów* 2011; *Przewlekłość postępowania...*

- objęcia zakresem przedmiotowym ustawy także postępowań przygotowawczych wskazywała rezolucja Komitetu Ministrów Rady Europy CM/ResDH (2007) z dnia 4 kwietnia 2007 r., będąca konsekwencją krytycznego orzecznictwa ETPC. Nowelizacja ustawy weszła w życie dnia 1 maja 2009 r.
2. Skargę wnosi się w toku postępowania dotkniętego przewlekłością do sądu, przed którym toczy się postępowanie lub do sądu okręgowego, w którego okręgu jest prowadzone postępowanie egzekucyjne lub inne wykonawcze bądź też do prokuratora prowadzącego lub nadzorującego postępowanie przygotowawcze. Właściwy organ ma dwa miesiące na rozpoznanie skargi. Uruchomienie incydentalnego postępowania skargowego w ostatecznym efekcie skutkuje więc przedłużeniem całego postępowania prawnego.
 3. Kryteria oceny przewlekłości wskazane przez ustawodawcę (art. 2 ust. 2 ustawy) zostały zaczerpnięte z dorobku orzecznictwo ETPC. Ich szczegółowa analiza przekracza cele i ramy niniejszego opracowania¹⁵.
 4. Strona (interwenient uboczny, uczestnik postępowania), wnosząc skargę, żąda stwierdzenia, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiło naruszenie jej prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Ponadto może żądać podjęcia w wyznaczonym terminie odpowiednich czynności przez organ, który dopuścił się przewlekłości postępowania. Po trzecie, może żądać zasądzenia na swoją rzecz odpowiedniej sumy pieniężnej w wypadku stwierdzenia przewlekłości. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na to, że mechanizm ochronny oceniany jest przez ETPC jako całość, a więc nie można pomijać faktu, że wszystkie powyższe żądania, a zwłaszcza pierwsze i trzecie, są na tyle sprzężone, że ich finalna skuteczność zależy od interpretacji przez sąd wielu różnych pojęć, w tym zwrotów niedookreślonych i kryteriów kwalifikacyjnych.
 5. Skarga na przewlekłość została pomyślana jako środek uruchamiający jednoinstancyjne postępowanie incydentalne¹⁶. Mimo początkowych niejasności w tej kwestii, w orzecznictwie sądów i Trybunału Konstytucyjnego utrwaliło się stanowisko, że postępowanie dotyczące skargi na przewlekłość „jest jedynie elementem postępowania co do istoty sprawy, mającym gwarantować sprawny przebieg sprawy głównej. Przedmiot skargi na przewlekłość postępowania nie jest zatem sprawą w rozumieniu art. 45 Konstytucji RP, a co za tym idzie, nie korzysta z konstytucyjnej gwarancji rozpoznania jej przez sąd w postępowaniu dwuinstancyjnym”¹⁷. Funkcją tego postępowania incydentalnego jest

¹⁵ Zob. m.in. prace przywołane w przypisie powyżej.

¹⁶ Zob. *Pozainstancyjne środki ochrony prawnej*, red. M. Romańska, Warszawa 2012, s. 156; E. Ołędzka, *Orzeczenia w postępowaniach wywołanych wniesieniem skargi na naruszenie prawa strony na rozpoznanie sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki w polskim postępowaniu cywilnym*, M. Prawn. 2011, nr 6, s. 313 i n.

¹⁷ Zob. uchwała SN (7) z dnia 16 listopada 2004 r., III SPP 42/04, OSN 2005, nr 5, poz. 71; postanowienie SN z dnia 9 grudnia 2005 r., III SO 18/05, OSN 2006, nr 15–16, poz. 258; uchwała SN z dnia 23 marca 2006 r., III SPZP 3/05, OSN 2006, nr 21–22, poz. 341, która uzyskała moc zasady prawnej; wyrok TK z dnia 1 kwietnia 2008 r., SK 77/06, OTK-A 2008, nr 3, poz. 39; wyrok TK z dnia 14 października 2010,

wymuszenie nadania sprawie odpowiedniego biegu, czemu służy zarówno samo stwierdzenie przewlekłości postępowania, jak też możliwość zalecenia podjęcia, przez sąd rozpoznający sprawę co do istoty, odpowiednich czynności w wyznaczonym terminie (art. 12 ust. 3 ustawy)¹⁸. Trybunał Konstytucyjny uznał, że wybrany przez polskiego ustawodawcę model jednoinstancyjny spełnia standardy konstytucyjne – jest w zgodzie z zasadą dwuinstancyjności postępowania sądowego (art. 176 ust. 1 Konstytucji) oraz zasadą zaskarżalności orzeczeń, wynikającą z zasady sprawiedliwości proceduralnej (art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji)¹⁹.

Uzyskanie orzeczenia uwzględniającego skargę i stwierdzającego przewlekłość wiąże co do tej okoliczności sąd cywilny orzekający o odszkodowaniu w odrębnym postępowaniu (zob. art. 15 ust. 2 ustawy, art. 417¹ § 3 k.c., art. 23 k.s.e.²⁰). Należy podkreślić, że zasadniczo prawo do odszkodowania za szkodę majątkową i zadośćuczynienia za krzywdę w razie niewydania orzeczenia przewiduje art. 417 k.c. w zw. art. 417¹ § 3 k.c. Bezprawność niewydania orzeczenia (przewlekłość postępowania przygotowawczego, sądowego i egzekucyjnego) może dać podstawę do roszczenia odszkodowawczego, jeżeli z tej bezprawności wynika szkoda lub krzywda pozostająca w adekwatnym związku przyczynowym (art. 417 k.c.). Zgodnie z art. 417¹ § 3, jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Ustawa o skardze na przewlekłość przewiduje takie „właściwe postępowanie”, przy czym dopuszcza także wyjątek w art. 16. Zgodnie z tym wyjątkiem, jeżeli strona nie wniosła skargi na przewlekłość, to może wytoczyć powództwo o naprawienie szkody wynikłej z przewlekłości dopiero po prawomocnym zakończeniu postępowania co do istoty sprawy. Wówczas podstawą jej roszczeń jest zasada ogólna z art. 417 k.c., a sąd cywilny we własnym zakresie ustala przesłankę przewlekłości. Jak wyjaśnił SN w postanowieniu z dnia 27 czerwca 2008 r.²¹, art. 16 ustawy nie stanowi źródła roszczeń o naprawienie szkody wynikłej z przewlekłości postępowania, ponieważ ma charakter normy kolizyjnej²². Przepis ten, podobnie jak art. 15 ustawy, nie kreuje jakichkolwiek

K 17/07, OTK-A 2010/8/75; wyrok TK z dnia 22 października 2015 r., SK 28/14, OTK ZU nr 9A/2015, poz. 149.

¹⁸ Zob. postanowienie SN z dnia 9 września 2011 r., III SPP 20/11, niepubl.; postanowienie SN z dnia 27 marca 2012 r., III SPP 8/12, niepubl., postanowienie NSA z 15.3.2011 r., II FPP 2/11, CBOSA, orzeczenia.nsa.gov.pl

¹⁹ Zob. postanowienie TK z dnia 18 grudnia 2014 r., Ts 116/13, OTK ZU nr 6/B/2014, poz. 556; wyrok TK z dnia 22 października 2015 r., SK 28/14, OTK ZU nr 9A/2015, poz. 149.

²⁰ Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji z dnia 29 sierpnia 1997 r., tekst jedn. Dz.U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1376 – dalej k.s.e.

²¹ III CZP 25/08, OSN 2009, nr 9, poz. 127.

²² W doktrynie wyrażano też pogląd o charakterze art. 16 ustawy jako *lex specialis*, o którym mówi art. 417¹ § 3 k.c. *in fine* – zob. E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy pu-*

praw podmiotowych, ani nie stanowi podstawy prawnej dochodzenia roszczeń cywilnoprawnych. Ich funkcją jest usunięcie wszelkich ewentualnych wątpliwości co do odpowiedzialności państwa na podstawie przepisów prawa cywilnego za szkodę wyrządzoną przewlekłością postępowania.

2. Praktyka sądowa na tle ustawy o skardze na przewlekłość

Judykatura trafnie przyjęła, że ustawa o skardze na przewlekłość ma charakter publicznoprawny²³. Z faktu przyjęcia publicznoprawnego charakteru norm ustawy płyną określone konsekwencje, zwłaszcza w zakresie uzupełniającego stosowania przepisów proceduralnych w sprawach nienormowanych ustawą, a ponadto odnośnie do stosunku jej przepisów do przepisów kodeksu cywilnego (normy prawa cywilnego stosuje się w takim zakresie, w jakim ustawa do nich odsyła – zob. art. 15 i 16 ustawy). Publicznoprawny charakter skargi wywarł też wpływ na określenie natury świadczenia w postaci „odpowiedniej sumy pieniężnej”, której może żądać skarżący na podstawie art. 12 ust. 4 ustawy (o czym dalej)²⁴.

Ustawa o skardze na przewlekłość z 2004 r. w kształcie poprawionym w 2009 r. została początkowo uznana przez ETPC za dobre, modelowe rozwiązanie, stanowiące połączenie „dwóch typów środków naprawczych, jednego stworzonego w celu usprawnienia postępowania, a drugiego w celu przyznania zadośćuczynienia”²⁵. Jednakże praktyka jej stosowania ujawniła pewne powtarzalne, trwałe problemy, które były podnoszone w licznych skargach wnoszonych do ETPC zarówno po 2004, jak i po 2009 r. Wypada zauważyć, że pod kątem efektywności systemu wymiaru sprawiedliwości konstrukcja zastosowana w ustawie od początku budziła zastrzeżenia²⁶. Praktyka sądowa dowiodła w szczególności odmiennego sposobu pojmowania idei i celu sankcji pieniężnej dostępnej na gruncie ustawy, co sprawiło, że sumy zasądzane przez sądy polskie istotnie odbiegały od standardu wynikającego z orzecznictwa ETPC. Przyczyn tego stanu rzeczy jest wiele, nawet jeśli ograniczyć się tylko do przyczyn natury formalnej.

Odnotować trzeba przede wszystkim zjawisko nadmiernego formalizmu sądów w rozstrzyganiu postępowań skargowych.

Po pierwsze, formalizm ten ujawnił się już na tle czasowego obowiązywania ustawy. Ustawa o skardze na przewlekłość nie zawiera przepisów przejściowych,

blicznej, Warszawa 2006, s. 372.

²³ W uchwale (7) SN z dnia 23 marca 2006 r., III SPZP 3/05, OSN 2006, nr 21–22, poz. 341; SN z dnia 21 września 2010 r., III SPP 19/10, niepubl.; SN z dnia 6 maja 2011 r., III SPP 5/11, niepubl.

²⁴ Zob. E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski A. Wróbel, t. 12, CH Beck INP PAN Warszawa 2010, s. 350.

²⁵ Zob. wyrok *Scordino*, cyt. powyżej, pkt 186.

²⁶ Co do środków poprawy sytuacji według grupy ekspertów RE zob. T. Ereciński, *O większą sprawność wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych* oraz L. Paprzycki, *O większą sprawność wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych*; obie pozycje, w: Ośrodek Informacji Rady Europy, Wybór orzecznictwa organów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w sprawach Polskich, Biuletyn 2001, nr 4–5.

z wyjątkiem art. 18, który dopuszcza możliwość złożenia skargi w sprawach, w których przed dniem jej wejścia w życie skierowano skargę do ETPC²⁷. W świetle ogólnych zasad obowiązywania w czasie przepisów prawa cywilnego przyjęto, że skoro skarga na przewlekłość postępowania jest dopuszczalna od dnia 17 września 2004 r., to jej przepisy mają zastosowanie do każdej przewlekłości w danej instancji postępowania, byleby wystąpiła lub trwała ona w jakimkolwiek czasie pod rządem obowiązywania tej ustawy²⁸.

Drugim, podstawowym ograniczeniem zastosowania środka ustawowego był sposób wykładni przesłanki, iż skargę wnosi się „w toku postępowania w sprawie”²⁹. Otóż sądy badały (i nadal badają) jedynie wystąpienie przewlekłości postępowania w danej instancji, w której wniesiono skargę. W wielu orzeczeniach Sąd Najwyższy przyjął pierwotnie wykładnię, zgodnie z którą ocena długości postępowania może nie obejmować jego wcześniejszego etapu, które zostało już zakończone na mocy rozstrzygnięcia wydanego co do istoty w danej instancji oraz że winna być ograniczona do bieżącego etapu³⁰. W konsekwencji tego stanowiska długość przewlekłości była oceniana nieprawidłowo, co z kolei prowadziło albo do oddalenia skargi, albo do zasądzenia bardzo niskiej sumy pieniężnej w razie uwzględnienia skargi (zob. pkt 3).

Ten sposób wykładni stał w jawnej sprzeczności ze standardem orzecznictwem ETPC, zakazującym fragmentaryzacji postępowania pod kątem badania jego przewlekłości³¹. Wykładnia ta uległa zmianie dopiero w uchwale 7 sędziów SN z dnia 28 marca 2013 r. (III SPZP 1/13)³², która jednak nie została w pełni wdrożona w orzecznictwie sądów powszechnych³³. Sąd Najwyższy w tej uchwale orzekł, że w postępowaniu ze skargi na przewlekłość ocenie pod kątem przewlekłości podlegają zarzuty skarżącego odnoszące się do przebiegu postępowania od jego

²⁷ Analogicznie wobec postępowania przygotowawczego – zob. art. 6 ustawy.

²⁸ Uchwała SN (7) z dnia 16 listopada 2004 r., III SPP 42/04, OSN 2005, nr 5, poz. 71; uchwała SN z dnia 18 stycznia 2005 r., III SPP 113/04, OSN 2005, nr 9, poz. 134; uchwała SN z dnia 19 stycznia 2005 r., III SPP 115/04, OSN 2005, nr 9, poz. 135.

²⁹ Rozpoznanie skargi na przewlekłość postępowania zakończonego prawomocnym wyrokiem jest bezprzedmiotowe – zob. postanowienie SN z dnia 19 stycznia 2006 r., III SPP 165/05, OSN 2006, nr 23–24, poz. 376.

³⁰ Postanowienie SN z dnia 12 maja 2005 r., III SPP 96/05, OSN 2005, nr 23, poz. 384; postanowienie SN z dnia 6 lutego 2006 r., III SPP 163/05, OSN 2007, nr 5–6, poz. 87 z głosą krytyczną Z. Cichonia, Pal. 2007, nr 9–10, poz. 325; postanowienie SN z dnia 14 lutego 2006 r., III SPP 7/06, OSN 2007, nr 5–6, poz. 88; postanowienie z dnia 21 lutego 2007 r. III SPP 5/07; postanowienie z dnia 26 stycznia 2012 r. III SPP 42/11, niepubl.

³¹ Zob. np. wyrok ETPC z dnia 11 października 2005 r. w sprawie *Majewski przeciwko Polsce* skarga nr 52690/99; wyrok z dnia 8 kwietnia 2008 r. w sprawie *Krawczak przeciwko Polsce*, skarga nr 40387/06, wyrok ETPC z dnia 6 lipca 2010 r. w sprawie *Rejzmund przeciwko Polsce*, skarga nr 42205/08) – hudoc.echr.coe.int.

³² OSNP 2013, nr 23–24, poz. 292, z głosą apr. Z. Cichonia, Pal. 2014, nr 10, poz. 70–72.

³³ Zob. A. Grochowska, I. Pacho, *Uchwała Sądu Najwyższego w sprawie o sygn. akt III SPZP 1/13. Przy ocenie przewlekłości sądy muszą badać całość postępowania*, Kwartalnik o Prawach Człowieka 2013, nr 3, s. 15.

wszczęcia do prawomocnego zakończenia, niezależnie od tego, na jakim etapie tego postępowania skarga została wniesiona.

3. Efektywność skargi jako krajowego środka odwoławczego w liczbach

Badania efektywności skargi na przewlekłość postępowania są zazwyczaj dzielone na dwa etapy, dla których cezurą graniczną jest nowelizacja ustawy z 2009 r. W latach 2004–2010 wniesiono do wszystkich sądów apelacyjnych 6079 skarg na przewlekłe postępowania. Merytorycznym rozstrzygnięciem zakończyło się 2909 postępowań, czyli blisko połowa (49,2%). Skarga okazała się zasadna w 917 przypadkach (31,5% spraw zakończonych rozstrzygnięciem merytorycznym). We wskazanym okresie wniesiono do sądów okręgowych 18129 skarg, z czego 54% skarg rozpoznano merytorycznie. Skarga okazała się zasadna w 3769 przypadkach (38,5% spraw)³⁴.

W drugim okresie, 2010–2014, nadal występowała tendencja wzrostowa liczby skarg, od 22 do 35 % wzrostu wpływu, licząc rok do roku³⁵. Do 2014 r. liczba skarg na przewlekłość osiągnęła liczbę ok. 16, 3 tys. Dla porównania, w 2006 r. wniesiono 2659 skarg, zaś już 8665 w 2012 r. W 2013 r. wniesiono w sumie 12 532, a uwzględniono częściowo lub w całości w sumie 1585 skarg (12, 6 %). W 2014 r. uwzględniono skargę i zasądzono sumę pieniężną łącznie w 1735 sprawach, a w 2015 r. w 1698 sprawach, lecz aż 51,9 % skarg odrzucono z przyczyn formalnych. Jak pokazują dane, mimo dynamicznego wzrostu wnoszonych skarg, na stabilnym, niskim poziomie utrzymuje się odsetek skarg załatwionych pozytywnie, w których zasądzono kwotę pieniężną.

Liczba skarg na postępowanie karne (sądowe i prokuratorskie łącznie), w których zasądzono odszkodowanie – w stosunku do ogólnej liczby skarg rozpatrzonych, wyniosła w okresie lat 2009–2013 od 14,2 % (tak w 2012 r.) do 16, 2 % (tak w 2013 r.). Suma pieniężna była zasądzona jedynie w ok. 8,3 % spraw (dla porównania w 2009 było to 11,2 %). Około od 30 do 40% skarg na przewlekłości postępowań karnych prokuratorskich i sądowych jest oddalanych jak bezzasadne.

Liczby powyższe należy zestawić z liczbą polskich skarg, dotyczących w całości lub części zarzutów przewlekłości postępowań, trafiających do ETPC. Po wejściu w życie ustawy, w latach 2005–2011 ETPC wydał kolejne 280 wyroków.

³⁴ Zob. E. HOLEWIŃSKA-ŁAPIŃSKA, *Orzecznictwo w sprawach ze skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki*, Studia i Analizy Sądu Najwyższego. red. K. ŚlebzaK, t. 6, 2012

³⁵ Zob. w szczególności raporty: *Analiza ilościowa skarg na przewlekłość postępowania sądowego i przygotowawczego (prokuratorskiego) – w zakresie spraw karnych i cywilnych w latach 2009–2015*. Wydział Statystycznej Informacji Zarządczej Min. Sprawiedliwości, <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/> (dostęp: 1.03.2016); *Odszkodowania z tytułu przewlekłości; sprawy rozpatrywane w sądach okręgowych i apelacyjnych w latach 2009–2014*, Wydział Statystycznej Informacji Zarządczej Min. Sprawiedliwości, Warszawa, 18 września 2014 r., <http://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/> (dostęp: 1.03.2016); *Skarga na przewlekłość postępowania na tle ewidencji spraw w sądach powszechnych i czasie trwania postępowań sądowych w latach 2010–2014*, Ministerstwo Sprawiedliwości marzec 2015 r. (dostęp: 1.03.2016).

Ponadto, w tym okresie w 358 sprawach strony zawarły ugodę, bądź Trybunał zatwierdził jednostronną deklarację rządu przyznającą, że doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 oraz 13 Konwencji³⁶. W wyroku w sprawie *Rutkowski* ETPC wskazał, że w latach 2013 i 2014 odnotowano zwiększony napływ spraw powtarzalnych, dotyczących długości postępowań oraz niewystarczającej wysokości zadośćuczynienia przyznawanego na szczeblu krajowym. Na dzień orzekania w sprawie *Rutkowski* aż 650 polskich spraw dotyczących w całości lub częściowo zarzutów przewlekłości postępowań cywilnych (157 spraw) oraz karnych (493 spraw) było w toku przed Trybunałem³⁷. Powyższe dane dowodzą m.in. słuszności konkluzji ETPC, iż przewlekłość postępowania jest w Polsce w dalszym ciągu problemem strukturalnym.

4. Charakter świadczenia pieniężnego przysługującego stronie na podstawie art. 12 ust 4 ustawy i jego efektywność

4.1. Charakter i funkcje świadczenia pieniężnego

Na podstawie art. 12 ust. 4 ustawy poszkodowany może żądać zasądzenia od Skarbu Państwa lub od komornika sumy pieniężnej w wysokości od 2000 do 20 000 zł. Pierwotna wersja ustawy przewidywała fakultatywne zasądzenie sumy nieprzekraczającej 10 000 zł. W 2009 r. wprowadzono, poza nowymi widełkami, obligatoryjność jej zasądzenia. Charakter tego swoistego „zadośćuczynienia” jest złożony i można go nieco odmiennie oceniać na gruncie brzmienia ustawy w 2004 r. i w 2009 r.

Na tle stanu prawnego, w którym istniała fakultatywność przyznania sumy pieniężnej skarżącemu, w orzecznictwie Sądu Najwyższego (zob. uchwała z dnia 23 marca 2006 r., III SPZP 3/05) przyjęto, że suma pieniężna jest jedynie wstępnym przyznaniem pewnej (tymczasowej) rekompensaty, strona zaś powinna dochodzić właściwego odszkodowania lub zadośćuczynienia na drodze odrębnego postępowania cywilnego. Sąd Najwyższy podkreśla zatem cechę dwuetapowości modelu środka odwoławczego. „Postępowanie ze skargi na przewlekłość nie jest samodzielnym postępowaniem zmierzającym do stwierdzenia przewlekłości i ewentualnie zasądzenia z tego tytułu odpowiedniego odszkodowania (zadośćuczynienia)”³⁸.

³⁶ Zob. wyrok *Rutkowski*, pkt 8.

³⁷ Zdaniem Trybunału każdego roku przynajmniej 100 *prima facie* uzasadnionych skarg dotyczących zarzutów naruszenia prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie było wnoszonych do Trybunału przez osoby, które wyczerpały środki odwoławcze przewidziane w ustawie z 2004 r.

³⁸ W postanowieniu z dnia 8 lipca 2005 r. (III SPP 120/05, OSNP 2006/5-6/102) SN wskazał, że cele postępowania unaocznia przede wszystkim użyte w art. 2 ust. 1 ustawy w czasie teraźniejszym określenie postępowania, którego skarga dotyczy, oraz brzmienie art. 4 ust. 1 ustawy a także art. 5 ust. 1 ustawy. Zob. także postanowienia SN z dnia 6 maja 2011 r., III SPP 5/11, Lex nr 848148 i 26 stycznia 2012 r., III SPP 42/11, niepubl. Lex nr 1163961, postanowienie NSA z dnia 30 marca 2011 r., II GPP 2/11 (CBOSA, orzeczenia.nsa.gov.pl).

Powyższy sposób interpretacji odnajdujemy w orzecznictwie sądów i Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku TK z dnia 22 października 2015 r., SK 28/14³⁹ Trybunał podkreślił, że w przyjętym przez ustawodawcę modelu postępowania ze skargi na przewlekłość postępowania „jego przedmiotem nie jest ocena, czy w wyniku przewlekłości postępowania doszło do wyrządzenia skarżącemu szkody, oraz przyznanie stosownego odszkodowania, a zatem realizacja przez stronę postępowania głównego prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji)”. Przewlekłość postępowania może być bowiem poddana kontroli w innym postępowaniu, gdyż art. 16 ustawy daje jednostce możliwość dochodzenia naprawienia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie władzy publicznej, związane w przewlekłością postępowania na podstawie kodeksu cywilnego. Zdaniem Trybunału dopiero oparcie roszczenia na przepisach kodeksu cywilnego zmierza do bezpośredniej realizacji prawa podmiotowego wyrażonego w art. 77 ust. 1 Konstytucji. Natomiast przepisy ustawy o skardze na przewlekłość nie realizują art. 77 ust. 1 Konstytucji. Powołując się m.in. na wykładnię art. 15 i 16 ustawy dokonaną przez SA w Gdańsku w wyroku z dnia 13 stycznia 2011 r.⁴⁰, Trybunał uznał, że postanowienie uwzględniające skargę na przewlekłość postępowania przesądza o niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji z uwagi na przewlekłość postępowania i wiąże sąd w postępowaniu cywilnym o odszkodowanie lub zadośćuczynienie (art. 15 ust. 2 ustawy), natomiast postanowienie oddalające skargę definitywnie uniemożliwia dochodzenie odszkodowania za szkodę związaną z zarzucaną przez stronę postępowania jego przewlekłością, chyba że po wydaniu orzeczenia oddalającego skargę nastąpiła zmiana okoliczności faktycznych. Trybunał miał też na uwadze to, że możliwość dochodzenia odszkodowania na ogólnych zasadach prawa cywilnego z tytułu przewlekłości postępowania w odrębnym postępowaniu ma także strona, która nie wniosła skargi na przewlekłość (zob. art. 16 ustawy).

Z powyższej opinii wynika, że TK nie widzi w świadczeniu pieniężnym przyznawanym na podstawie ustawy o skardze na przewlekłość roszczenia o charakterze kompensacyjnym (przynajmniej nie w pełni kompensacyjnym).

Powyższe stanowisko oparte jest na założeniu określonego rozumienia modelu ustawowego mechanizmu kompensacyjnego i w związku z tym nie jest zupełnie pozbawione racji. W modelu tym zakłada się, że w sytuacji gdy strona poszkodowana uzyska ustalenie podstawowej przesłanki odpowiedzialności, tj. przewlekłości postępowania, ustawa odsyła ją na drogę odrębnego procesu odszkodowawczego po to, żeby uzyskać odszkodowanie lub zadośćuczynienie. Trudno nie zauważyć, że nie jest to do końca spójne z faktem podkreślania przez

³⁹ OTK ZU nr 9A/2015, poz. 149.

⁴⁰ I ACa 1136/10, POSAG nr 3/2011, s. 11–21.

ETPC kompensacyjnej funkcji środka krajowego, jeśli ma on być uznany za wystarczający w świetle standardu konwencyjnego (zob. uwagi w pkt 6⁴¹).

Z kolei niektóre sądy administracyjne przyjmują, że „suma pieniężna”, o której mowa w art. 12 ust. 4 ustawy, ma *de facto* charakter zbliżony do zadośćuczynienia i mieści się w katalogu świadczeń objętych zwolnieniem podatkowym przewidzianym w art. 21 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. W tym kontekście orzeczone, że opodatkowanie przyznanej przez sąd sumy pieniężnej za krzywdę moralną spowodowaną przewlekłością postępowania byłoby wysoce niesprawiedliwe i nie do pogodzenia z ideą humanitaryzmu⁴².

Niewątpliwie świadczenie pieniężne w pierwotnej wersji ustawy z 2004 r. przypominało „słuszne zadośćuczynienie” (*just satisfaction*), przyznawane przez ETPC na podstawie art. 41. Pokrzywdzony miał zatem uprawnienie (prawo) do żądania zapłaty, lecz nie miał roszczenia. Za trafne można uznać stwierdzenie Sądu Najwyższego, że „«odpowiednia suma» stanowi sankcję dla państwa za wadliwe zorganizowanie wymiaru sprawiedliwości oraz rekompensatę dla skarżącego za krzywdę moralną spowodowaną przewlekłością postępowania. Ma zatem ona po części charakter publicznoprawny, a w każdym razie nie jest to należność o charakterze cywilnoprawnym w ścisłym tego słowa znaczeniu”⁴³.

W doktrynie traktuje się świadczenie przysługujące na podstawie ustawy o skardze na przewlekłość jako swoiste zadośćuczynienie, jako świadczenie niebędące jednocześnie zadośćuczynieniem ani odszkodowaniem w rozumieniu kodeksu cywilnego (czyli jest świadczeniem o charakterze publicznoprawnym)⁴⁴, bądź jako rodzaj zadośćuczynienia za krzywdę, które podlega zaliczeniu na poczet zadośćuczynienia zasądzanego na podstawie kodeksu cywilnego⁴⁵.

Uważam, że *de lege lata* „odpowiednia suma pieniężna” stanowi rodzaj zadośćuczynienia za poniesioną krzywdę w rozumieniu prawa cywilnego; jest to swoiste zadośćuczynienie z tytułu naruszenia prawa do sądu⁴⁶. Suma pieniężna

⁴¹ Zob. wyrok *Scordino*, pkt 206, wyrok ETPC z dnia 10 października 2004 r. *Dubjakova przeciwko Słowacji* (dec.), nr 67299/01.

⁴² Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 17 lutego 2010 r. (sygn. akt I SA/Bd 680/09); wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2011 r. (II FSK 1218/10).

⁴³ Postanowienie SN z dnia 6 stycznia 2006 r., III SPP 154/05, OSN 2006, nr 21–22 poz. 342.

⁴⁴ Zob. m.in. Z. Banaszczyk, [w:] *System prawa prywatnego*, t. 6, red. A. Olejniczak, 2 wyd. 2014, s. 871841; A. Góra-Błaszczykowska, *Skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki*, M. Prawn. 2005, nr 11, s. 538; P. Górecki, S. Stachowiak, P. Wiliński, *Skarga na przewlekłość postępowania sądowego. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 81; J. Kuźmicka-Sulikowska, *Suma pieniężna przyznawana z tytułu przewlekłości postępowania*, [w:] *Aktualne zagadnienia prawa prywatnego*, red. E. Marszałkowska-Krześ, Prace Naukowe WPAiE Uniwersytetu Wrocławskiego 2012, nr 19, s. 85 i n.

⁴⁵ Zob. Z. Banaszczyk, *System prawa...*, s. 872; M. Kaliński, *O naprawieniu szkody wynikłej z naruszenia praw człowieka, Aurea praxis, aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, Vol. 2, red. J. Gudowski i K. Weitz, Warszawa 2011, s. 2376.

⁴⁶ Tak również G. Bieniek, [w:] *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania*, t. 1, red. G. Bieniek, H. Ciepla, S. Dmowski, J. Gudowski, K. Kołakowski, M. Sychowicz, T. Wiśniewski, Cz. Żuławska, Warszawa 2005, s. 286–287; M. Balcerzak, *Polish domestic remedies against human rights vio-*

stanowi pewien rodzaj satysfakcji majątkowej dla strony, której prawo podstawowe zostało naruszone, w tym sensie spełnia cel kompensacyjny. Zawiera też element prewencyjno-dyscyplinujący sąd (względnie komornika), który dopuścił się przewlekłości, gdyż wypłaty zasądzonej sumy dokonuje właśnie ten sąd lub komornik. Funkcje „odpowiedniej sumy pieniężnej” i zadośćuczynienia na podstawie kodeksu cywilnego nie są tożsame, lecz zazębiają się⁴⁷. W obu wypadkach funkcja kompensacyjna jest funkcją podstawową⁴⁸. Na funkcję prewencyjną w odniesieniu do sumy pieniężnej uzyskanej na podstawie ustawy wskazuje precyzyjne wskazanie jednostki organizacyjnej (względnie komornika), z której budżetu świadczenie będzie zaspokojone.

Poza argumentami z wykładni celowościowej za odrębnością świadczenia pieniężnego przysługującego na podstawie art. 12 ust. 4 ustawy i „tradycyjnego” zadośćuczynienia przysługującego na podstawie kodeksu cywilnego przemawia także wykładnia gramatyczna art. 15 ustawy. „Odpowiednia suma pieniężna” nie wyczerpuje i nie zaspokaja automatycznie i w każdej sprawie wszystkich roszczeń przysługujących skarżącemu na podstawie przepisów prawa cywilnego, jakie mogą powstać na skutek przewlekłego prowadzenia sprawy⁴⁹. Wynagrodzenie szkody niemajątkowej na podstawie art. 417 w zw. art. 445 lub 448 k.c. ma inny cel i szerszy zakres, a jedyną granicą obowiązku odszkodowawczego jest adekwatny związek przyczynowy między doznaną krzywdą a bezprawnym działaniem władzy publicznej⁵⁰. Jak zauważył Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 6 maja 2010, II CSK 640/09⁵¹, art. 15 ustawy o skardze na przewlekłość nie zwalnia strony od obowiązku wykazania pozostałych przesłanek odpowiedzialności Skarbu Państwa, zezwalających na zastosowanie art. 417 § 1, art. 445 lub art. 448 k.c. w postaci szkody i związku przyczynowego pomiędzy jej powstaniem a przewlekłością. Tymczasem ETPC zakłada, że „istnieje silne, lecz możliwe do obalenia domniemanie, że nadmiernie długie postępowanie spowoduje szkodę moralną”. Trybunał przyjmuje także, że „w niektórych przypadkach długość postępowania może skutkować jedynie minimalną szkodą moralną lub całkowitym jej brakiem” (pkt cyt. 204 wyroku *Scordino*). Dowód doznania krzywdy nie jest więc przeszkodą nie do przewyciężenia.

lations and their interaction with 'just satisfaction' awarded by the European Court of Human Rights, [w:] E. Bagińska (ed.) Damages for Violations of Human Rights. A Comparative Study of Domestic Legal Systems. Series Title: Ius Comparatum – Global Studies in Comparative Law, Vol. 9, Springer Cham Heidelberg–New York–Dordrecht–London 2015, s. 297.

⁴⁷ Zob. K. Gonera, *Przewlekłość postępowania...*, s. 35.

⁴⁸ Albo wyłączną, zob. M. Kaliński, *O naprawieniu szkody...*, *Aurea praxis, aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, t. 2, red. J. Gudowski i K. Weitz, Warszawa 2011.

⁴⁹ Zob. postępowanie SN z dnia 27 czerwca 2008 r., III CZP 25/08, OSN 2009, nr 9, poz. 127

⁵⁰ Osobnym problemem jest kwestia zaliczalności obu tych świadczeń. Rozbieżność poglądów występuje w doktrynie, a brak jest praktyki orzeczniczej.

⁵¹ OSNC-ZD 2011, nr 1, poz. 4.

Problem z realizacją prawa do kompensacji z tytułu przewlekłości postępowania w „drugim etapie”, tj. w postępowaniu odszkodowawczym, leży w tym, że SN stoi na stanowisku, że prawo do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki nie jest dobrem osobistym⁵². Ten pogląd da się oczywiście obronić na gruncie naszego prawa cywilnego⁵³. Jego konsekwencją jest jednak to, że aby uzasadnić roszczenie o zadośćuczynienie oparte na art. 24 w zw. z art. 448 k.c., powód musi wykazać, iż doszło do naruszenia (jakiegoś innego) dobra osobistego (np. wolności lub dobrego imienia), czego nie musiałby czynić, występując z żądaniem zasądzenia kwoty pieniężnej w ramach postępowania ze skargi na przewlekłość. Aktualne orzecznictwo Sądu Najwyższego stoi więc na przeszkodzie zasądzeniu zadośćuczynienia z tytułu krzywdy wynikłej z przewlekłości postępowania na podstawie art. 417 w zw. z art. 448 k.c. Problem podstawy zadośćuczynienia nie ogranicza się do tego jednego aspektu prawa do rzetelnego sądu, ale dotyczy także innych praw człowieka i wolności podstawowych, które nie są dobrami osobistymi.⁵⁴ Tymczasem, w kodeksie cywilnym głównym źródłem zadośćuczynienia pieniężnego za krzywdę jest naruszenie dóbr osobistych. W konsekwencji, należy się zastanowić, czy *de lege lata* roszczenie o zadośćuczynienie powinno być zasądzone na podstawie przepisów kodeksu o odpowiedzialności za wykonywanie władzy publicznej interpretowanych w zgodzie z art. 6 i 41 Konwencji Europejskiej⁵⁵ i w zgodzie z art. 77 ust. 1 Konstytucji. Byłoby to możliwe dzięki szerokiemu rozumieniu pojęcia „szkody” i „kompensacji” na gruncie norm Konstytucji i Europejskiej Konwencji. Bezpośrednią podstawą roszczenia mógłby być także art. 417 k.c. w zw. z art. 448 stosowanym *per analogiam*⁵⁶. W przypadku przewlekłości tę interpretację wzmacnia brzmienie art. 15 ustawy, niezależnie od tego, że przyjmuje się jego odsyłający charakter⁵⁷.

⁵² Ostatnio podtrzymane w wyroku SN z dnia 24 września 2015 r., V CSK 741/14, baza orzeczeń SN, www.sn.gov.pl

⁵³ Zob. też M. Kaliński, *O naprawieniu szkody...*, s. 2365 i n.

⁵⁴ Problem jest poruszany także w innych krajach europejskich. Zob. E. Bagińska, *Damages for Violations of Human Rights: A Comparative Analysis*, [w:] E. Bagińska (ed.) *Damages for Violations of Human Rights. A Comparative Study of Domestic Legal Systems*. Series Title: *Ius Comparatum - Global Studies in Comparative Law*, Vol. 9, Springer Cham–Heidelberg–New York–Dordrecht–London 2015, s. 450.

⁵⁵ Podobny problem pojawił się już zresztą na tle podstawy odpowiedzialności biur podróży za zmarnowany urlop (SN uznał, że nie jest to naruszenie dóbr osobistych) zob. SN z dnia 19 listopada 2010 r., III CZP 79/10, OSNIC 4/2011, poz. 41.

⁵⁶ Tak M. Kaliński, *O naprawieniu szkody...*, s. 2366.

⁵⁷ Wydaje się, że zbyt prostym rozwiązaniem byłby uznanie wszystkich praw człowieka (lub praw konstytucyjnych) za dobra osobiste w rozumieniu kodeksu cywilnego (skoro wypływają one z godności ludzkiej) dla celów kompensacyjnych. Jest to kwestia przekraczająca ramy niniejszego opracowania. Najpoważniejszym kontrargumentem jest pewna wewnętrzna hierarchia praw człowieka, gdy chodzi o ich majątkową ochronę. W tym zakresie odesłać należy do badań prawnoporównawczych przeprowadzonych przez autorkę – zob. E. Bagińska, *Damages for Violations of Human Rights*, s. 447–448.

4.2. Problem wysokości sumy pieniężnej (zadośćuczynienia *sui generis*)

Ustalenie, jaka kwota jest „odpowiednia”, leży w gestii sądu, który ma obowiązek oprzeć się na kryteriach obiektywnych. W tym zakresie wskazówki daje orzecznictwo ETPC, gdyż nie ma ich w ustawie. W świetle tego orzecznictwa wysokość swoistego zadośćuczynienia powinna być proporcjonalna do wielkości zwłoki, jej przyczyn oraz dotkliwości dla skarżącego. Tymczasem w praktyce polskich sądów rozbieżności między ocenami, jaka kwota powinna być „odpowiednia”, są znaczące⁵⁸. Wprawdzie SN w postanowieniu z dnia 6 stycznia 2006 r., III SPP 154/05 wskazał na konieczność uwzględnienia kryteriów obliczania sumy pieniężnej zawartych w wyroku ETPC z dnia 10 listopada 2004 r. w sprawie *Apicella przeciwko Włochom*, jednak kryteria te nie są wdrażane w praktyce sądów powszechnych⁵⁹.

Za nietrafny należy uznać pogląd, wyrażony na tle pierwotnego brzmienia art. 12 ust. 4 ustawy, że dowód konkretnej wysokości krzywdy jest warunkiem zasądzenia powyższej sumy⁶⁰. Praktyka stawiania skarżącemu powyższego wymogu przez sądy była i jest niedopuszczalna⁶¹. Ponadto, nie można uzależniać wysokości zasądzanej sumy od stopnia „zawinienia” przewlekłości przez sąd.

Na wysokość szczególnego zadośćuczynienia z art. 12 ust. 4 ustawy, z jednej strony powinny wpływać natężenie i powaga okoliczności przesądzających o ustaleniu, że doszło do naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy przed sądem bez nieuzasadnionej zwłoki (w tym np. wpływ sądu oraz innych okoliczności na powstanie przewlekłości⁶²) a z drugiej, rozmiar „krzywdy” (dolegliwości) wynikającej z naruszenia (np. stres, frustracja, konieczność znoszenia

⁵⁸ Zob. E. Holewińska-Łapińska, *Postępowania ze skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy cywilnej w postępowaniu rozpoznawczym przed sądami rejonowymi i okręgowymi bez nieuzasadnionej zwłoki, zakończone orzeczeniem merytorycznym*, [w:] *Prawo w działaniu*, t. 2: *Przewlekłość postępowania sądowego*, red. E. Holewińska-Łapińska, A. Siemaszko, Warszawa 2007, s. 199.

⁵⁹ Według kryteriów kwota bazowa od 1000 do 1500 euro przysługuje za każdy rok trwania postępowania; jest powiększana o 2000 euro, jeżeli przedmiot sporu ma wyjątkową wagę (np. w sprawach z zakresu, stanu cywilnego i zdolności do czynności prawnych, prawa pracy lub emerytur, w sprawach dotyczących zdrowia lub życia osób). Kwota ta jest ograniczana ze względu na liczbę instancji, które rozstrzygały w czasie trwania postępowania, zachowanie skarżącego, w szczególności liczbę miesięcy lub lat, które minęły z powodu środków zaskarżenia składanych przez skarżącego, przedmiot sporu, a także jest dostosowana do poziomu życia w kraju.

⁶⁰ Tak (błędnie) m.in. w postanowieniu SN z dnia 6 lutego 2006 r., III SPP 163/05, OSN 2007, nr 5–6, poz. 87 z glosą krytyczną Z. Cichonia, Pal. 2007, nr 9–10, poz. 325; wyrok SA we Wrocławiu z dnia 24 czerwca 2005 r., II S 13/05, OSA 2005, nr 10, poz. 72; wyrok SO w Warszawie z dnia 26 stycznia 2006 r., XXIII 75/705, omówiony przez B. Draniewicz, [w:] B. Draniewicz, „*Odpowiednia suma pieniężna*” w ustawie o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, M. Prawn. 2008, nr 18, s. 772 (z trafną krytyką autora); P. Górecki, S. Stachowiak, P. Wiliński, *Skarga na przewlekłość*, s. 80, teza 4; A. Góra-Błaszczkowska, *Skarga na naruszenie*, s. 538.

⁶¹ Zob. E. Holewińska-Łapińska, *Praktyka zasądzenia „odpowiedniej sumy pieniężnej” w przypadku stwierdzenia przewlekłości postępowania*, [w:] *Prawo w działaniu*, t. 6: *Sprawy cywilne*, red. E. Holewińska-Łapińska, A. Siemaszko, Warszawa 2008, s. 153.

⁶² Tak Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkodę...*, s. 16.

długiego oczekiwania na rozstrzygnięcie sprawy rodzinnej lub innej osobistej)⁶³. Zwłoka w rozpoznaniu sprawy z reguły wiąże się z negatywnymi przeżyciami w sferze psychicznej jednostki, które zazwyczaj nie przybierają takiego rozmiaru, że można je automatycznie zakwalifikować jako krzywdę w rozumieniu przepisów prawa o czynach niedozwolonych⁶⁴. Jednak nie oznacza to, że nie mogą być one skompensowane w drodze świadczenia przysługującego na gruncie art. 12 ust. 4 ustawy. Niestety, jak wcześniej wspomniano, w orzecznictwie i części doktryny utrwał się pogląd, że ewentualne przyznanie odpowiedniej sumy pieniężnej w razie uwzględnienia skargi ma jedynie charakter wstępnej rekompensaty, w ramach której nie jest realizowane prawo podmiotowe wynikające z art. 77 ust. 1 Konstytucji, co oznacza przyznanie temu świadczeniu przede wszystkim funkcji prewencyjnej i osłabienie funkcji kompensacyjnej.

4.3. Efektywność żądania zadośćuczynienia *sui generis* w praktyce

W pierwszych latach stosowania ustawy skarżący uzyskiwali bardzo niskie kwoty, średnio 2000–3000 zł⁶⁵, najczęściej poniżej 1000 zł, podczas gdy na mocy orzeczeń ETPC polski rząd był zobowiązany do wypłacania na rzecz osób, których prawo do sądu zostało naruszone, zadośćuczynienia w kwotach 4000–8000 euro, niezależnie od zwrotu kosztów postępowania⁶⁶. W konsekwencji utrwalenia się tendencji do zasądzania niskich kwot na podstawie ustawy Trybunał w Strasburgu wielokrotnie stwierdzał, że ochrona prawa do sądu, której elementem jest również odpowiednia i wypłacana bez zbędnej zwłoki rekompensata finansowa za przewlekłość, nie jest efektywna⁶⁷. Za sprawą nowelizacji ustawy z 2009 r. kwota zadośćuczynienia *sui generis* została ustalona w widełkach od 2000 do 20 000 zł. Ponadto wprowadzono obligatoryjność jej zasądzenia w razie uwzględnienia skargi, o ile tylko takie żądanie zgłosił skarżący. E. Holewińska za znamienne uważa, że w okresie 2004–2010 w żadnym z badanych przez nią postępowań skargowych nie zasądzono sumy maksymalnej⁶⁸. Średnia zasądzona suma wyniosła 3584 zł 42 gr, mediana 2000 zł.⁶⁹

W 2013 r. średnia suma pieniężna przyznana przez sąd wyniosła 2868 zł w postępowaniach przed sądami okręgowymi oraz 3426 zł przed sądami apelacyj-

⁶³ Zob. postanowienie SN z dnia 5 stycznia 2007 r., III SPP 47/06, OSNP 2007, nr 23-24, poz. 364.

⁶⁴ Szerzej na ten temat zob. A. Szpunar, *Zadośćuczynienie za szkodę niemajątkową*, Bydgoszcz 1998, s. 64 i n.

⁶⁵ Zob. K. Gonera, *Przewlekłość postępowania...*, s. 29.

⁶⁶ Zob. bliższe dane nt. praktyki stosowania ustawy E. Holewińska-Łapińska, *Postępowania ze skargi*, s. 162–201; też, *Praktyka zasądzania*, s. 146 i n.

⁶⁷ Zob. m.in. wyrok z dnia 23 października 2007 r., *Tur przeciwko Polsce* skarga nr 21695/05, wyrok z dnia 13 listopada 2007 r., *Zwoźniak przeciwko Polsce*, skarga nr 25728/05.

⁶⁸ W najdłużej trwającym postępowaniu, którego przewlekłość została stwierdzona, a było to trwające od 16 lat postępowanie przygotowawcze, zasądzono 8000 zł (40% sumy maksymalnej możliwej do zasądzenia w dniu orzekania). Maksymalną kwotę 20 tys. zł. zasądził SA w Krakowie w postanowieniu z dnia 23 listopada 2010 r., II S 28/20. Zob. O. Piaskowska, [w:] *Przewlekłość postępowania...*, s. 179

⁶⁹ Zob. E. Holewińska-Łapińska, *Orzecznictwo w sprawach ze skargi...*

nymi. W 2014 r. było to odpowiednio 2687 zł w postępowaniach przed sądami okręgowymi oraz 4260 zł przed sądami apelacyjnymi. W odniesieniu do przewlekłości postępowań karnych prokuratorskich i sądowych, średnia suma pieniężna przyznana przez sąd wynosiła do 2014 r. ok. 3200 zł⁷⁰, czyli mieściła się w dolnej granicy skali określonej w ustawie.

Badania aktowe przeprowadzone przez E. Holewińską-Łapińską wykazały, że mimo zmiany stanu prawnego nie nastąpiły zasadnicze zmiany tendencji zaobserwowanych we wcześniejszych badaniach autorki nad stosowaniem skargi na przewlekłość postępowań sądowych. Jest to obserwacja zgodna z danymi statystycznymi publikowanymi przez Ministerstwo oraz zbieżna z oceną sytuacji krajowej przez ETPC w uzasadnieniu wyroku *Rutkowski*.

5. Wyrok w sprawie *Rutkowski i inni przeciwko Polsce* (wyrok pilotażowy)

Wyrok w sprawie *Rutkowski i inni przeciwko Polsce* z 2015 r. dotyczył trzech połączonych skarg, oraz 591 innych podobnych skarg wniesionych w okresie od 4 marca 2008 r. do 23 maja 2015 r., które miały zostać zakomunikowane i zostały ujęte w wykazie załączonym do wyroku.

Trybunał zidentyfikował istotne problemy związane z funkcjonowaniem skargi na przewlekłość postępowania w polskich sądach po zmianie z 2009 r., wymuszonej wskutek wcześniejszej krytycznej oceny jej stosowania. Zdaniem Trybunału istnieją dwie zasadnicze przyczyny, które powodują niewystarczającą skuteczność skargi na przewlekłość postępowania. Po pierwsze, polskie sądy oceniają długość postępowania pod kątem jego przewlekłości niezgodnie z orzecznictwem ETPC, w szczególności dokonują fragmentaryzacji postępowania. Jest to efekt wąskiej interpretacji zwrotu „w toku postępowania w sprawie” (o czym była mowa wyżej). Druga przyczyna wypływa z pierwszej – efektem fragmentarycznej oceny postępowań pod kątem ich przewlekłości są zbyt niskie sumy pieniężne przyznawane skarżącym w razie uwzględnienia ich skargi na przewlekłość (zob. pkt 211 i nast. wyroku). Wysokość odpowiedniej kompensacji jest przede wszystkim funkcją czasu trwania postępowania. Zatem głównym skutkiem ograniczenia oceny przewlekłości do etapu postępowania, w którym strona złożyła skargę, jest zasądzanie niższych sum pieniężnych z tytułu stwierdzonej przewlekłości niż sumy, które spełniałyby kryteria Konwencji.

⁷⁰ Zob. w szczególności raporty: Analiza ilościowa skarg na przewlekłość postępowania sądowego i przygotowawczego (prokuratorskiego)- w zakresie spraw karnych i cywilnych w latach 2009–2015. Wydział Statystycznej Informacji Zarządczej Min. Sprawiedliwości, dostępny na stronie <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/> (dostęp: 1.03.2016); *Odszkodowania z tytułu przewlekłości; sprawy rozpatrywane w sądach okręgowych i apelacyjnych w latach 2009–2014*, Wydział Statystycznej Informacji Zarządczej Min. Sprawiedliwości, Warszawa, dnia 18 września 2014 r. raport na stronie isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/ (dostęp: 1.03.2016); *Skarga na przewlekłość postępowania na tle ewidencji spraw w sądach powszechnych i czasu trwania postępowań sądowych w latach 2010–2014*. Min. Sprawiedliwości marzec 2015 r. (dostęp: 1.03.2016).

W uzasadnionej opinii ETPC ujednolicenie wykładni zwrotu „w toku postępowania” przez SN w uchwale z 2013 r., której ważność i znaczenie zostało przez Trybunał docenione, okazało się niewystarczające. Do dnia wyrokowania w sprawie *Rutkowski* nie było dowodów na to, że uchwała SN wpłynęła, a ponadto „nie jest pewne, czy wpłynie na zmianę praktyki sądów i podwyższenie zasądzanych sum pieniężnych w takim stopniu, by odpowiadały one standardom strasburskim”. Uchwała sama w sobie nie załatwi więc problemu, który ma charakter strukturalny i wymaga podjęcia przez rząd polski środków generalnych, materialnych i organizacyjnych w celu zapewnienia zadośćuczynienia za naruszenie praw gwarantowanych Konwencją. Trybunał słusznie akcentuje niewystarczalność prawa, które istnieje jedynie na papierze. Skarga wniesiona na podstawie ustawy z 2004 r. w aspekcie kompensacyjnym jest tylko dostępna z mocy prawa, a powinna być także w pełni skuteczna w praktyce. Gdy jest inaczej, jednostka pozostaje nadal poszkodowana wskutek naruszenia jej prawa do rozstrzygnięcia sprawy przez sąd w rozsądnym czasie. Ustalając próg pozwalający skarżącemu na roszczenie sobie prawa do bycia ofiarą, ETPC bada, czy sądy w państwach, które wprowadziły pewną liczbę środków, z których jeden ma przyspieszać postępowanie, a drugi dawać odszkodowanie, tak jak w Polsce, zasądzają „kwoty, które – będąc niższe od tych zasądzanych przez Trybunał – są rozsądne, pod warunkiem, że właściwe orzeczenia, które muszą być zgodne z tradycją prawną i standardem życia w danym kraju, są szybko wydawane, racjonalne i bardzo sprawnie wykonywane”⁷¹. Polska praktyka sądowa nie spełnia powyższych warunków. W okresie jedenastu lat obowiązywania ustawy o skardze na przewlekłość ETPC, rozpoznając liczne skargi na naruszenie Konwencji, zastępował w zasądzeniu adekwatnego zadośćuczynienia polskie sądy, które to w pierwszej kolejności są obowiązane rekompensować naruszenie prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. Z utrwalonego orzecznictwa ETPC wynika, że w przypadku stwierdzenia przewlekłości w sprawach polskich bierze się pod uwagę kwotę bazową na poziomie od 700 do 900 euro za jeden rok trwania postępowania sądowego⁷².

Z punktu widzenia wcześniejszych rozważań należy podkreślić, że Trybunał uwypukla kompensacyjny charakter sumy pieniężnej przysługującej na podstawie polskiej ustawy, który jest równorzędny jej celowi prewencyjnemu. W trzech sprawach stanowiących przedmiot rozstrzygnięcia w wyroku *Rutkowski* roszczenie każdego skarżącego z tytułu doznanej szkody niemajątkowej mogło zostać zaspokojone na szczeblu krajowym zgodnie z wymogami określonymi w orzecz-

⁷¹ Zob. wyrok *Scordino*, pkt 206, wyrok ETPC z dnia 10 października 2004 r. *Dubjakova przeciwko Słowacji* (dec.), nr 67299/01.

⁷² Zob. Przegląd orzecznictwa: P. Feliga, *Przewlekłość postępowania cywilnego w praktyce sądów krajowych a standardy orzecznictwa ETPCz* (dokument aktualizowany), <https://bip.ms.gov.pl/pl/prawa-czlowieka/europejski-trybunal-praw-czlowieka/opracowania-i-analizy-standardy-w-zakresie-ochrony-praw-czlowieka/> (dostęp: 1.03.2016).

nictwie ETPC bez konieczności kierowania skargi do Trybunału, gdyby tylko sądy rozpoznające skargę na przewlekłość przestrzegały standardów wynikających z Konwencji (zob. pkt 196 wyroku). Przykładowo, w sprawie p. Rutkowskiego wysokość prawidłowo ustalonego zadośćuczynienia, a więc zgodna z kryteriami określonymi w orzecznictwie ETPC, oraz w świetle kwot zasądzanych zazwyczaj w podobnych sprawach przeciwko Polsce wyniosłaby 38 000 zł. Skarżącemu polski sąd przyznał ok. 5,5% tej kwoty, w 2010 r. Trybunał uznał, że skarżący powinien otrzymać przynajmniej 13 200 zł, aby utracić status ofiary, co mieściłoby się w widełkach ustawowych. Ostatecznie Trybunał zasądził dla skarżącego Rutkowskiego 9200 euro. Na tej samej zasadzie pozostałym skarżącym, których skargi zostały oddalone przez sądy krajowe, zasądził 8800 euro (Orlikowski) oraz 10 000 euro (Grabowska) z tytułu doznania szkody niemajątkowej.

Jednym ze skutków wyroku pilotażowego *Rutkowski* jest konieczność wprowadzenia w Polsce rozwiązań prawnych, w tym *ad hoc* (z reguły ugody w indywidualnych sprawach), które miałyby zastosowanie do spraw, w których sądy już orzekły i nie uwzględniły całego toku postępowania. Dalszym skutkiem jest obowiązek rządu znalezienia i wdrożenia rozwiązań ogólnych na przyszłość, które skutkowałyby przede wszystkim zaprzestaniem dalszego lekceważenia standardów orzeczniczych ETPC w zakresie zasądzania zadośćuczynienia za naruszenie prawa do sądu w rozsądnym czasie. Obecnie nie wydaje się, aby takie mechanizmy realnego wpływu na orzecznictwo – zarówno gdy chodzi o zakaz fragmentaryzacji długości postępowań sformułowany w uchwale SN z 2013 r., jak i nakaz podniesienia wysokości zasądzanych kwot na podstawie art. 12 ust. 4 ustawy – były dostępne⁷³.

Wnioski

Powyższe rozważania skłaniają do kilku wniosków wstępnych. Niewątpliwie zakres stosowania oraz cele ustawy o skardze na przewlekłość są szersze niż tylko uregulowanie „postępowania właściwego” w rozumieniu art. 417¹ § 3 k.c. Podstawowym zadaniem ustawy jest realizacja na szczeblu krajowym prawa do sądu i wymuszenie sprawniejszego funkcjonowania całego systemu⁷⁴. Powyższa funkcja omawianej regulacji wpłynęła na ocenę jej charakteru jako publicznoprawnego, a w konsekwencji do umniejszenia, o ile nie odrzucenia kompensacyjnego charakteru świadczenia przewidzianego w art. 12 ust. 4 ustawy.

Za w pełni uzasadnioną można uznać negatywną ocenę omawianej regulacji ustawowej i praktyki orzeczniczej na jej tle wyrażoną przez ETPC. Kwoty zasądzone przez sądy powszechne są zdecydowanie niższe od oczekiwanych przez

⁷³ Por. Zob. A. Pietryka, *Przewlekłość jako problem strukturalny w Polsce – analiza wyroku Rutkowski i in. przeciwko Polsce*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Analizy i rekomendacje, 2015, nr 9, <http://www.hfhr.pl/publication/przewleklosc-jako-problem-strukturalny-w-polsce/>.

⁷⁴ Skargę można wnosić wielokrotnie, z zachowaniem 12-miesięcznych przerw, a w postępowaniu przygotowawczym oraz w sprawie egzekucyjnej lub innej wykonawczej – 6-miesięcznych przerw.

poszkodowane jednostki w świetle orzecznictwa ETPC. Należy zgodzić się z konstatacją Trybunału (zob. pkt 195 wyroku], że proces dostosowywania wysokości krajowego zadośćuczynienia jest wyraźnie powolny. Znajduje to potwierdzenie w danych statystycznych. Zrozumiały jest także sceptycyzm Trybunału, iż „nie wydaje się, by ustalenie minimalnej kwoty zadośćuczynienia oraz wzrost maksymalnej kwoty zadośćuczynienia pobudziło polskie sądy do przyznawania wyższych sum, w sposób rozsądny związanych ze standardami Trybunału”.

Fiasko systemowe stało się faktem ogłoszonym. Należy teraz zbadać nie tylko jego przyczyny, ale też możliwości zaradzenia. Wprawdzie wagę problemów poruszonych przez ETPC w powyższym wyroku pilotażowym oraz wcześniejszych wyrokach dotyczących efektywności skargi na przewlekłość postępowania dostrzegł *obiter dicta* Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 października 2015 r., SK 28/14, lecz – z powodu granic kognicji – nie odniósł się on do zarzutów ETPC odnośnie do praktyki stosowania ustawy o skardze na przewlekłość. Trybunał podtrzymał wszakże interpretację ustawowego modelu środka odwoławczego, jaką przyjęto w orzecznictwie Sądu Najwyższego.

Tymczasem aktualne stało się pytanie, nie tyle czy warto, lecz czy zgodne ze standardem europejskim jest utrzymywanie w Polsce takiego modelu postępowania ze skargi na przewlekłość postępowania, w którym naprawienie szkody wynikłej z przewlekłości postępowania powinno następować głównie w odrębnym postępowaniu cywilnym. W świetle przywołanego orzecznictwa SN dotyczącego wykładni art. 24 i art. 448 k.c. realizacja prawa do kompensacji przed sądem powszechnym jest znacznie utrudniona. Wydaje się, że dochodzenie odszkodowania z tytułu przewlekłości postępowania nie musi mieć co do zasady charakteru dwuetapowego. Wyrok *Rutkowski* otwiera drzwi dla rozważanie głębszej reformy systemowej.

Ewa Bagińska

**COMPLAINT ON THE EXCESSIVE LENGTH OF PROCEEDINGS
AND THE RIGHT TO “ADEQUATE AMOUNT OF MONEY”
FOR THE INFRINGEMENT OF THE RIGHT TO TRIAL
WITHIN A REASONABLE TIME – THE FAILURE
OF THE POLISH MODEL OF COMPENSATION?**

The Author of the article makes an overall assessment of the Law of 17 June 2004 on complaints about a breach of the right to trial within a reasonable time in preparatory proceedings conducted or supervised by a prosecutor and in judicial proceedings. For this purpose, the Author examines the practice of accepting complaints on the excessive length of proceedings and the practice of awarding the adequate amount of money as

a compensation for the infringement. She also presents the pilot judgment of the ECHR in case *Rutkowski against Poland* issued on 7 July 2015. The assessment made from such broad perspective leads to a negative answer to the question whether a two-stage model developed by the Polish legislator has provided an effective protection of the right to be heard by the court within a reasonable time.