

*Dr Czesław Paweł Kłak*  
*Uniwersytet Rzeszowski*

## **Skarga na przewlekłość postępowania a dochodzenie naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości (część I)**

### **1. Wprowadzenie**

Zgodnie z treścią art. 15 ust. 1 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<sup>1</sup> bez nieuzasadnionej zwłoki strona, której skargę na przewlekłość postępowania uwzględniono, może w odrębnym postępowaniu dochodzić naprawienia szkody wynikłej ze stwierdzonej przewlekłości postępowania od Skarbu Państwa albo solidarnie od Skarbu Państwa i komornika. Postanowienie uwzględniające skargę wiąże sąd w postępowaniu cywilnym o odszkodowanie lub zadośćuczynienie co do stwierdzenia przewlekłości postępowania (art. 15 ust. 2 cytowanej ustawy).

Przepis ten obowiązuje od czasu wejścia w życie wskazanej ustawy, nie był nowelizowany ustawą z dnia 20 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki<sup>2</sup>, która weszła w życie 1 maja 2009 r.

---

<sup>1</sup> Dz.U. z 2004 r. Nr 179, poz. 1843.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2009 r. Nr 61, poz. 498.

Dotyczy on dochodzenia naprawienia szkody w sytuacji, gdy skarga wniesiona na przewlekłość postępowania została uwzględniona, mimo to, że postępowanie co do istoty sprawy nie uległo zakończeniu.

Strona, która nie wniosła skargi na przewlekłość postępowania zgodnie z art. 5 ust. 1 może dochodzić – na podstawie art. 417 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny<sup>3</sup> naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości postępowania, po prawomocnym zakończeniu postępowania co do istoty sprawy (art. 16 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r.).

Wskazana regulacja również obowiązuje od czasu wejścia w życie wskazanej ustawy, a ustawa nowelizująca z dnia 20 lutego 2009 r. również nie zmieniła w żadnym zakresie brzmienia tego przepisu.

Przyjęte rozwiązanie umożliwia dochodzenie naprawienia szkody po prawomocnym zakończeniu postępowania co do istoty sprawy. Jeżeli więc zarzucono przewlekłość postępowania przed sądem, niezbędne jest uprawomocnienie orzeczenia kończącego to postępowanie (np. wyroku). O tym, kiedy orzeczenie kończące postępowanie uprawomocnia się, decydują przepisy właściwych procedur (np. kodeks postępowania karnego)<sup>4</sup>.

Od razu zauważyć należy, że treść art. 15 i 16 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. wyraźnie wychodzi poza zakres przedmiotowy tej ustawy, wynikający z zawartych w niej rozwiązań. Przede wszystkim już tytuł ustawy sugeruje, że dotyczy ona skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. Art. 1 ust. 1 tej ustawy wyraźnie wskazuje, że ustawa reguluje zasady i tryb wnoszenia oraz rozpoznawania takiej skargi. Nie ma tu mowy, że ustawa reguluje również realizację prawa strony do naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości, co ma przecież miejsce w art. 15 i 16 ustawy. Ponieważ jednak realizacja tego prawa wykazuje

---

<sup>3</sup> Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 ze zm.

<sup>4</sup> Zob. odnośnie do postępowania karnego: S. Wałtoś, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2009, s. 65-67; K. Marszał, *Proces karny. Zagadnienia ogólne*, Katowice 2008, s. 272-275; J. Haber, *Istota prawomocności w prawie karnym procesowym*, Zeszyty Prawnicze Polskiej Akademii Nauk, Wrocław 1960, nr 1; A. Kąftal, *Prawomocność wyroków sądowych w polskim prawie karnym procesowym*, Warszawa 1966; S. Wyciszczak, *Rozważania na temat pojęcia prawomocności w polskim procesie karnym*, Państwo i Prawo 1964, nr 4.

ściśly związek z rozwiązaniami przyjętymi przez ustawę odnośnie do skargi na przewlekłość postępowania, uznać należy, że umieszczenie tych przepisów w treści ustawy jest jak najbardziej zasadne.

Uwzględniając treść przede wszystkim art. 2 i 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., przyjąć należy, że ustawa o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki przewiduje dwa rodzaje instrumentów reakcji na przewlekłość postępowania, przy czym każdy z tych instrumentów dotyczy innych kwestii związanych z przewlekłością. Każdy z tych instrumentów przewiduje inny rodzaj „reakcji” na przewlekłość.

Pierwszy, uregulowany w art. 1-14 oraz 17 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., to mechanizm doraźny (incydentalny), służący przerwaniu przewlekłości danego (konkretnego) postępowania, a więc zmierzający do zdyscyplinowania (w tym skoncentrowania) czynności prokuratora prowadzącego lub nadzorującego postępowanie przygotowawcze lub sądu rozpoznającego daną sprawę albo komornika sądowego. Temu celowi służy skarga na przewlekłość postępowania, o której mowa w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. Jak wynika z dyspozycji art. 2 oraz art. 5, jak również art. 12 ust. 3 wskazanej ustawy, celem skargi nie jest samo stwierdzenie przewlekłości postępowania, ale zmuszenie prokuratora lub sąd rozpoznający sprawę albo komornika prowadzącego czynności egzekucyjne do szybkiego i sprawnego procedowania w sprawie, w wyniku ustalenia, że w rozumieniu wskazanej ustawy prokurator lub sąd albo komornik sądowy jest za tę przewlekłość odpowiedzialny. Stwierdzenie przewlekłości danego postępowania jest więc jedynie środkiem niezbędnym do zdyscyplinowania organu procesowego (prokuratora, sądu, komornika sądowego), a nie celem skargi.

Skarga nie służy więc samemu stwierdzeniu przewlekłości. Precyzując, skarga na przewlekłość postępowania jest to przede wszystkim środek zmierzający do przerwania istniejącej przewlekłości i zapobieżenia jej wystąpieniu na dalszym etapie postępowania, a więc jest środkiem zaradczym na stan nieprawidłowy wynikający z uchybienia obowiązkowi rozpatrzenia sprawy „bez nieuzasadnionej zwłoki” („w rozsądnym terminie”), jak i prewencyjnym, służącym do wyeliminowania wystąpienia przewlekłości w dalszym biegu procesu, i to jest jej głównym zadaniem.

Środek ten ma zatem zarządzić temu, co zaistniało i jest niezgodne z prawem, jak również spowodować, że organ prowadzący (nadzorujący) dane postępowanie w dalszym jego biegu postępował będzie szybko i sprawnie, co faktycznie z całą pewnością oddziałuje na ten organ dyscyplinująco i prowadzić ma do definitywnego przerwania przewlekłości.

W konsekwencji za trafne należy uznać poglądy jednolicie i konsekwentnie prezentowane w orzecznictwie, iż:

- celem skargi na przewlekłość jest zlikwidowanie opieszałości sądu (po nowelizacji ustawy: prokuratora prowadzącego lub nadzorującego dane postępowanie – Cz. P. Kłak) poprzez wymuszenie należytej sprawności czynności procesowych (postanowienie SN z dnia 17 listopada 2005 r., IV CSP 1/05, Biuletyn Sądu Najwyższego 2006 nr 2);

- celem skargi jest nadanie sprawie odpowiedniego biegu (postanowienie SN z dnia 8 lipca 2005 r., III SPP 120/05, OSNP 2006, nr 5-6, poz. 102; postanowienie SN z 19 stycznia 2006 r., III SPP 162/05);

- skarga na przewlekłość ma zapewnić szybką reakcję na trwającą zwłokę w czynnościach sądu (uchwała siedmiu sędziów SN z dnia 16 listopada 2004 r., III SPP 42/04, OSNP 2005, nr 5, poz. 71) – pogląd ten odnosi się również w wyniku nowelizacji ustawy do zwłoki w ramach postępowania przygotowawczego prowadzonego lub nadzorowanego przez prokuratora;

- wniesienie skargi na przewlekłość postępowania ma służyć dyscyplinowaniu czynności podejmowanych na danym etapie toczącego się jeszcze postępowania w określonej sprawie (postanowienie SN z 19 stycznia 2006 r., III SPP 162/05; postanowienie SN z dnia 18 lutego 2005 r., III SPP 19/05, OSNP 2005, nr 17, poz. 277);

- celem postępowania ze skargi na przewlekłość postępowania nie jest tylko stwierdzenie faktu przewlekłości – skarga na przewlekłość stanowi doraźną interwencję przeciwdziałającą trwającej przewlekłości postępowania (postanowienie SN z dnia 8 lipca 2005 r., III SPP 120/05).

Powyższych poglądów nie podważa stanowisko zajęte przez Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 23 stycznia 2008 r., Ts 277/06<sup>5</sup>, że ustawa z 17 czerwca 2004 r. w sposób jednoznaczny określa przedmiot postępowania sądowego, którym jest ocena zgodności z prawem

---

<sup>5</sup> OTK B 2008, nr 1, poz. 34.

działania organu władzy publicznej, a orzeczenie stwierdzające przewlekłość postępowania jest orzeczeniem zawierającym ocenę zgodności z prawem działania organu władzy publicznej niezależnie od tego, czy dotyczy działania organu administracji, sądu czy komornika.

Pogląd zaprezentowany przez Trybunał Konstytucyjny nie neguje tego, że celem skargi na przewlekłość postępowania jest, generalnie rzecz ujmując, doprowadzenie do szybkiego i sprawnego biegu procesu w sytuacji, gdy doszło w nim do przewlekłości, wskazując jedynie, że stwierdzenie przewlekłości postępowania oznacza, iż działanie danego organu władzy publicznej było niezgodne z prawem.

Stanowisko to jest jak najbardziej trafne, gdyż naruszenie obowiązku rozpoznania sprawy „w rozsądnym terminie” („bez nieuzasadnionej zwłoki”), prowadzące do przewlekłości postępowania, z całą pewnością pozostaje w sprzeczności z obowiązującym prawem (m.in. z art. 45 ust. 1 Konstytucji, art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności) i w tym rozumieniu orzeczenie stwierdzające przewlekłość postępowania jest jednocześnie orzeczeniem, które stwierdza niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej, naruszono bowiem obowiązujące prawo, jeżeli chodzi o wymogi dotyczące czasu postępowania.

Ze wskazanego postanowienia nie wynika, że Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, iż celem skargi jest stwierdzenie przewlekłości danego postępowania, a w konsekwencji – stwierdzenie niezgodności z prawem działania organu władzy publicznej (sądu, prokuratora, komornika sądowego). To, że w wyniku rozpoznania skargi dochodzi do stwierdzenia niezgodności z prawem działania lub zaniechania organu władzy publicznej, nie oznacza jeszcze, że stwierdzenie to jest celem skargi. Trybunał we wskazanym postanowieniu nie zajmował się problematyką celu skargi, lecz jedynie tym, jakie są skutki stwierdzenia przewlekłości postępowania. I niewątpliwie jest tak, że w następstwie stwierdzenia przewlekłości dochodzi do stwierdzenia niezgodnego z prawem działania organu władzy publicznej. Ale owo stwierdzenie jest jedynie środkiem do przyspieszenia biegu postępowania.

Drugi instrument, znany ustawie z dnia 17 czerwca 2004 r., to mechanizm przewidziany w jej art. 15 i 16, którego uruchomienie prowadzi do orzekania o roszczeniu jednostki związanym z naruszeniem jej prawa do sądu czy

też szerzej prawa do rzetelnego postępowania, rozumianym m.in. jako prawo do rozpatrzenia sprawy „bez nieuzasadnionej zwłoki” („w rozsądnym terminie”). Mechanizm ten przewiduje możliwość dochodzenia od państwa zadośćuczynienia za krzywdę doznaną na skutek przewlekłości i/lub odszkodowania za straty materialne wyrządzone przez przewlekłe postępowanie.

Mechanizm przewidziany w art. 15 i 16 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. służy zatem realizacji prawa do sądu (prawa do rzetelnego postępowania) jedynie pośrednio (następczo), albowiem dotyczy naprawienia szkody wyrządzonej przez przewlekłe postępowanie, co niewątpliwie stanowi naruszenie gwarantowanego konstytucyjnie (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.), jak również przez art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, prawa do sądu<sup>6</sup>. Innymi słowy, mechanizm ten służy wynagrodzeniu szkody, jaka została wyrządzona danemu podmiotowi przez naruszenie gwarantowanego mu prawa do sądu w wyniku przewlekłe prowadzonego postępowania.

Tym samym mechanizm, o którym mowa w art. 15 i 16 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., to mechanizm związany z usunięciem negatywnych skutków dla danego podmiotu, wynikłych z przewlekłego postępowania, które wystąpiły tak w sferze majątkowej, jak i niemajątkowej.

Realizacji prawa do sądu (prawa do rzetelnego postępowania) bezpośrednio służy skarga na przewlekłość postępowania, bowiem w swym założeniu ma ona doprowadzić bieg danego procesu do stanu zgodnego z wymogiem rzetelnego postępowania, w tym postępowania, które realizuje standard rozpatrzenia sprawy „bez nieuzasadnionej zwłoki” („w rozsądnym terminie”), tj. ma przerwać przewlekłość i zapobiec jej wystąpieniu na dalszym etapie postępowania.

Celem skargi, jak już wskazano, nie jest naprawienie szkody wynikłej z naruszenia prawa do sądu przez przewlekłe prowadzone lub nadzorowane postępowania. To, że na żądanie skarżącego sąd rozpoznający skargę może przyznać od Skarbu Państwa „sumę pieniężną” na podstawie art. 12 ust. 4 ustawy, nie podważa powyższej tezy, nie jest ona bowiem przyznawana jako naprawienie szkody, ale jako tymczasowa, a więc

---

<sup>6</sup> J. Przybylska, *Odpowiedzialność państwa za przewlekłość postępowania sądowego w sprawach cywilnych*, Rejent 2004, nr 9, s. 76.

wstępna rekompensata ujemnych następstw wynikłych dla skarżącego z nadmiernie długiego postępowania.

W konsekwencji mechanizm, o którym mowa w art. 15 i 16 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., to mechanizm realizujący prawo każdego do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji), a więc jest to mechanizm wyłącznie odszkodowawczy, co zresztą wyraźnie wynika z treści tych przepisów. Zarówno art. 15, jak również art. 16 ustawy posługują się pojęciem „naprawienia szkody”, jest więc jasne to, czemu te przepisy służą. Jednocześnie ich wyraźne brzmienie przesądza o tym, że ochrona realizowana na ich podstawie nie jest udzielana w ramach postępowania zainicjowanego skargą i przepisy te nie mają nic wspólnego z przyśpieszeniem biegu postępowania co do istoty sprawy. Jeżeli chodzi o art. 15 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. to, mimo że roszczenie o naprawienie szkody realizowane jest, zanim postępowanie co do istoty sprawy zostanie ukończone, nie ma ono żadnego wpływu na bieg tego postępowania, w szczególności wynik procesu odszkodowawczego nie wpływa na przebieg postępowania co do istoty sprawy. Wytoczenie powództwa o odszkodowanie i/lub zadośćuczynienie nie ma bowiem na celu wpłynięcia na czas rozpoznania danej sprawy, lecz zmierza do ustalenia skutków jego nadmiernej długości, która została stwierdzona w wyniku uwzględniania skargi na przewlekłość postępowania.

Różnica między wskazanymi środkami, tj. skargą na przewlekłość postępowania i mechanizmem, o którym mowa w art. 15 i 16 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., jest wyraźna: ten pierwszy ma charakter proceduralny (procesowy), ten drugi natomiast znajduje swe oparcie w przepisach prawa materialnego. Skarga na przewlekłość postępowania należy bowiem do szeroko rozumianych środków zaskarżenia, a postępowanie zainicjowane jej wniesieniem zmierza do pełnej realizacji prawa o charakterze proceduralnym, jakim jest prawo do sądu<sup>7</sup>, zaś roszczenie o naprawienie szkody wynikłej z przewlekłości związane jest z podmio-

---

<sup>7</sup> B. Przybyszewska-Ster, [w:] *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Chmaj, Kraków 2006, s. 126; B. Gronowska, [w:] Z. Witkowski, J. Galster, B. Gronowska, W. Szyszkowski, A. Bień-Kacała, A. Cieszyński, K.M. Witkowska, *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2006, s. 184.

towym prawem jednostki o charakterze materialnym – prawem do naprawienia szkody wynikłej z niezgodnego z prawem działania organu władzy publicznej. To, że prawo do naprawienia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej ma charakter materialnoprawny, nie budzi wątpliwości w doktrynie<sup>8</sup>.

Ten pierwszy środek służyć ma „wymuszeniu” prawidłowego i sprawnego procedowania przez prokuratora lub sąd albo komornika sądowego, a więc jest doraźną reakcją na dostrzeżoną opieszałość, środkiem zmierzającym do przeciwdziałania zaistniałej przewlekłości oraz zapobieżenia jej wystąpienia na dalszym etapie postępowania, urzeczywistniającym prawo do sądu (do rzetelnego postępowania), ten drugi natomiast służy realizacji prawa każdego do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej, a więc środek ten nie służy zwalczaniu przewlekłości postępowania, lecz jest uruchamiany w celu naprawienia szkody wynikłej z powodu jego przewlekłości.

Z przedstawionego punktu widzenia skarga na przewlekłość postępowania ma charakter środka ochrony o charakterze represyjno-prewencyjnym, zaś wytoczenie powództwa o naprawienie szkody wynikłej z przewlekłości realizuje ochronę wyłącznie represyjną. Ochrona represyjna to ochrona udzielana wtedy, gdy nastąpiło naruszenie praw jednostki i jednostka wzywa odpowiedni organ do ochrony jej praw. Wyrazem takiej ochrony jest m.in. przyznanie odszkodowania z tytułu stwierdzonego naruszenia prawa w kontekście ujemnych następstw, jakich doznała jednostka<sup>9</sup>. W doktrynie nie budzi wątpliwości, że prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej, realizuje ochronę represyjną, zresztą jest to prawo regulowane konstytucyjnie, a Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. nie przewiduje ochrony prewencyjnej<sup>10</sup>. W sytuacji, gdy dany środek

---

<sup>8</sup> L. Garlicki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, komentarz do art. 77, s. 1.

<sup>9</sup> B. Banaszak, [w:] B. Banaszak, A. Bisztyga, K. Complak, M. Jabłoński, R. Wieruszewski, K. Wójtowicz, *System ochrony praw człowieka*, Kraków 2005, s. 14.

<sup>10</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 388.



służy przerwaniu zaistniałego naruszenia, a zarazem prowadzi do wyeliminowania wystąpienia tego samego naruszenia na dalszym biegu procesu, zasadne jest uznanie, że realizuje on zarówno cel represyjny (ochrona polegająca na przerwaniu stanu niezgodnego z prawem), jak również prewencyjny (zapobieżenie dalszemu naruszeniu)<sup>11</sup>.

W kontekście art. 45 ust. 1 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. oraz art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie... nie może budzić wątpliwości fakt, że za „działanie niezgodne z prawem” w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji należy uznać takie zachowanie organu procesowego, które prowadzi do zwłoki w danym postępowaniu, a przez to naraża jednostkę na różnorodne negatywne następstwa. „Opieszałość” w postępowaniu organów władzy publicznej z całą pewnością jest sytuacją szkodliwą tak z punktu widzenia interesu jednostki, której postępowania dotyczy, bo wikła ją w długotrwały proces, jak również z punktu widzenia państwa, które nie funkcjonuje tak, jak powinno, a więc sprawnie, skutecznie, rzetelnie, a to powoduje, że taki stan nie może być zakwalifikowany jako zgodny z prawem, zwłaszcza w kontekście tego, że najwyższe akty prawne w systemie źródeł prawa (Konstytucja, wiążące Polskę umowy międzynarodowe z zakresu ochrony praw człowieka) kryterium czasu postępowania uznają za jedno z najistotniejszych w procesie oceny rzetelności danego procesu. W konsekwencji przewlekłość postępowania naraża państwo na odpowiedzialność międzynarodową z tego tytułu.

Stanowisko zaprezentowane powyżej pozostaje w łączności z poglądem wyrażonym przez Sąd Apelacyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 29 grudnia 2006 r., iż przepis art. 77 ust. 1 Konstytucji RP łączy obowiązek naprawienia szkody jedynie z takim działaniem organu władzy publicznej, które jest „niezgodne z prawem”, a pojęcie to w kontekście regulacji konstytucyjnej należy je rozumieć jako zaprzeczenie zachowania uwzględniającego nakazy i zakazy wynikające przede wszystkim z przepisu prawnego<sup>12</sup>. Stanowisko to jest w pełni akceptowane w doktrynie<sup>13</sup>. Skoro

---

<sup>11</sup> B. Banaszak, [w:] B. Banaszak i in., *System...*, s. 14-15.

<sup>12</sup> Wyrok SA w Poznaniu z dnia 29 grudnia 2006 r., I ACa 931/06 (LEX nr 331021).

<sup>13</sup> L. Garlicki, [w:] *Konstytucja...*, komentarz do art. 77, s. 17; S. Jarosz-Żukowska, [w:] M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, *Prawa człowieka i systemy ich ochrony. Zarys wykładu*, Wrocław 2004, s. 136; zob. szerzej: I. Karasek, *Komentarz*

zaś, zarówno art. 45 ust. 1 Konstytucji, jak również art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie..., wyraźnie formułuje nakaz rozpatrzenia sprawy „w rozsądnym terminie” („bez nieuzasadnionej zwłoki”), to uchybienie temu obowiązkowi jest działaniem niezgodnym z prawem w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Warto wskazać, że w doktrynie nie budzi najmniejszych wątpliwości, iż „działanie niezgodne z prawem”, o którym mowa w art. 77 ust. 1 Konstytucji, to m.in. działanie lub zaniechanie wypełniające przesłanki „przewlekłości postępowania”, o których mowa w ustawie z dnia 17 czerwca 2004 r.<sup>14</sup> Z całą bowiem pewnością opieszale prowadzenie postępowania prowadzące do wystąpienia przewlekłości postępowania w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. narusza prawo do rozpatrzenia sprawy „bez nieuzasadnionej zwłoki”.

Tym samym dochodzenie od Skarbu Państwa w odrębnym postępowaniu naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości postępowania pozostaje w ścisłym związku z odpowiedzialnością Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej<sup>15</sup>. Mechanizm, o którym mowa w art. 15 i 16 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., służy więc z całą pewnością realizacji konstytucyjnego prawa do wynagrodzenia szkody wynikłej z niezgodnego z prawem działania organu władzy publicznej.

W następstwie zaprezentowanego powyżej rozróżnienia, w kontekście prawa do sądu oraz prawa do naprawienia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej, można uznać,

---

*do ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw*, LEX/el 2004, komentarz do art. 417 k.c., t. 5; I. Karasek, *Komentarz do art. 417 i 418 kodeksu cywilnego w świetle wyroku TK z 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/2000*, LEX/El 2002, pkt 4; J. Kuźmicka-Sulikowska, *Od winy anonimowej do bezprawności organizacyjnej. Evolucja zasady odpowiedzialności na tle art. 417 § 1 k.c.*, [w:] *Prace z prawa cywilnego. Dla uczczenia pamięci Profesora Jana Kosika*, Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo CCCVIII, Wrocław 2009, s. 295-296.

<sup>14</sup> M. Haczkońska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa według Konstytucji RP*, Warszawa 2007, s. 111.

<sup>15</sup> T. Zembruski, *Niezaskarżalność orzeczeń w przedmiocie skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki*, *Paestra* 2006, nr 9-10, s. 29; H. Pietrzykowski, *Prawo do rzetelnego procesu w świetle zmienionej procedury cywilnej*, *Przegląd Sądowy* 2005, nr 10, s. 54.

że skarga na przewlekłość postępowania, służąc realizacji prawa do sądu (do rzetelnego postępowania), rozumianego jako prawo do rozpatrzenia sprawy „bez nieuzasadnionej zwłoki” („w rozsądnym terminie”), pełni przy tym funkcję publicznoprawną (tj. służy realizacji prawa do sądu czy też szerzej prawa do rzetelnego postępowania), bowiem szybkość postępowania i w następstwie jego ukończenie w „rozsądnym terminie” jest jednym z elementów prawa do sądu<sup>16</sup>, a szerzej prawa do rzetelnego postępowania.

Przedstawiony pogląd akceptowany jest w doktrynie<sup>17</sup>.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, skarga na przewlekłość postępowania ma szczególnie charakter jako gwarancja prawa do sądu – skarga na przewlekłość postępowania jest instrumentem skutecznego egzekwowania konstytucyjnego prawa do sądu<sup>18</sup>.

Powyższa teza nie budzi wątpliwości w orzecznictwie sądów powszechnych – tytułem przykładu należy wskazać na postanowienie SA w Krakowie z dnia 11 grudnia 2007 r., II S 16/07, który wyraźnie stwierdził, że na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. dochodzi się prawa strony do osądzenia sprawy według standardu konstytucyjnego określonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji – przepisy cyt. ustawy są środkiem egzekwowania konstytucyjnego prawa każdego do rozpatrzenia jego sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, a więc prawa do osądzenia sprawy, którą wniesie uprawniony podmiot przed sąd według wzorca wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji<sup>19</sup>.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego konsekwentnie twierdzi się, że publicznoprawnym celem ustawy z 17 czerwca 2004 r. jest stworzenie realnego i skutecznego środka zapobiegającego przewlekłości postępowania.

---

<sup>16</sup> Zob. szerzej: Z. G o s t y ń s k i, *Zasada szybkości w nowym kodeksie postępowania karnego*, [w:] *Nowy kodeks postępowania karnego. Zagadnienia węzłowe*, red. E. Skrętołowicz, Kraków 1998, s. 371-384; J. T y l m a n, *Problemy usprawnienia procesu karnego*, [w:] *Zasady procesu karnego wobec wyzwań współczesności. Księga ku czci Profesora Stanisława Waltosia*, Warszawa 2000, s. 45 i nast.; D. W y s o c k i, *Przewlekłość procesu karnego*, Kraków 2001.

<sup>17</sup> M. F l o r c z a k - W ą t o r, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 26 listopada 2004 r.*, GPP 2004, nr 1, teza nr 4, LEX nr 57019/4.

<sup>18</sup> Wyrok TK z 1 kwietnia 2008 r., SK 77/06 (OTK A 2008, nr 3, poz. 39).

<sup>19</sup> KZS 2007, nr 12, poz. 66.

nia, czyli takiego środka, którego funkcją jest przede wszystkim wymuszanie nadania sprawie odpowiedniego, sprawnego biegu (a więc „stworzenie mechanizmu prawnego wymuszającego rozpoznanie sprawy przez sąd”, stosownie do konstytucyjnego wymogu rozpoznania sprawy „bez nieuzasadnionej zwłoki”<sup>20</sup>). Stanowisko to jest w pełni akceptowane w doktrynie<sup>21</sup>.

Nie może zatem w świetle powyższych uwag budzić wątpliwości fakt, że skarga na przewlekłość postępowania służy realizacji publicznego prawa podmiotowego, jakim jest prawo do sądu, natomiast roszczenie odszkodowawcze, o którym mowa w art. 15 ust. 1 i 16 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., realizuje cel prywatnoprawny, tj. odnosi się do kwestii związanych z naprawieniem szkody, którą poniósł dany podmiot na skutek przewlekłe prowadzonego postępowania. Mechanizm, o którym mowa w art. 15 ust. 1 i 16 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., nie służy zatem urzeczywistnieniu w danym postępowaniu prawa do sądu, lecz ustaleniu charakteru i rozmiaru szkody wynikłej dla danego podmiotu z nadmiernie długiego postępowania.

Można uznać, że mechanizm, o którym mowa w art. 15 ust. 1 i art. 16 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., to mechanizm, który przewiduje ochronę represyjną prawa do sądu – służy bowiem ustaleniu charakteru i rozmiaru ujemnych następstw wynikłych z przewlekłości postępowania, który to stan naruszył prawo do sądu. Nie służy on dochodzeniu prawa do sądu, lecz usunięciu ujemnych skutków wynikłych dla strony postępowania z jego naruszenia przez nadmiernie długie postępowanie.

Zdecydowanie należy podkreślić, że w postępowaniu spowodowanym wniesieniem skargi na przewlekłość postępowania nie jest realizowana funkcja odszkodowawcza – celem tego postępowania nie jest naprawienie szkody wynikłej z przewlekłości. „Suma pieniężna”, o której mowa w art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., ma charakter jedynie wstępnej (tymczasowej) rekompensaty, przybierając postać materialnej

---

<sup>20</sup> Uchwała SN z 18 stycznia 2005 r., III SPP 113/04 (OSNP 2005, nr 9, poz. 134) i uchwała SN z 19 stycznia 2005 r., III SPP 115/04 (OSNP 2005, nr 9, poz. 135); postanowienie SN z 12 maja 2005 r., III SPP 76/05 (OSNP 2005, nr 21, poz. 345).

<sup>21</sup> P. Górecki, S. Stachowiak, P. Wiliński, *Skarga na przewlekłość postępowania przygotowawczego i sądowego. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 27.

satisfakcji z tytułu stwierdzonej przewlekłości, a to powoduje, że nie można uznać, iż celem skargi na przewlekłość postępowania sądowego jest przyznanie stronie rekompensaty za szkodę spowodowaną przewlekłym postępowaniem. Cel odszkodowawczy nie może być realizowany w ramach incydentalnego (doraźnego) postępowania, jakim jest postępowanie spowodowane wniesieniem skargi, co zresztą wyraźnie wynika z treści ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. (art. 1 ust. 1). Cel ten realizowany jest w osobnym postępowaniu (arg. *ex art.* 15 ust. 1 i 16 cytowanej ustawy)<sup>22</sup>, mającym charakter postępowania cywilnego, ze wszystkimi gwarancjami procesowymi z tego faktu płynącymi, w tym z prawem do zaskarżenia orzeczenia wydanego w tym postępowaniu (dwuinstancyjność).

Jak trafnie wskazał Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 27 czerwca 2008 r., ustawodawca, wprowadzając skargę na przewlekłość postępowania oraz towarzyszące jej uprawnienie do żądania przez skarżącego zasądzenia na jego rzecz „sumy pieniężnej” jako swoistego środka wymuszającego usprawienie działania państwa w konkretnej sprawie, chciał zmanifestować, że suma ta nie wyczerpuje i nie zaspokaja wszystkich roszczeń przysługujących skarżącemu na podstawie przepisów prawa cywilnego, jakie mogą powstać na skutek przewlekłego prowadzenia sprawy<sup>23</sup>. Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. wyraźnie rozstrzyga więc, że naprawienie szkody wynikłej z przewlekłości postępowania następuje poza postępowaniem zainicjowanym skargą na przewlekłość.

Jak stanowi art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., strona, której skargę uwzględniono, może w odrębnym postępowaniu dochodzić naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości, zaś art. 16 tej ustawy przesądza, że strona, która nie wniosła skargi na przewlekłość postępowania, może dochodzić naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości po prawomocnym zakończeniu postępowania co do istoty sprawy, co dowodzi, że zarówno w pierwszym, jak i w drugim przypadku dochodzenie szkody odbywa się w postępowaniu cywilnym, zainicjowanym powództwem o naprawienie szkody wytoczonym przeciwko Skarbowi

---

<sup>22</sup> Uchwała 7 sędziów SN z 23 marca 2006 r., III SOZP 3/05 (OSNP 2006, nr 21-22, poz. 341).

<sup>23</sup> Postanowienie SN z 27 czerwca 2008 r., III CZP 25/08 (LEX nr 437193).

Państwa, reprezentowanemu przez właściwy podmiot, względnie przeciwko Skarbowi Państwa i komornikowi sądowemu.

Mechanizm przewidziany w art. 15 i 16 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. wykazuje związek ze skargą na przewlekłość postępowania. W przypadku, o którym mowa w art. 15 ust. 1 ustawy, dochodzenie naprawienia szkody wynikłej ze stwierdzonej przewlekłości uzależnione jest od uwzględniania przez właściwy sąd skargi na przewlekłość postępowania, zaś rozwiązanie, o którym mowa w art. 16 ustawy, przesądza, że brak wniesienia skargi na przewlekłość nie stoi na przeszkodzie dochodzeniu naprawienia szkody po prawomocnym zakończeniu postępowania co do istoty sprawy.

Tym samym nie jest tak, że mechanizm, o którym mowa we wskazanych przepisach, jest całkowicie oderwany od postępowania zainicjowanego skargą na przewlekłość postępowania. Skoro ustawodawca umieścił te przepisy w ustawie z dnia 17 czerwca 2004 r. i w ich treści wyraźnie nawiązał do skargi na przewlekłość postępowania, to znaczy, że określił w ten sposób relację między skargą na przewlekłość postępowania i roszczeniem o naprawienie szkody wynikłej z przewlekłości.

Z tych też względów postępowanie w przedmiocie skargi na przewlekłość pozostaje w związku z postępowaniem w przedmiocie naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości, jako że ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. określa, kiedy wynik tego postępowania wywiera wpływ na dochodzenie roszczenia o naprawienie szkody (art. 15 ust. 1 i 2 tej ustawy), jak również kiedy możliwe jest dochodzenie tego roszczenia mimo braku wniesienia skargi na przewlekłość, a więc mimo braku uprzedniego uzyskania orzeczenia stwierdzającego niezgodność z prawem działania organu władzy publicznej (art. 16 ustawy).

Podkreślić należy, że gwarancje wynikające z prawa do sądu (w tym będące jego konsekwencją, np. prawo do rozpatrzenia „bez nieuzasadnionej zwłoki”) należy rozumieć szerzej i odnosić również do postępowania przygotowawczego, ponieważ wymóg rozpatrzenia sprawy „bez nieuzasadnionej zwłoki” („w rozsądnym terminie”) z całą pewnością dotyczy również przedsądowego etapu postępowania – zarówno postępowanie przed sądem, jak i postępowanie przedsądowe musi być „rzetelne” („uczciwe”), w tym odpowiadać standardom europejskim związanym z czasem

postępowania, a więc odpowiadać standardowi „rozsądnego terminu” postępowania<sup>24</sup>.

Wyraźnie zwrócił na powyższe uwagę Europejski Trybunał Praw Człowieka w swym orzecznictwie, podkreślając, że art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie..., w tym wymóg rozpoznania sprawy „w rozsądnym terminie”, znajduje również pełne zastosowanie, zanim sprawa trafi do sądu, albowiem odmienna interpretacja pozbawiłaby prawo do sądu praktycznego znaczenia, jak również pozostawała w sprzeczności z wymogiem „rzetelności” postępowania, który to wymóg nie ogranicza się wyłącznie do postępowania sądowego – rzetelne ma być całe postępowanie w danej sprawie, a nie tylko postępowanie na etapie sądowym, z uwagi na fakt, że „rzetelność” postępowania przed sądem byłaby iluzoryczna, gdyby postępowanie poprzedzające rozpoznanie sprawy przez sąd było pozbawione gwarancji, o których mowa w art. 6 Konwencji<sup>25</sup>.

Stanowisko to jest w pełni akceptowane w doktrynie, gdzie podkreśla się, że wymóg „rzetelności” postępowania dotyczy zarówno postępowania sądowego, jak i postępowania poprzedzającego postępowanie przed sądem, a więc także postępowania przygotowawczego<sup>26</sup>.

Jak zauważa P. Hofmański, gwarancje, o których mowa w art. 6 Konwencji, odnoszą się także do postępowania przygotowawczego (dochodzenia, śledztwa), gdyż jest to niezbędne, aby rzeczywiście zapewnić jednostce ochronę wynikającą z Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> A.I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji jako standard europejski*, Toruń 2008, s. 76-77.

<sup>25</sup> M.in. wyrok ETPC z 25 czerwca 2002 r. w sprawie Migoñ v. Polska, nr skargi 24244/94 (LEX nr 53649); wyrok ETPC z 20 czerwca 2002 r. w sprawie Berliński v. Polska, nr skargi 27715/95 (LEX nr 53648); wyrok ETPC z 13 lutego 2001 r. w sprawie Lietzow v. Niemcy, nr skargi 24749 (LEX nr 76284); J. Półtańska, *Prawo do rzetelnego procesu sądowego*, [w:] *Prawa człowieka. Wybrane zagadnienia i problemy*, red. L. Koba, W. Waclawczyk, Warszawa 2009, s. 217 i cytowane tam orzecznictwo strasburskie.

<sup>26</sup> M.in. M. Bałcerzak, B. Gronowska, *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2005, s. 275-276 i cytowane tam orzecznictwo ETPC; M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej*, Kraków 2002, s. 175 i cytowane tam orzecznictwo ETPC; Cz.P. Klak, *Postępowanie nakazowe w polskim procesie karnym a ochrona praw człowieka*, Warszawa 2008, s. 458-459 i cytowane tam orzecznictwo ETPC.

<sup>27</sup> P. Hofmański, *Konwencja Europejska a prawo karne*, Toruń 1995, s. 223 i cytowana tam literatura.

Pogląd ten pozostaje w łączności z konsekwentnym i spójnym orzecznictwem ETPC, który stoi na stanowisku, że konieczne jest, aby gwarancje wynikające z art. 6 Konwencji miały zastosowanie do wszystkich stadiów postępowania karnego kończącego się wyrokiem, począwszy od postępowania przygotowawczego, oczywiście poprzez postępowanie przed sądem I instancji, do fazy wyrokowania<sup>28</sup>. Stanowisko Trybunału jest jak najbardziej zasadne, bowiem brak rzetelności postępowania na etapie przedsądowym uczyni fikcyjną rzetelność postępowania przed sądem.

Z całą pewnością pogląd ten można również odnieść do art. 45 ust. 1 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.<sup>29</sup>, gdyż także w przypadku tego przepisu gwarancje z niego wynikające nie mogą być odnoszone tylko do postępowania przez sądem z tego powodu, że prowadziłyby to do braku realnej ochrony jednostki, zanim sprawa trafi do sądu, a przez to negatywnie rzutowałyby również na wynik postępowania przed sądem, który na skutek niezachowania tych gwarancji w stadium przedsądowym mógłby być obciążony „niesprawiedliwością”.

W konsekwencji art. 15 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. odnosi się również do przypadku, w którym uwzględniono skargę na przewlekłość postępowania prowadzonego lub nadzorowanego przez prokuratora. Tym samym strona, której skarga na przebieg takiego postępowania została uwzględniona, może dochodzić naprawienia szkody wynikłej ze stwierdzonej przewlekłości jeszcze przed zakończeniem postępowania co do istoty sprawy, a orzeczenie uwzględniające skargę jest prejudykatem w rozumieniu art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. Dotyczy to także sytuacji, w której postępowanie nie zakończyło się na etapie przygotowawczym, lecz sprawa została skierowana do sądu. Wydanie orzeczenia uwzględniającego skargę na przewlekłość otwiera możliwość dochodzenia naprawienia szkody bez względu na to, czy postępowanie dalej toczy się na etapie przygotowawczym, czy też sprawa zawisła przed sądem, bo ustawa wymaga jedynie, aby postępowanie nie było prawomocnie zakończone (arg. ex art. 15 ust. 1 i art. 16 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r.). Skoro art. 15 ust. 1

---

<sup>28</sup> C. Nowak, [w:] A. Błachnio-Parzych, J. Kosonoga, H. Kuczyńska, C. Nowak, P. Wiliński, *Rzetelny proces karny w orzecznictwie sądów polskich i międzynarodowych*, red. P. Wiliński, Warszawa 2009, s. 101 i cytowane tam orzecznictwo strasburskie.

<sup>29</sup> Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.



ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. nie wymaga prawomocnego ukończenia postępowania, przyjąć należy, że na tej podstawie strona wystąpić może o naprawienie szkody wynikłej z przewlekłości niezależnie od stadium, na którym znajdzie się sprawa. Ponieważ w takim wypadku wymagane jest uzyskanie prejudykatu, a orzeczenie o uwzględnieniu skargi na przewlekłość spełnia ten wymóg, uznać należy, że strona może dochodzić naprawienia szkody zaraz po uzyskaniu takiego rozstrzygnięcia. Ustawa nie określa bowiem terminu minimalnego, po upływie którego strona może wystąpić z powództwem o naprawienie szkody. Gdyby racjonalny prawodawca chciał taki termin wprowadzić, uczyniłby to wyraźnie.

Możliwe jest dochodzenie naprawienia szkody po prawomocnym zakończeniu postępowania przygotowawczego co do istoty sprawy w oparciu o art. 417 k.c. (art. 16 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r.), przy czym przez prawomocne zakończenie postępowania co do istoty sprawy w rozumieniu art. 16 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. należy rozumieć prawomocne zakończenie postępowania przygotowawczego, prowadzące do tego, że na tym etapie postępowanie karne ulega zakończeniu (umorzenie). Bez znaczenia jest przy tym, czy postępowanie umorzono ze względu na wystąpienie przesłanki o charakterze materialnym, czy też formalnym. Z punktu widzenia art. 16 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. istotne jest, aby postępowanie uległo prawomocnemu ukończeniu, nie zaś to, co było podstawą owego zakończenia postępowania. Skoro przepis ten nie różnicuje przyczyn prawomocnego ukończenia postępowania, niedopuszczalne jest przyjęcie takiego rozróżnienia w drodze wykładni prawa. Tym samym zarówno umorzenie postępowania w wyniku stwierdzenia, że czyn nie zawiera znamion czynu zabronionego (art. 17 § 1 pkt 2 k.p.k.), jak również umorzenie postępowania wobec stwierdzenia cofnięcia wniosku o ściganie pochodzącego od osoby uprawnionej (art. 17 § 1 pkt 10 k.p.k. w zw. z art. 12 § 3 k.p.k.), które uprawomocni się, prowadzi do wystąpienia stanu prawomocności, o którym mowa w art. 16 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. Oczywiście w sytuacji, gdy podstawą umorzenia jest wystąpienie negatywnej przesłanki procesowej o charakterze względnym (np. brak wymaganego zezwolenia na ściganie – art. 17 § 1 pkt 10 k.p.k.), w sytuacji, gdy przeszkoda ta odpadnie (np. organ prowadzący postępowanie uzyska zezwolenie na

ściganie danej osoby przejawiające się np. w uchyleniu przez właściwy organ przysługującego jej immunitetu formalnego), postępowanie przygotowawcze będzie prowadzone<sup>30</sup>, co eliminuje możliwość dochodzenia naprawienia szkody na podstawie art. 417 k.c., nie jest bowiem w takim przypadku spełniony wymóg, o którym mowa w art. 16 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. – prawomocne ukończenie postępowania.

Prawomocne umorzenie postępowania przygotowawczego oznacza, że na tym etapie rozpoznana została sprawa karna i nie znalazła ona finału w sądzie, a więc uległa zakończeniu. Jeżeli natomiast do sądu skierowany został akt oskarżenia albo wniosek o warunkowe umorzenie postępowania lub też wniosek w trybie art. 324 § 1 k.p.k., to przez prawomocne zakończenie postępowania co do istoty sprawy należy rozumieć prawomocną decyzję sądu – prawomocny wyrok lub postanowienie o umorzeniu postępowania i zastosowaniu środków zabezpieczających. Dopiero bowiem w takim przypadku postępowanie zostaje prawomocnie ukończone.

Aby więc wytoczyć powództwo na podstawie art. 417 k.c. nie jest wystarczające „zakończenie” sprawy na etapie prokuratury, wynikające z przekazania sprawy do sądu, ponieważ skierowanie aktu oskarżenia lub wniosku o warunkowe umorzenie postępowania czy też wniosku w trybie art. 324 § 1 k.p.k. przesuwają jedynie postępowanie na następnym stadium – do stadium postępowania sądowego, nie kończy jednak postępowania co do istoty sprawy. W tych przypadkach zakończeniu ulega jedynie postępowanie przygotowawcze, a nie postępowanie co do istoty sprawy, które toczy się dalej, tyle że przed innym organem – niezawisłym sądem.

Fakt wydania decyzji o zamknięciu śledztwa na podstawie art. 321 § 6 k.p.k. nie oznacza prawomocnego zakończenia postępowania, jako że jedynie kończy ona prowadzenie czynności procesowych w ramach postępowania przygotowawczego i może być uchylona przez prokuratora. W sytuacji gdy po zamknięciu śledztwa sprawa skierowana zostanie

---

<sup>30</sup> J. Tyłman, [w:] T. Grzegorzczak, J. Tyłman, *Polskie postępowania karne*, Warszawa 2009, s. 180; M. Cieślak, *Polska procedura karna*, Warszawa 1984, s. 440 i nast.; J. Tyłman, *Warunki dopuszczalności postępowania karnego (Przesłanki procesowe)*, [w:] *Nowa kodyfikacja prawa karnego. Kodeks postępowania karnego. Krótkie komentarze*, z. 14, Warszawa 1998, s. 14-18.

do sądu celem rozpoznania, to dopiero przed sądem postępowanie ulegnie zakończeniu. Decyzja o zamknięciu śledztwa zamyka jedynie prowadzenie postępowania przygotowawczego w sprawie – po wydaniu postanowienia o zamknięciu śledztwa nie mogą być prowadzone żadne czynności dowodowe, chyba że uchylono to postanowienie<sup>31</sup>.

Pamiętać należy, że umorzone postępowanie przygotowawcze może być w każdym czasie podjęte na nowo na mocy postanowienia prokuratora, jeżeli nie będzie toczył się przeciw osobie, która w poprzednim postępowaniu występowała w charakterze podejrzanego (art. 327 § 1 k.p.k.). Wydanie postanowienia o podjęciu postępowania na podstawie art. 327 § 1 k.p.k. powoduje, że toczy się ono na nowo, nie jest więc spełniony wymóg, o którym mowa w art. 16 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. Jest to w istocie ponowne postępowanie co do tego samego zdarzenia i może ono nastąpić zarówno po uprawomocnieniu się postanowienia o umorzeniu śledztwa lub dochodzenia, jak również przed jego uprawomocnieniem się, a więc gdy po jego promulgacji nie zostało złożone zażalenie na to postanowienie, jak i po złożeniu zażalenia<sup>32</sup>.

Prawomocne umorzone postępowanie przygotowawcze wznowia się przeciwko osobie, która występowała w charakterze podejrzanego na mocy postanowienia prokuratora nadrzędnego nad tym, który wydał lub zatwierdził postanowienie o umorzeniu, tylko wtedy, gdy ujawnią się nowe istotne fakty lub dowody nieznane w poprzednim postępowaniu albo gdy zachodzi okoliczność określona w art. 11 § 3 k.p.k. (art. 327 § 2 k.p.k.). Wznowienie postępowania prawomocnie umorzonego także oznacza zatem, że wymóg, o którym mowa w art. 16 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., nie jest spełniony. Dotyczy ono wyłącznie postanowień prawomocnie

---

<sup>31</sup> R.A. Stefański, [w:] J. Bratoszewski, L. Gardocki, Z. Gostyński, S.M. Przyjemski, R.A. Stefański, S. Zabłocki, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. II, Warszawa 2004, s. 406.

<sup>32</sup> Z. Doda, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 24 marca 1989 r. VI KZP 21/88* (OSP iKA 1991, nr 4, s. 157-162); A. Gaberle, *Postępowanie zażaleniomowe w przedmiocie postanowienia o umorzeniu śledztwa lub dochodzenia a instytucje z art. 293 i 294 k.p.k.*, Państwo i Prawo 1971, nr 8-9, s. 349-350; S. Stachowiak, [w:] K. Marszał, S. Stachowiak, K. Sychta, J. Zagrodnik, K. Zgryzek, *Proces karny przebieg postępowania*, Katowice 2008, s. 56; J. Tyłman, [w:] T. Grzegorzcyk, J. Tyłman, *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2009, s. 667-668.

umorzonych, prowadząc do kontynuowania postępowania przygotowawczego przeciwko określonej osobie<sup>33</sup>.

Prokurator Generalny może uchylić prawomocne postanowienie o umorzeniu postępowania przygotowawczego w stosunku do osoby, która występowała w charakterze podejrzanego, jeżeli stwierdzi, że umorzenie było niezasadne. Nie dotyczy to przypadku, w którym sąd utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie (art. 328 § 1 k.p.k.). Uchylenie postanowienia o umorzeniu postępowania przygotowawczego w trybie art. 328 § 1 k.p.k. jest możliwe jedynie, gdy postanowienie to stało się prawomocne, jasne jest więc, że wydanie przez Prokuratora Generalnego postanowienia w trybie art. 328 § 1 k.p.k. oznacza powrót do stanu sprzed podjęcia decyzji o umorzeniu postępowania. Decyzja Prokuratora Generalnego powoduje zatem, że postępowanie przeciwko danej osobie toczyć będzie się na nowo, a więc decyzja o jego umorzeniu przestaje funkcjonować w obrocie prawnym<sup>34</sup>. Uprawnienie Prokuratora Generalnego do tzw. nadzwyczajnego wznowienia postępowania ograniczone jest terminem sześciomiesięcznym. Po upływie tego terminu uchylenie prawomocnego postanowienia o umorzeniu może nastąpić jedynie na korzyść podejrzanego (art. 328 § 2 k.p.k.)<sup>35</sup>.

Postanowienia wydane na podstawie art. 327 § 1 i 2 k.p.k. oraz art. 328 § 1 k.p.k. nie są zaskarżalne, dlatego po ich podjęciu, gdy dotyczyły postępowania prawomocnie umorzonego, należy definitywnie przyjąć, że postępowanie nie zostało prawomocnie ukończone.

## **2. Uprawnienie strony do naprawienia szkody w razie uwzględnienia skargi**

Z brzmienia art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. w sposób wyraźny wynika, że w sytuacji, gdy skarga na przewlekłość postępo-

---

<sup>33</sup> A. Kryże, P. Niedziela, K. Petryna, T.E. Wirzman, *Kodeks postępowania karnego. Praktyczny komentarz z orzecnictwem*, Warszawa 2001, s. 564-565.

<sup>34</sup> M. Rogalski, *Res iudicata jako przesłanka procesu karnego*, Rzeszów 2004, s. 190; D. Osowska, [w:] A. Bułsiewicz, M. Jeż-Ludwichowska, D. Kała, D. Osowska, A. Lach, *Przebieg procesu karnego*, Toruń 2003, s. 87.

<sup>35</sup> P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgrzyzek, *Kodeks postępowania karnego*, t. II, Warszawa 2007, s. 205.

wania zostanie uwzględniona (w rozumieniu art. 12 ust. 2 cytowanej ustawy) strona może dochodzić naprawienia szkody wynikłej ze stwierdzonej przewlekłości postępowania, przy czym, biorąc pod uwagę ust. 2 tego przepisu, nie może budzić wątpliwości, że żądanie naprawienia szkody dotyczyć może zarówno naprawienia szkody o charakterze majątkowym (odszkodowanie), jak i niemajątkowym (zadośćuczynienie).

W konsekwencji przepis ten uzależnia wystąpienie z żądaniem o odszkodowanie i zadośćuczynienie od wcześniejszego uwzględnienia złożonej skargi na przewlekłość postępowania. Jednoznacznie wynika to ze sformułowania „strona, której skargę uwzględniono”.

Ustawodawca powiązał zatem wystąpienie z roszczeniem o odszkodowanie i zadośćuczynienie od stwierdzenia przewlekłości, w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., danego postępowania, a więc uznania przez sąd rozpoznający skargę, że jest ona zasadna.

Trafny jest zatem pogląd wyrażony w doktrynie, że z art. 15 ust. 1 wskazanej ustawy wynika, iż warunkiem koniecznym wystąpienia na drogę postępowania cywilnego jest uprzednie uwzględnienie skargi w trybie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki w sytuacji<sup>36</sup>. Jednocześnie ustawodawca nie wymaga w takim przypadku, aby postępowanie co do istoty sprawy uległo zakończeniu, tj. możliwe jest wystąpienie z żądaniem naprawienia szkody wynikłej ze stwierdzonej przewlekłości w sytuacji, gdy postępowanie co do istoty sprawy jest jeszcze w toku lub zakończyło się, ale nieprawomocnie (arg. ex art. 15 ust. 1 i art. 16 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r.)<sup>37</sup>. Jedynym więc warunkiem jest uprzednie uwzględnienie skargi na przewlekłość postępowania.

Oczywiście nic nie stoi na przeszkodzie, aby wystąpić z żądaniem naprawienia szkody po prawomocnym ukończeniu postępowania. Z treści art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. wynika, że owo wystąpienie możliwe jest po uwzględnieniu skargi na przewlekłość, przy czym nie ustanawia on żadnych granic czasowych dochodzenia szkody wynikłej

---

<sup>36</sup> P. Górecki, S. Stachowiak, P. Wiliński, *Skarga na przewlekłość...*, s. 127.

<sup>37</sup> *Tamże*; M. Safjan, K.J. Matuszczyk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Warszawa 2009, s. 131.

z przewlekłego postępowania. Takich ograniczeń nie ustanawia też art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. W konsekwencji po uwzględnieniu skargi na przewlekłość postępowania pojawia się możliwość wystąpienia z przedmiotowym żądaniem, a granice czasowe jego dochodzenia wynikają jedynie z terminów przedawnienia, wynikających z kodeksu cywilnego (art. 442<sup>1</sup> § 1 k.c.). Nie jest więc tak, że strona może, w przypadku gdy wniosła skargę na przewlekłość i została ona uwzględniona, dochodzić naprawienia szkody jedynie do czasu prawomocnego ukończenia postępowania. Przyjęcie takiej wykładni oznaczałoby, że jest ona ograniczona ramami czasowymi postępowania, w ramach którego zaistniała przewlekłość, a to nie ma żadnego umocowania ani w ustawie z dnia 17 czerwca 2004 r., ani też w kodeksie cywilnym.

Gdyby ustawodawca nie powiązał wystąpienia z żądaniem o odszkodowanie i zadośćuczynienie z wcześniejszym stwierdzeniem przewlekłości postępowania w trybie wskazanej ustawy, czyli z uwzględnieniem złożonej skargi, art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. nie miałyby żadnej racji bytu (żadnego uzasadnienia). W konsekwencji, gdyby ustawodawca nie zamierzał wprowadzić w tym zakresie postępowania dwuetapowego – najpierw uwzględnienie złożonej skargi (prejudykat), a potem wystąpienie do właściwego sądu z żądaniem zasądzenia odszkodowania i/lub zadośćuczynienia, art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. nie zostałyby wprowadzone, przy założeniu racjonalności ustawodawcy.

Przyjęte rozwiązanie niewątpliwie rzutuje na sytuację, w której strona skargę złożyła, ale skarga nie została uwzględniona, tj. sąd powołany do jej rozpoznania uznał ją za niezasadną i oddalił (art. 12 ust. 1 wskazanej ustawy). Z treści art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. wyraźnie wynika, że tylko w przypadku, gdy skarga została uwzględniona, możliwe jest dochodzenie w odrębnym postępowaniu odszkodowania od Skarbu Państwa lub solidarnie od Skarbu Państwa i komornika. Jeżeli zatem skarga zostanie oddalona, to droga ta jest zamknięta.

Raz jeszcze należy podkreślić, że treść art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. w wyraźny sposób wskazuje na fakt, iż prawodawca powiązał wystąpienie o żądanie odszkodowania z wcześniejszym uznaniem zasadności złożonej skargi – oddalenie skargi zamyka drogę do dochodzenia odszkodowania.

Wprawdzie SN w uchwale 7 sędziów z dnia 23 marca 2006 r. zdecydowanie wyraził odmienny pogląd, niemniej jednak nie znajduje on oparcia w treści art. 15 ust. 1 cytowanej ustawy. Stanowisko zbieżne z poglądem Sądu Najwyższego prezentowane jest także w doktrynie<sup>38</sup>.

Zauważyć jednak należy zdecydowanie, że ustawodawca w tym zakresie okazał się bardzo rygorystyczny i przyjął rozwiązanie, które w wyraźny sposób wiąże wystąpienie z żądaniem zasądzenia odszkodowania lub zadośćuczynienia z wcześniejszym uwzględnieniem skargi na przewlekłość danego postępowania, co *de facto* oznacza, że oddalenie skargi zamyka drogę w krajowym porządku prawnym do dochodzenia odszkodowania.

Z faktu, że w postępowaniu cywilnym wiążące jest postanowienie sądu co do stwierdzenia przewlekłości danego postępowania (art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r.), nie można wnioskować, że oddalenie skargi w żaden sposób nie wpływa na możliwość żądania naprawienia szkody w postępowaniu cywilnym. Art. 15 ust. 2 cytowanej ustawy należy, co jest oczywiste, interpretować w łączności z ust. 1, kierując się w tym zakresie dyrektywami wykładni systemowej. Przepis ten jest zatem konsekwencją rozwiązania, że w przypadku uwzględnienia złożonej skargi na przewlekłość postępowania sądowego strona może domagać się naprawienia szkody w postępowaniu cywilnym. Ma on służyć przyśpieszeniu tego postępowania poprzez wyeliminowanie badania kwestii, czy do przewlekłości w danym postępowaniu doszło, czy też nie, skoro to zostało już stwierdzone. Z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. wynika zatem, że w przypadku wystąpienia z żądaniem naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości, która została stwierdzona w wyniku uwzględniania skargi na przewlekłość, fakt przewlekłości danego postępowania nie wymaga przeprowadzenia osobnego postępowania dowodowego. Nie przesądza on więc w żadnej mierze kwestii dopuszczalności wystąpienia z żądaniem naprawienia szkody w sytuacji, gdy skarga na przewlekłość postępowania sądowego została oddalona, nie dotyczy bowiem w ogóle tej sytuacji.

---

<sup>38</sup> M. Ba d u c h o w s k a, *Ochrona prawna strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowno-administracyjnym w rozsądnym terminie*, Doradztwo Podatkowe 2005, nr 6, s. 39 i nast.

Trafny jest w związku z powyższym pogląd P. Kładocznego, że negatywne rozstrzygnięcie skargi pozbawia możliwości dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia<sup>39</sup>. Taki wniosek wyraźnie wynika z dyspozycji art. 15 ust. 1 cytowanej ustawy. Jak natomiast stwierdził L. Garlicki, ustawa z 2004 r. ustanowiła szczególną procedurę, w której osoby dotknięte przewlekłością postępowania mogą uzyskać sądowe stwierdzenie, że przewlekłość ta nastąpiła oraz kompensatę pieniężną, co jednak nie wyklucza możliwości dalszego dochodzenia poniesionych szkód w oparciu o przepis art. 417 k.c., co w sposób wyraźny stwierdzono w art. 15 ustawy<sup>40</sup>. Nie może więc budzić wątpliwości, że również L. Garlicki dostrzega, iż negatywne rozstrzygnięcie w przedmiocie skargi, tj. uznanie jej za niezasadną, powoduje, że możliwość dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 417 k.c. jest wykluczona, ponieważ wskazany autor wyraźnie wiąże możliwość wystąpienia z roszczeniem o odszkodowanie z tytułu przewlekłości postępowania z wcześniejszym uwzględnieniem skargi na przewlekłość danego postępowania.

G. Artymiak jednoznacznie wskazuje, że tylko ten podmiot, którego skarga na przewlekłość postępowania została uwzględniona, ma możliwość dochodzenia od Skarbu Państwa naprawienia szkody wynikłej ze stwierdzonej przewlekłości<sup>41</sup>.

A. Józefowicz wskazuje, że tylko strona, której skargę uwzględniono, może w odrębnym postępowaniu dochodzić naprawienia szkody wynikłej ze stwierdzenia przewlekłości od Skarbu Państwa albo solidarnie od Skarbu Państwa i komornika<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> P. Kładoczn y, *Uwagi dotyczące litery i praktyki stosowania ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki*, OSA 2004, nr 12, s. 5.

<sup>40</sup> L. Garlicki, *Przewlekłość postępowania sądowego a kryteria strasburskie (stosowanie ustawy z 2004 r. z perspektywy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka)*, [w:] *Nowe technologie dowodowe a proces karny*, red. L. Gardocki, J. Godyń, M. Hudzik, L.K. Paprzycki, Warszawa 2007, s. 32.

<sup>41</sup> G. Artymiak, [w:] G. Artymiak, M. Klejnowska, Cz.P. Kłak, A. Maślowska, Z. Sobolewski, P.K. Sowiński, *Proces karny. Część szczególna*, Warszawa 2007, s. 190.

<sup>42</sup> A. Józefowicz, *Prawo do skargi na przewlekłość postępowania sądowego*, Jurysta 2004, nr 10, s. 5.



M.M. Gąsiorowska stoi na stanowisku, że stosownie do treści art. 15 ustawy, strona, której skargę wcześniej uwzględniono w toku postępowania, może w odrębnym postępowaniu dochodzić naprawienia szkody wynikłej ze stwierdzenia przewlekłości od Skarbu Państwa<sup>43</sup>.

Również SA w Katowicach w wyroku z dnia 9 listopada 2005 r. wskazał w sposób niebudzący wątpliwości, że zgodnie z treścią art. 15 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, tylko strona, której skargę na przewlekłość postępowania uwzględniono, może w odrębnym postępowaniu dochodzić od Skarbu Państwa naprawienia szkody wynikłej ze stwierdzonej przewlekłości<sup>44</sup>.

W konsekwencji pogląd wyrażony przez SN w uchwale 7 sędziów z dnia 23 czerwca 2006 r. nie może być podzielony.

Nie może być również podzielona teza wyrażona przez SN w postanowieniu z dnia 27 czerwca 2008 r., III CZP 25/08<sup>45</sup>, w którym to judykacie SN uznał, że art. 15 i 16 cytowanej ustawy pełnią funkcję kolizyjną, co oznacza, iż same nie kreują jakichkolwiek praw podmiotowych ani nie stanowią podstawy prawnej dochodzenia roszczeń cywilnoprawnych, stanowiąc w istocie wzmocnienie normatywne, za pomocą którego prawodawca usuwa wszelkie ewentualne wątpliwości co do odpowiedzialności państwa na podstawie przepisów prawa cywilnego za szkodę wyrządzoną rozpoznaniem sprawy w postępowaniu sądowym z nieuzasadnioną zwłoką.

Stanowisko to pozostaje w całkowitej sprzeczności z jasnym brzmieniem art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r.

Przepis ten rzeczywiście ma charakter kolizyjny, ale jego brzmienie nie pozostawia wątpliwości, kto może dochodzić swych praw w przypadku złożenia skargi na przewlekłość postępowania sądowego – tylko podmiot, którego skarga na przewlekłość postępowania została uwzględniona.

---

<sup>43</sup> M.M. Gąsiorowska, *Skuteczność skargi na przewlekłość postępowania w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Palestra 2005, nr 5-6, s. 196.

<sup>44</sup> Wyrok SA w Katowicach z 9 listopada 2005 r., I ACa 1063/05 (OSA 2007, nr 9, poz. 2).

<sup>45</sup> LEX nr 437193.

Występuje zatem ściśle powiązanie stwierdzenia przewlekłości postępowania przygotowawczego lub sądowego (egzekucyjnego) na podstawie przywołanej ustawy z możliwością dochodzenia roszczeń o naprawienie szkody i ów kolizyjny charakter tego przepisu polega na tym, że rozstrzyga on o skutkach oddalenia skargi na przewlekłość postępowania w kontekście dochodzenia naprawienia szkody, która, zdaniem skarżącego, wynika z przewlekłości postępowania.

Nie występuje więc, w odniesieniu do art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., żadne wzmocnienie normatywne, jeśli chodzi o prawo do dochodzenia roszczeń związanych z przewlekłością postępowania, wręcz przeciwnie, prawodawca wyraźnie normatywnie taką możliwość zawężył, wymagając uprzedniego stwierdzenia zaistnienia przewlekłości postępowania. Brzmienie tego przepisu nie pozostawia zatem wątpliwości, jak kształtuje się, w odniesieniu do możliwości dochodzenia swych roszczeń związanych z przewlekłością postępowania, sytuacja podmiotu, którego skarga na przewlekłość postępowania okazała się bezskuteczna, tj. została oddalona.

Dodatkowo za powyższym należy podnieść, że art. 15 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. pozostaje w nierozzerwalnym związku z treścią art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c., który stanowi, że 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. Przepisem stanowiącym inaczej z całą pewnością nie jest art. 15 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., tak więc osoba, której skargę na przewlekłość oddalono w jednoinstancyjnym postępowaniu zainicjowanym wniesieniem skargi na przewlekłość, traci możliwość dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa<sup>46</sup>. Art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. wyraźnie uzależnia możliwość żądania naprawienia szkody od uprzedniego stwierdzenia we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji, a więc w sytuacji, gdy w takim postępowaniu nie zostanie stwierdzona owa niezgodność, a tak jest przecież w przypadku, gdy skarga na przewlekłość

---

<sup>46</sup> B. Błońska, G. Rzońca, *Glosa do postanowienia SN z 3 X 2005 r. (sygn. akt III SO 19/05)*, Przegląd Sejmowy 2006, nr 3, s. 131.

zostanie oddalona, jasne jest zatem, że postanowienie o oddaleniu skargi jest wiążące dla sądu właściwego do rozstrzygnięcia zgłoszonego żądania<sup>47</sup>. Nie stwierdzono bowiem we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia, a to eliminuje możliwość wystąpienia z żądaniem o naprawienie szkody – skoro brak jest działania niezgodnego z prawem, to nie jest spełniona podstawowa przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa.

Podsumowując: gdyby mimo oddalenia skargi istniała możliwość wystąpienia o zasądzenie odszkodowania, art. 15 ust. 1 miałby brzmienie: „Strona, która wniosła skargę...”, nie zaś: „Strona, której skargę uwzględniono...” lub też w ogóle nie byłoby takiego rozwiązania, gdyż to nie byłoby potrzebne. W takiej sytuacji bowiem, bez względu na wynik rozpoznania skargi (oddalenie, uwzględnienie) droga do żądania odszkodowania lub zadośćuczynienia byłaby otwarta. Jeżeli jednak ustawodawca wprowadził *expressis verbis* rozwiązanie, że uwzględnienie skargi na przewlekłość postępowania otwiera możliwość wystąpienia z roszczeniem o naprawienie szkody wynikłej ze stwierdzonej przewlekłości, to tym samym w sposób jednoznaczny (rozumując *a contrario*) określił, kiedy niemożliwe jest dochodzenie naprawienia takiej szkody.

Za powyższą interpretacją przemawia także to, że ustawodawca we wskazanym przepisie w jego końcowej części posługuje się terminem „dochodzić szkody wynikłej ze stwierdzonej przewlekłości”, co w zestawieniu z wymogiem uprzedniego uwzględnienia skargi na przewlekłość postępowania nie może pozostawiać wątpliwości, że tylko w przypadku uwzględnienia skargi na przewlekłość postępowania, w następstwie czego dochodzi do stwierdzenia przewlekłości, możliwe jest następnie dochodzenie naprawienia szkody z tego tytułu wynikłej w odrębnym postępowaniu – stwierdzenie przewlekłości postępowania jest skutkiem uwzględnienia skargi na przewlekłość (art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r.).

Warto wskazać, że SN w uchwale z dnia 17 listopada 2004 r., III SPP 42/04<sup>48</sup>, stwierdził, że rozstrzygnięcie stwierdzające przewlekłość postępowania wiąże w ewentualnym postępowaniu odszkodowawczym

---

<sup>47</sup> *Tamże*.

<sup>48</sup> OSNP 2005, nr 5, poz. 71.

(art. 15 ust. 2 ustawy z 17 czerwca 2004 r.), ale waloru takiego nie ma już rozstrzygnięcie negatywne, w tym zwłaszcza polegające na odrzuceniu skargi.

Stanowisko to nie jest do końca prawidłowe. Art. 15 ust. 2 ustawy rzeczywiście wyraźnie wskazuje, że postanowienie uwzględniające skargę wiąże sąd w postępowaniu cywilnym o odszkodowanie lub zadośćuczynienie co do stwierdzenia przewlekłości. Z przepisu tego jednoznacznie wynika, że takie postanowienie stanowi prejudykat w postępowaniu o naprawienie szkody wynikłej z przewlekłości<sup>49</sup>. Przepis ten milczy na temat wpływu postanowienia oddalającego skargę na przewlekłość na takie postępowanie, niemniej jednak nie znaczy to, że takie postanowienie żadnego skutku nie wywołuje. Otóż wywołuje, jako że art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. wyraźnie stanowi, iż można żądać naprawienia szkody wynikłej z niewydania orzeczenia, ale dopiero po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania tego orzeczenia, czyli brak takiego stwierdzenia wyklucza tę możliwość. Trafnie natomiast przyjęto, że odrzucenie skargi nie wyklucza wystąpienia z żądaniem naprawienia szkody, tyle że strona, chcąc uczynić to, zanim postępowanie ulegnie prawomocnemu zakończeniu, powinna złożyć skargę spełniającą wszelkie wymagania formalne i skarga ta musi zostać uznana za zasadną (arg. ex art. 15 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r.). Samo zatem odrzucenie skargi nie eliminuje możliwości dochodzenia naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości, z tym że, aby uczynić to przed prawomocnym zakończeniem postępowania, niezbędne jest uzyskanie prejudykatu, o którym mowa w art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c.

Z treści art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. wynika, że zasądzenie sumy pieniężnej na podstawie art. 12 ust. 4 ustawy nie wyłącza dochodzenia naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości<sup>50</sup>.

Uznać należy, że przed wniesieniem skargi do ETPC, strona, której skargę uwzględniono, powinna dochodzić we właściwym postępowaniu

---

<sup>49</sup> M. A d a m c z y k, *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia*, Przegląd Prawa Publicznego 2007, nr 4, t. 9, LEX nr 59524/9.

<sup>50</sup> Z. C i c h o Ń, *Krajowa skarga na brak rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki jako środek wyczerpujący postępowanie krajowe przed złożeniem skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na nierozpatrzenie sprawy w rozsądnym terminie*, Palestra 2005, nr 9-10, s. 146.

naprawienia szkody od Skarbu Państwa albo od Skarbu Państwa i komornika. Skoro ustawodawca przewidział taką możliwość, to tym samym przed sięgnięciem po środek ochrony gwarantowany prawem międzynarodowym należy skorzystać z tej możliwości, zapewnionej przez prawo krajowe. Taki wniosek wynika z art. 35 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie... . Jest to konsekwencja tego, że w Polsce przyjęto rozwiązanie mające charakter dwustopniowy: obok kompensaty orzekanej na podstawie art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. istnieje możliwość dochodzenia naprawienia szkody za materialne i niematerialne szkody spowodowane przewlekłością, a więc uzyskanie sumy pieniężnej w ramach postępowania zainicjowanego skargą na przewlekłość nie wyczerpuje wszystkich możliwości związanych z kompensatą ujemnych następstw wynikłych z przewlekłości<sup>51</sup>. Skoro zaś w prawie krajowym istnieje system dwustopniowy, to jest oczywiste, że należy skorzystać z obu stopni, aby móc złożyć skargę do ETPC w Strasburgu bez narażenia się na odrzucenie skargi, jako wniesionej z naruszeniem wymogu, o którym mowa w art. 35 ust. 1 Konwencji (art. 35 ust. 4 Konwencji), gdyż oba te stopnie tworzą nierozzerwalny system.

Jak wskazał ETPC w wyroku z dnia 12 marca 2009 r. w sprawie *Makarov v. Rosja*, nr skargi 15217/07, zasada wyczerpania krajowych środków odwoławczych, wskazana w art. 35 Konwencji, zobowiązuje osoby chcące wnieść swą sprawę przeciwko państwu do Trybunału do skorzystania najpierw ze środków odwoławczych zapewnianych przez krajowy system prawny. W konsekwencji państwa są zwolnione z odpowiadania przed organem międzynarodowym za swe działania, zanim zostanie im dana możliwość naprawienia sytuacji za pomocą swojego własnego systemu prawnego. Zasada ta opiera się na założeniu, odzwierciedlonym w art. 13 Konwencji – do którego art. 35 jest bardzo podobny – iż w systemie prawa krajowego istnieje skuteczny środek odwoławczy dostępny w odniesieniu do zarzucanego naruszenia, bez względu na to, czy postanowienia Konwencji zostały inkorporowane do prawa krajowego. W ten sposób funkcjonuje ważny aspekt zasady, że mechanizm ochrony powołany do życia w Konwencji ma charakter pomocniczy w stosunku

---

<sup>51</sup> L. Garlicki, *Przewlekłość postępowania...*, s. 43.

do krajowych systemów chroniących prawa człowieka. Na podstawie art. 35 Konwencji skarżący normalnie winien skorzystać z tych środków odwoławczych, które są dostępne i wystarczające, aby uzyskać zadośćuczynienie w odniesieniu do zarzucanych naruszeń. Artykuł 35 Konwencji wymaga także, by skargi wnoszone do Trybunału zostały wcześniej wniesione do odpowiedniego organu krajowego, przynajmniej co do ich istoty i zgodnie z wymogami formalnymi oraz terminami ustanowionymi w prawie krajowym, a także, dalej, by wszelkie środki proceduralne, które mogłyby zapobiec naruszeniu Konwencji, zostały wykorzystane<sup>52</sup>. W innym judykacie Trybunał zaznaczył, że celem art. 35 ust. 1 Konwencji jest przyznanie układającym się państwom możliwości zapobieżenia lub naprawienia naruszenia, które im się zarzuca, zanim zarzuty takie zostaną wniesione do Trybunału. Niemniej jednak winny być wyczerpane jedynie takie środki odwoławcze, które są skuteczne<sup>53</sup>. Stanowisko zbieżne z przedstawionymi powyżej zajął Trybunał w wyroku z dnia 23 września 2004 r. w sprawie *Rachevi v. Bułgaria*, nr skargi 47877/99<sup>54</sup> oraz w wyroku z dnia 15 lipca 2004 r. w sprawie *Bednarska v. Polska*, nr skargi 53413/99<sup>55</sup>.

W orzecznictwie strasburskim nie budzi również wątpliwości, że środki prawne krajowe, które nie pozwalają na naprawienie szkody, nie mogą być uznane za skuteczne i wystarczające i nie muszą być w takiej sytuacji wykorzystane<sup>56</sup>.

A *contrario*, jeżeli w systemie prawa krajowego istnieje środek prawny, który pozwala na naprawienie szkody i spełnia on kryterium „skuteczności”, to ze środka takiego należy skorzystać, aby skarga wniesiona do Trybunału nie została uznana za niedopuszczalną ze względu na brak wyczerpania krajowej drogi prawnej. Skoro więc możliwe jest naprawienie szkody

---

<sup>52</sup> LEX nr 487003.

<sup>53</sup> Wyrok ETPC z 11 października 2005 r. w sprawie *Sychev v. Ukraina*, nr skargi 4773/02 (LEX nr 157889).

<sup>54</sup> LEX nr 141528.

<sup>55</sup> Publikowany na stronie [www.ms.gov.pl](http://www.ms.gov.pl)

<sup>56</sup> Decyzja EKPC z 25 maja 1975 r. w sprawie *Cypr v. Turcja*, nr skargi 6780/74, DR 2/125; decyzja EKPC z 12 października 1978 r. w sprawie *X. v. Wielka Brytania*, nr skargi 7308/75; DR 16/32; decyzja EKPC z 8 marca 1994 r. w sprawie *Wingrove v. Wielka Brytania*, nr skargi 17419/90, DR 76 – A/26; decyzja EKPC w sprawie *Molet v. Francja* z 29 listopada 1995 r., nr skargi 25164/94, (niepubl.).

w ramach prawa krajowego (art. 15 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. i art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c.), należy skorzystać z tej możliwości, zanim sprawa zostanie przedstawiona Trybunałowi w Strasburgu.

Na powyższe zwrócił uwagę Trybunał w sprawach dotyczących Polski, podkreślając, że istnieje możliwość wszczęcia postępowania cywilnego o odszkodowanie i zadośćuczynienie, która przewidziana jest w art. 15 i art. 16 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., co jednoznacznie wskazuje na fakt, iż przed wniesieniem skargi do Trybunału niezbędne jest skorzystanie z tej możliwości<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup> K. G o n e r a, *Przewlekłość postępowania w sprawach cywilnych*, Przegląd Sądowy 2005, nr 11-12, s. 38.