

*Czesław Paweł Kłak*

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

### **3. Uprawnienie strony do naprawienia szkody w razie niewniesienia skargi**

Artykuł 16 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 postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki wprowadza rozwiązanie, że naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości postępowania, po prawomocnym zakończeniu postępowania, co do istoty sprawy, może dochodzić strona, która skargi na przewlekłość postępowania nie złożyła zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy<sup>58</sup>.

*Ratio legis* tego rozwiązania tkwi w tym, że ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. nie przewiduje możliwości naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości w ramach postępowania zainicjowanego skargą, jak również nie wymaga, aby strona taką skargę złożyła (wniesienie skargi jest prawem, a nie obowiązkiem strony), a to wymaga wyraźnego umożliwienia dochodzenia naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości poza tym postępowaniem, a więc na zasadach ogólnych związanych z odpowiedzialnością Skarbu Państwa za niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie organów władzy publicznej w wyniku określenia relacji skarga na

---

<sup>58</sup> Zob. szerzej: *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2005, s. 1149.

przewlekłość postępowania – roszczenie o naprawienie szkody wynikłej z przewlekłości<sup>59</sup>.

Art. 16 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. realizuje wskazany powyżej cel.

Możliwe jest więc na podstawie kodeksu cywilnego (art. 417) dochodzenie naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości nawet po prawomocnym zakończeniu postępowania co do istoty sprawy<sup>60</sup>.

Warunkiem *sine qua non* wystąpienia z powództwem na podstawie art. 417 k.c. jest więc, zgodnie z dyspozycją art. 16 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., prawomocne ukończenie postępowania co do istoty sprawy<sup>61</sup>.

Dochodzenie szkody wynikłej z przewlekłego postępowania, gdy nie złożono skargi na jego przewlekłość, nie może więc nastąpić do czasu prawomocnego zakończenia postępowania co do istoty sprawy<sup>62</sup>, przy czym bez znaczenia jest to, czy postępowanie co do istoty sprawy zakończy się orzeczeniem o charakterze formalnym, czy też merytorycznym.

Niewątpliwie zestawienie art. 15 ust. 1 i art. 16 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. pozwala na wyciągnięcie wniosku, że złożenie skargi na przewlekłość postępowania nie jest warunkiem niezbędnym do dochodzenia naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości postępowania (arg. ex art. 16 cytowanej ustawy), ale w sytuacji, gdy strona złoży taką skargę, warunkiem wystąpienia z żądaniem zasądzenia odszkodowania lub zadośćuczynienia jest uwzględnienie skargi (arg. ex art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r.).

Jak więc trafnie uznał Sąd Apelacyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 30 października 2008 r., I ACa 620/07, nieskorzystanie z możliwości złożenia skargi na przewlekłość postępowania i domagania się tą drogą

---

<sup>59</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania w rozsądnym terminie sprawy w postępowaniu sądowym, druk sejmowy nr 2256, publikacja na stronie [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl), s. 12.

<sup>60</sup> Postanowienie SN z 19 sierpnia 2009 r., V KK 78/09 (LEX nr 519597).

<sup>61</sup> Wyrok SA w Katowicach z 9 listopada 2005 r., I ACa 1063/05 (OSP 2008, nr 11, poz. 124).

<sup>62</sup> M. K ł o p o c k a, *Skarga na przewlekłość w postępowaniu sądowym (ze szczególnym uwzględnieniem przepisów postępowania karnego)*, Nowa kodyfikacja prawa karnego, t. XIX, red. L. Bogunia, s. 165; M. H a c z k o w s k a, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 111; uchwała SN z 19 stycznia 2005 r., III SPP 115/04 (OSNP 2005, nr 9, poz. 135).

przyspieszenia postępowania oraz ewentualnie świadczenia przewidzianego w art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. nie stanowi przeszkody w dochodzeniu na podstawie art. 417 k.c. naprawienia szkody spowodowanej przewlekłością postępowania<sup>63</sup>.

Art. 16 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. nie stanowi w istocie żadnej podstawy odpowiedzialności materialnoprawnej państwa za przewlekłość postępowania, pełniąc jednak istotną rolę, albowiem przesądza on ponad wszelką wątpliwość, że brak złożenia skargi, bez względu na przyczyny nieskorzystania z tego instrumentu, nie uniemożliwia wystąpienia z roszczeniami odszkodowawczymi<sup>64</sup>, jak również, że w takim przypadku nie jest wymagane uzyskanie prejudykatu stwierdzającego niezgodność z prawem niewydania orzeczenia. Przepis ten bowiem odsyła do treści art. 417 k.c., nie zaś do dyspozycji art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. Tym samym dochodzenie szkody wynikłej z przewlekłości postępowania po jego prawomocnym zakończeniu wolne jest od uprzedniego stwierdzenia we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem działania organu władzy publicznej i to wyraźnie wynika z treści art. 16 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. w zw. z art. 417 k.c. Jak wynika bowiem z treści art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c., tryb w nim przewidziany znajduje zastosowanie, gdy przepisy odrębne nie stanowią inaczej, a takim przepisem jest z całą pewnością art. 16 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r.<sup>65</sup>

Z treści art. 16 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. wynika zatem, że brak wniesienia skargi nie jest negatywną przesłanką dochodzenia naprawienia szkody na podstawie art. 417 k.c.<sup>66</sup> Wprowadzenie takiego rozwiązania ma charakter porządkowy, ułatwiając zrozumienie relacji: skarga na przewlekłość postępowania – roszczenie o naprawienie szkody, ale rozstrzyga również kwestię związaną z brakiem obowiązku uprzedniego stwierdzenia niezgodności z prawem działania organu władzy publicznej.

Przepis ten rozstrzyga także, że strona, która nie złożyła skargi na przewlekłość postępowania, nie może do czasu jego prawomocnego

---

<sup>63</sup> Publ.: Biuletyn Sądu Apelacyjnego w Katowicach 2009, nr 2, poz. 18.

<sup>64</sup> M. P i l c h, *Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 9 listopada*, I ACa 1063/05, OSP, nr 11, s. 124 i nast.

<sup>65</sup> H. P i e t r z y k o w s k i, *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia*, Przegląd Sądowy 2005, nr 4, s. 3 i nast.

<sup>66</sup> M. S a f j a n, K. J. M a t u s z c z y k, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 131.

zakończenia skorzystać z dyspozycji art. 417 k.c. Artykuł 16 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. reguluje więc, kiedy strona postępowania może dochodzić roszczenia o naprawienie szkody wynikłej z przewlekłości na podstawie art. 417 k.c., określa zatem, kiedy możliwe jest powołanie się na ten przepis jako podstawy zgłoszenia roszczenia o odszkodowanie. W tym zakresie przepis ten ma charakter kolizyjny, przesądając o trybie dochodzenia naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości, w sytuacji gdy strona nie skorzystała z możliwości wniesienia skargi na przewlekłość postępowania.

Nie jest więc tak, że artykuł 16 mogłoby w ustawie z dnia 17 czerwca 2004 r. nie być, gdyż nie jest on niezbędny do dochodzenia odszkodowania z tytułu przewlekłości postępowania. Z całą pewnością czyni on przejrzystą relację między ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. a kodeksem cywilnym, a ponadto wyraźnie przesądza, że dochodząc naprawienia szkody po prawomocnym zakończeniu postępowania, zastosowanie znajduje ogólna reguła odpowiedzialności Skarbu Państwa, wyrażona w art. 417 k.c. Ma to istotne znaczenie, jako że brak takiego rozwiązania prowadziłby do wniosku, że strona postępowania zakończonego prawomocnie nie miałaby możliwości dochodzenia naprawienia szkody w sytuacji, gdy nie skorzystała uprzednio z możliwości wniesienia skargi na przewlekłość, ponieważ stałaby temu na przeszkodzie treść art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. Art. 16 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. wyłącza więc zastosowanie art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. w odniesieniu do postępowania, które zostało prawomocnie zakończone, tj. z jego treści wynika brak konieczności uzyskania pre-judykatu wskazanego w tym przepisie, w istocie przesądając o tym, że w takim przypadku żądanie naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości postępowania dochodzone jest na podstawie art. 417 k.c.

Wskazać należy, że Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu w swym orzecznictwie wyraźnie podkreślił, iż dochodzenie odszkodowania w związku z przewlekłością postępowania odbywa się na podstawie art. 16 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. w związku z art. 417 k.c.<sup>67</sup>, a zatem Trybunał upatruje w tym przepisie podstawy normatywnej dochodzenia odszkodowania.

---

<sup>67</sup> Między innymi wyrok ETPC z 30 maja 2006 r. w sprawie Barszcz v. Polska, nr skargi 71152.01, LEX nr 180576; B. Słupska-Uczkiewicz, *Problem skutecz-*

Niewątpliwie podstawą materialnoprawną dochodzenia roszczenia o naprawienie szkody jest art. 417 k.c. – w hipotezie tego przepisu mieszczą się przypadki odpowiedzialności za szkody wynikające z przewlekłości postępowania, o ile zostało ono już prawomocnie ukończony<sup>68</sup>, do którego art. 16 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. wyraźnie się odwołuje, ale możliwość wystąpienia z roszczeniem o naprawienie szkody bez uprzedniego stwierdzenia niezgodnego z prawem zachowania organu władzy publicznej wynika z art. 16 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. Skoro bowiem nie odwołuje się on do przepisu, z którego wynika konieczność uzyskania prejudyktatu (art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c.), to tym samym przesądza on o trybie dochodzenia roszczenia o naprawienie szkody.

Z przepisu tego wynika także, kiedy strona postępowania może powołać się na art. 417 k.c. jako podstawę materialnoprawną dochodzenia swych roszczeń.

Art. 16 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. nie jest więc podstawą materialnoprawną dochodzenia odszkodowania, zwłaszcza że nie zawiera on w swej treści żadnych przesłanek dotyczących odszkodowania z tytułu przewlekłości postępowania, ale pogląd wyrażony przez Trybunał należy uznać za trafny, bowiem zasadnie Trybunał wskazuje, iż przepis ten wyraźnie rozstrzyga o dopuszczalności wystąpienia z roszczeniem o naprawienie mimo uprzedniego braku wniesienia skargi na przewlekłość postępowania przez uprawniony podmiot, eliminując konieczność uprzedniego uzyskania przez stronę prejudyktatu stwierdzającego niezgodność z prawem działania organu władzy publicznej (sądu, prokuratora, komornika sądowego).

Art. 16 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. nie różnicuje przyczyn niezłożenia skargi. Mogą one wynikać z zaniedbania, jak również być spowodowane brakiem wiary w skuteczność tego środka.

Za niezłożenie skargi należy uznać brak jej skutecznego wniesienia w rozumieniu art. 5 ust. 1 ustawy, tj. wniesienie skargi wbrew wymogowi, o którym mowa w tym przepisie, polegające na niedochowaniu

---

*ności krajowej skargi na przewlekłość postępowania w sprawach rozpatrywanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka*, Biuletyn Biura Informacji Rady Europy. Wybór orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach polskich 2007, t. III, nr 3-4, s. 8.

<sup>68</sup> M. S a f j a n, K. J. M a t u s z y k, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 42-43.

wymogu złożenia skargi w toku postępowania, niewątpliwie będące przejawem szeroko rozumianego zaniedbania<sup>69</sup>.

Spełnia również wymóg „niewniesienia skargi” wniesienie skargi niespełniającej wymogów formalnych, która następnie została odrzucona przez sąd stosownie do treści art. 9 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., co również należy kwalifikować jako zaniedbanie<sup>70</sup>.

We wskazanych powyżej przypadkach skarga na przewlekłość postępowania z całą pewnością nie została złożona zgodnie z wymogami ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r.

Wprawdzie art. 16 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. wyraźnie przyjmuje, że za niewniesienie skargi w jego rozumieniu należy uznać wniesienie skargi, która uchybia terminowi określonemu w art. 5 ust. 1 ustawy, niemniej jednak poprzestanie wyłącznie na wykładni literalnej jest w tym wypadku niewystarczające. Jako niewniesienie skargi należy rozumieć każdą sytuację, w której skarga nie została wniesiona zgodnie z wymogami ustawowymi. Skarga, która wnoszona jest zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., to skarga nie tylko wniesiona w toku postępowania w sprawie, ale również skarga spełniająca inne wymogi formalne, bo tylko taką skargę można uznać za wniesioną zgodnie z treścią tego przepisu. Za wniesienie skargi w rozumieniu art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. należy rozumieć wniesienie w toku postępowania skargi spełniającej wszelkie wymogi formalne, wynikające z tej ustawy. Tym samym wniesienie skargi w toku postępowania w sprawie, ale np. niezawierającej żądania stwierdzenia przewlekłości w sprawie, której skarga dotyczy (art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy), co skutkuje jej odrzuceniem bez wzywania do uzupełnienia tego braku (art. 9 ust. 1 ustawy), nie jest wniesieniem skargi w rozumieniu art. 5 ust. 1 ustawy, jako że pismo, które zostało wniesione, nie było z punktu formalnego skargą ze względu na posiadane konstrukcyjne braki formalne.

Jak trafnie wskazał Sąd Apelacyjny w Białymstoku w postanowieniu z dnia 24 stycznia 2007 r., I S 12/06, oddalenie skargi z tej przyczyny, że nie są spełnione przesłanki wynikające z art. 5 ust. 1 ustawy o skardze

---

<sup>69</sup> M. Zbrojevska, *Skarga na przewlekłość postępowania karnego*, Palestra 2004, nr 11-12, s. 21 i nast.

<sup>70</sup> B. Błońska, G. Rzońca, *Glosa...*, s. 131.

na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, nie pozbawia strony możliwości naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości postępowania<sup>71</sup>.

Wprawdzie w postanowieniu tym Sąd pomylił „oddalenie skargi” z „pozostawieniem bez rozpoznania” (dotyczy skargi na przewlekłość postępowania karnego) czy też z jej „odrzuconiem” (dotyczy skargi na przewlekłość postępowania cywilnego i postępowania sądownoadministracyjnego) – oddalenie skargi jest wyrazem oceny, że skarga jest niezasadna, a więc w danym postępowaniu nie doszło do przewlekłości w rozumieniu ustawy (art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r.), zaś pozostawienie bez rozpoznania czy też odrzucenie skargi następuje wtedy, gdy z określonych w ustawie powodów formalnych nie może być ona rozpoznana (w tym, gdy nie została wniesiona w toku postępowania w sprawie, czego wymaga art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r.), niemniej jednak z uzasadnienia tego postanowienia wynika jednoznacznie, że w sytuacji, w której skarga nie została wniesiona zgodnie z treścią art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca, strona może dochodzić na podstawie art. 417 k.c. naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości.

Pogląd ten zasługuje na uwzględnienie, bowiem nieskuteczne, tj. wadliwe formalnie wniesienie skargi mieści się w pojęciu „niewniesienia” skargi, ponieważ w istocie w takim przypadku nie dochodzi do wniesienia skargi zgodnie z wymogami ustawy, a tylko takie można uznać za wniesienie w jej rozumieniu, zaś sama ustawa nie eliminuje możliwości wystąpienia z roszczeniem w trybie art. 417 k.c. z powodu wadliwego formalnie wniesienia skargi. Wręcz przeciwnie, art. 16 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. wyraźnie taką możliwość dopuszcza, bowiem w przypadku, o którym mowa w tym przepisie, skarga formalnie, zgodnie z ustawą, nie została wniesiona – przez formalne złożenie skargi należy rozumieć jej niewadliwe złożenie, w więc wniesienie skargi spełniającej wszystkie wymogi formalne, a to wyklucza możliwość przyjęcia, że „strona wniosła skargę”, pozwalając na uznanie, że skarga nie została wniesiona w rozumieniu art. 16 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. Tym samym oczywiste jest, że taki podmiot nie może mieć zamkniętej drogi do dochodzenia swych roszczeń w oparciu o art. 417 k.c.

---

<sup>71</sup> Publ. OSAB 2007, nr 1, poz. 30.

Zresztą przyjęcie odmiennej interpretacji oznaczałoby radykalne ograniczenia prawa do dochodzenia naprawienia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.). Nie może być bowiem tak, że uchybienie formalne w zakresie wniesienia skargi, nawet o charakterze oczywistym, przekreśla prawo gwarantowane Konstytucją. Taka wykładania, jako naruszająca Konstytucję, nie może być przyjęta.

Taka wykładnia prowadziłyby również do naruszenia dyspozycji art. 77 ust. 2 Konstytucji, który stanowi, że ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw. Gdyby przyjmując, że wniesienie pisma procesowego, niespełniającego wymagań formalnych, równoznaczne jest z wniesieniem skargi, to strona nie miałaby możliwości dochodzenia naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości ani na podstawie art. 417 k.c., ani tym bardziej na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c., a to pozbawiłoby ją definitywnie możliwości uzyskania ochrony prawnej w ramach krajowego porządku prawnego.

Oczywiście podmiot uprawniony do wniesienia skargi, w postępowaniu cywilnym, w którym dochodził będzie na podstawie art. 417 k.c. naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości, zobowiązany będzie wykazać, tj. udowodnić, że doszło do przewlekłości danego postępowania, a więc naruszono standard rozpatrzenia sprawy „bez nieuzasadnionej zwłoki” („w rozsądnym terminie”), jak również wykazać szkodę (materialną, niematerialną), którą poniósł w wyniku nadmiernie długiego postępowania, w tym jej charakter i rozmiar. Między wynikłą szkodą a przewlekłością postępowania będzie musiał wystąpić normalny związek przyczynowy, który również podlega udowodnieniu przez stronę<sup>72</sup>, musi więc ona wykazać, że konkretna szkoda jest normalnym następstwem zaistnienia stanu przewlekłości postępowania. Taki wniosek wynika z wyrażonego brzmienia art. 6 k.c., który stanowi, że ciężar udowodnienia spoczywa na osobie, która z danego faktu wywodzi skutki prawne i przepis ten znajduje zastosowanie w postępowaniu zainicjowanym na podstawie

---

<sup>72</sup> P. Górecki, S. Stachowiak, P. Wiliński, *Skarga na przewlekłość...*, s. 129; M. Sykułska, *Prawo do skutecznego środka odwoławczego na przewlekłość postępowania – skutki wyroku Kudła przeciwko Polsce dla polskiego prawa i praktyki*, [w:] *Prawa człowieka: wczoraj – dziś – jutro*, red. J. Zajadło, Gdańskie Studia Prawnicze 2005, t. XIII, s. 405.



art. 417 k.c.<sup>73</sup> Dodatkowo za powyższym przemawia treść art. 232 k.p.c., który stanowi, że strony są obowiązane wskazywać dowody dla stwierdzenia faktów, z których wywodzą skutki prawne.

Odmiennie jest w przypadku, gdy w toku danego postępowania (np. karnego) złożono skargę na jego przewlekłość, która została uwzględniona, a więc stwierdzono, że w ramach danego postępowania zaistniała przewlekłość w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. W takim przypadku postanowienie uwzględniające skargę wiąże sąd w postępowaniu cywilnym o odszkodowanie lub zadośćuczynienie co do stwierdzenia przewlekłości (art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r.), tj. osoba dochodząca naprawienia szkody wynikłej ze stwierdzonej przewlekłości nie musi już dowodzić jej zaistnienia, gdyż to zostało ustalone w postępowaniu zainicjowanym skargą na przewlekłość danego postępowania i w postępowaniu o odszkodowanie lub zadośćuczynienie kwestia przewlekłości tego postępowania nie jest już w ogóle badana – fakt przewlekłości postępowania nie wymaga przeprowadzenia odrębnego postępowania dowodowego<sup>74</sup>. W takim przypadku strona jest więc zwolniona z obowiązku udowodnienia, że szkoda wynikała z przewlekłego postępowania, zobowiązana jest jednak udowodnić zarówno jej wystąpienie, jak również wykazać związek przyczynowy między stwierdzoną przewlekłością a wystąpieniem szkody.

Podsumowując: z regulacji zawartej w art. 16 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., w szczególności z odesłania do art. 417 k.c., nie zaś do art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. wynika, że przewlekłość postępowania prawomocnie zakończonemu podlega badaniu przez sąd odszkodowawczy i uzasadniać odpowiedzialność odszkodowawczą na podstawie art. 417 k.c. Podmiot, który twierdzi, że poniósł szkodę wskutek przewlekłości postępowania już

---

<sup>73</sup> Zob. S. D m o w s k i, [w:] S. D m o w s k i, S. R u d n i c k i, *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga pierwsza. Część ogólna*, Warszawa 2003, s. 52 i nast.; wyrok SN z 3 października 1969 r., II PR 313/69 (OSN 1970, nr 9, poz. 147); wyrok SN z 5 stycznia 1999 r., III CKN 84/99 (niepubl.).

<sup>74</sup> *Tamże*, s. 127; M. B a l c e r z a k, *Projekt ustawy o skardze na przewlekłość postępowania sądowego – w celu wykonania wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Kudła przeciwko Polsce (skarga nr 30210/96, wyrok – 26 października 2000 r.)*, Biuletyn Biura Informacji Rady Europy. Ochrona Praw Człowieka w systemie Prawa Europejskiego 2003, nr 3, s. 106.

prawomocnie zakończonych, nie musi uzyskiwać żadnego prejudykatu, lecz zwrócić się bezpośrednio do sądu odszkodowawczego, przed którym, jak już wskazano, zobowiązany będzie wykazać, że faktycznie doszło do niezgodnej z prawem przewlekłości postępowania<sup>75</sup>. Natomiast podmiot, który twierdzi, że poniósł szkodę na skutek przewlekłości postępowania co do istoty, które nie zostało jeszcze prawomocnie zakończone, zobowiązany jest uzyskać prejudykat w postaci orzeczenia uwzględniającego skargę na przewlekłość, a postępowanie ze skargi, uregulowane w ustawie z dnia 17 czerwca 2004 r. należy traktować jako „właściwe postępowanie” w rozumieniu art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c.<sup>76</sup>

Ze względu na treść art. 16 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. oraz art. 417 k.c., z którego wynika możliwość dochodzenia naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości w postępowaniu cywilnym, uznać należy, że każdy, kto będzie chciał złożyć skargę do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, będzie musiał uprzednio wytoczyć powództwo cywilne na podstawie art. 417 k.c., aby spełnić wymóg przewidziany w art. 35 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>77</sup>. Dopiero prawomocne rozstrzygnięcie w przedmiocie wniesionego powództwa otwiera możliwość złożenia skargi do Trybunału. Na powyższe uwagę zwrócił Trybunał w wyroku z dnia 14 czerwca 2005 r. w sprawie *Krasuski v. Polska*, nr skargi 61444/00, stając na stanowisku, że dopóki skarżący może wystąpić z roszczeniem opartym o art. 417 k.c., nie można mówić o wyczerpaniu środków krajowych i skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jest niedopuszczalna<sup>78</sup>.

Na powyższe zwrócił również uwagę Trybunał w innym judykacie w sprawie przeciwko Polsce, wyraźnie wskazując, że skarga na przewlekłość postępowania i powództwo o naprawienie szkody wynikającej

---

<sup>75</sup> Z. Banaśczyk, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Pietrzykowski, t. I, Warszawa 2005, s. 1149.

<sup>76</sup> *Tamże*, s. 1150.

<sup>77</sup> M. Zbrojewska, *Skarga na przewlekłość...*, s. 30; Z. Banaśczyk, *Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną niewydaniem orzeczenia sądowego we właściwym czasie (art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c.)*, *Palestra* 2006, nr 9-10, s. 17; M.M. Gąsiorowska, *Skuteczność skargi...*, s. 197.

<sup>78</sup> L. Garlicki, *Przewlekłość postępowania...*, s. 34.

z przewlekłości stanowią „środki odwoławcze” w rozumieniu Konwencji<sup>79</sup>, zasadne jest więc, że skarżący musi z nich skorzystać, zanim wniesie skargę do Trybunału.

Jak wskazał Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 14 czerwca 2005 r. w sprawie *Krasuski v. Polska*, nr skargi 61444/00<sup>80</sup>, należy stwierdzić, iż od dnia 17 września 2004 r., to jest od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., roszczenie odszkodowawcze z art. 417 k.c. uzyskało wystarczający stopień pewności, aby stać się „skutecznym środkiem odwoławczym” w rozumieniu art. 13 Konwencji dla skarżącego zarzucającego naruszenie prawa do rozparzenia sprawy w rozsądnym terminie w postępowaniu sądowym w Polsce.

W doktrynie sformułowano pogląd, że w postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 16 ustawy z 17 czerwca 2004 r. w związku z art. 417 k.c. brak jest możliwości dochodzenia zadośćuczynienia za doznane krzywdy, albowiem ustawodawca w art. 417 k.c. ograniczył zakres odpowiedzialności Skarbu Państwa do szkód majątkowych, wykluczając możliwość dochodzenia w tym trybie zadośćuczynienia za krzywdy<sup>81</sup>. Jednocześnie postuluje się ekstensywną wykładnię art. 16 ustawy i art. 417 k.c., pozwalającą objąć zakresem wytaczanego na tej podstawie żądania strony także zadośćuczynienie za krzywdy doznane w związku z przewlekłością procesu<sup>82</sup>.

Stanowisko to nie może być podzielone. Przede wszystkim art. 417 k.c., do którego wyraźnie odwołuje się art. 16 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., posługuje się pojęciem „szkody”, nie ograniczając rozumienia tego pojęcia wyłącznie do szkody o charakterze majątkowym. Jak w związku z tym twierdzi się w doktrynie, pojęcie szkody powinno być rozumiane w sposób ogólnie przyjęty na gruncie prawa cywilnego – chodzi tu

---

<sup>79</sup> Wyrok ETPC z 30 maja 2006 r. w sprawie *Barszcz v. Polska*, nr skargi 71152/01, LEX nr 180576.

<sup>80</sup> Publ. LEX nr 153380.

<sup>81</sup> D. Szumiło-Kulczycka, *Skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki – znaczenie i zakres zastosowania w sprawach karnych*, [w:] *Zagubiona szybkość procesu karnego. Jak ją przywrócić?*, red. S. Waltoś, J. Czapska, Warszawa 2005, s. 252.

<sup>82</sup> *Tamże*, s. 252.

o uszczerbek o charakterze zarówno majątkowym, jak i niemajątkowym<sup>83</sup>. Szkodą jest więc każdy uszczerbek, który dotyka poszkodowanego, tak o charakterze majątkowym, jak i niemajątkowym<sup>84</sup>. Z uwagi na lokalizację art. 417 k.c. w tytule VI k.c. „Czyny niedozwolone” nie należy więc wykluczyć odpowiedzialności władzy publicznej z tytułu naruszenia dóbr osobistych obywatela, w tym także możliwości żądania zadośćuczynienia pieniężnego za szkodę niemajątkową według art. 445 k.c. i 448 k.c.<sup>85</sup>

Powyższe rozumienie pojęcia szkody zostało zaakceptowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00<sup>86</sup>, jednoznacznie stwierdził, że przez szkodę należy rozumieć każdy uszczerbek w prawnie chronionych dobrach danego podmiotu, zarówno o charakterze majątkowym, jak i niemajątkowym<sup>87</sup>. We wskazanym wyroku TK wyraźnie uznał, że nie można wykluczyć odpowiedzialności władzy publicznej z tytułu naruszenia dóbr osobistych obywatela, w tym także możliwości podniesienia przez pokrzywdzonego roszczeń z tytułu zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę niemajątkową. Taka wykładnia pozostawałaby w sprzeczności z art. 77 ust. 1 Konstytucji, na gruncie którego szkoda nie ogranicza się wyłącznie do sfery majątkowej, ale obejmuje także szkody o charakterze niemajątkowym<sup>88</sup>.

W konsekwencji stanowisko zajęte przez D. Szumiło-Kulczycką nie może być podzielone, jako że odpowiedzialność Skarbu Państwa na podstawie art. 417 k.c., do której odwołuje się art. 16 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., nie prowadzi do wyłączenia możliwości domagania się

---

<sup>83</sup> Z. Banaszczyk, [w:] *Kodeks...*, s. 1112; M. Haczkowska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 98; A. Szpunar, *Zadośćuczynienie za szkodę niemajątkową*, Bydgoszcz 1999, s. 66; Z. Radwański, *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 2001, s. 84; J. Jastrzębski, *Kilka uwag o naprawieniu szkody niemajątkowej*, Palestra, s. 33.

<sup>84</sup> W. Czachórski, A. Brzozowski, M. Safjan, E. Skowrońska-Bocian, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 2002, s. 97.

<sup>85</sup> *Tamże*; zob. M. Safjan, K.J. Matuszak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 28.

<sup>86</sup> Publ. OTK ZU 2001, nr 8, poz. 256.

<sup>87</sup> Tak również TK w wyroku z dnia 24 lutego 2009 r., SK 34/07 (OTK A 2009, nr 2, poz. 10).

<sup>88</sup> L. Garlicki, *Konstytucja...*, komentarz do art. 77, s. 21.

naprawienia szkody o charakterze niemajątkowym, a wręcz przeciwnie, art. 417 k.c. odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę niemajątkową przewiduje, co wykazano powyżej.

Nie jest więc potrzebna żadna wykładnia ekstensywna art. 16 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., skoro w wyniku wykładni literalnej art. 417 k.c., do którego odwołuje się art. 16 ustawy, możliwe jest ustalenie, że szkoda niemajątkowa objęta jest jego dyspozycją.

Wspomnieć również należy, że przepisy obowiązującego prawa należy tak interpretować, aby nie zamykać stronie możliwości dochodzenia swych praw na drodze sądowej, o czym stanowi art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Taki trafny pogląd wyraził m.in. NSA w postanowieniu z dnia 6 czerwca 2008 r., I OSK 614/08<sup>89</sup>. Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie przyjął, że z perspektywy art. 77 ust. 2 Konstytucji niedopuszczalne są takie sytuacje, w których po naruszeniu wolności lub praw nie byłoby możliwe stwierdzenie, rozpoznanie i ocena naruszenia<sup>90</sup>. Niedopuszczalna jest więc sytuacja, w której w ramach wykładni prawa przyjęcie zawężającej definicji danego pojęcia, co nie ma żadnego oparcia w treści tego przepisu, a następnie postulowanie „wykładni ekstensywnej”. Takie rozumowanie byłoby również nieracjonalne.

Na marginesie należy jedynie wskazać, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego nie budzi wątpliwości, iż możliwe jest dochodzenie roszczeń cywilnoprawnych za szkody powstałe na skutek przewlekłości postępowania w oparciu o art. 445 k.c. i 448 k.c., a to jednoznacznie wskazuje, że w postępowaniu o naprawienie szkody wynikłej z przewlekłości postępowania możliwe jest dochodzenie naprawienia szkody o charakterze niemajątkowym. Takie stanowisko zajął SN m.in. w postanowieniu z dnia 27 czerwca 2008 r., III CZP 25/08<sup>91</sup>.

---

<sup>89</sup> Publ. LEX nr 493702.

<sup>90</sup> Wyrok TK z 8 grudnia 2009 r., SK 34/0 (OTK A 2009, nr 11, poz. 165).

<sup>91</sup> Publ. OSNC 2009, nr 9, poz. 127.

To, że w art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. przewidziano możliwość domagania się odszkodowania i zadośćuczynienia za szkodę wynikłą z przewlekłości postępowania (arg. *ex art. 15 ust. 2 ustawy*) nie podważa powyżej tezy. Ustawodawca może bowiem w różny sposób wyrazić możliwość żądania naprawienia szkody niemajątkowej i nie musi posłużyć się w każdym przypadku terminem „zadośćuczynienie”. Tym samym brak posłużenia się przez ustawodawcę tym pojęciem na gruncie art. 16 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. nie prowadzi do tego, że strona nie może domagać się zadośćuczynienia, choć niewątpliwie należy od ustawodawcy oczekiwać przyjęcia jednoznacznych i niebudzących wątpliwości rozwiązań.

Za błędny należy zatem uznać pogląd zaprezentowany przez SA w Katowicach w wyroku z dnia 9 listopada 2005 r., I ACa 1063/05<sup>92</sup>, iż ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. nie zawiera normy, która byłaby podstawą prawną roszczenia o zadośćuczynienie z tytułu przewlekłości postępowania rozpoznawanego poza trybem postępowania ze skargi na przewlekłość. Ustawa odwołuje się bowiem w wyraźny sposób do takiej normy, wskazując na art. 417 k.c., jako podstawę materialnoprawną żądania o naprawienie szkody, o którym mowa w art. 16 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r.

Na koniec należy wskazać, że wykładnia prowadząca do tego, iż strona nie mogłaby dochodzić naprawienia szkód niemajątkowych wynikłych z przewlekłości postępowania, pozostawałaby w rażącej sprzeczności z Europejską Konwencją o Ochronie Praw Człowieka.

„Skuteczny środek odwoławczy” w rozumieniu art. 13 Konwencji to środek, który prowadzi do usunięcia skutków naruszenia wolności lub prawa gwarantowanego konwencyjnie, w tym także tych, które wystąpiły w sferze niemajątkowej. Skutki naruszenia gwarantowanych jednostce wolności i praw mogą bowiem rozciągać się nie tylko na sferę majątkową, ale również na sferę niemajątkową, co oznacza, że powinna istnieć możliwość ich usunięcia na gruncie prawa krajowego. Tego wymaga art. 13 Konwencji.

Wprowadzenie rozwiązania, że tylko ujemne następstwa w sferze majątkowej mogą być dochodzone w systemie prawa krajowego, pro-

---

<sup>92</sup> Publ. OSA 2007, nr 9, poz. 28.

wadziłoby do nieuzasadnionego i nielogicznego ograniczenia uprawnień strony postępowania dotkniętego przewlekłością, jak również pozbawiałoby ją możliwości uzyskania pełnej rekompensaty ujemnych następstw wynikłych z przewlekłości postępowania na gruncie prawa krajowego. Taka sytuacja nie może mieć miejsca.

W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka nie budzi żadnych wątpliwości, że naprawienie szkody wynikłej z naruszenia Konwencji nie ogranicza się wyłącznie do szkody w sferze majątkowej<sup>93</sup>, a wręcz przeciwnie – twierdzi się, że naprawienie szkody powinno obejmować zarówno szkodę o charakterze majątkowym, jak i niemajątkowym<sup>94</sup>.

Jednocześnie nie budzi wątpliwości, że sąd krajowy zobowiązany jest stosować bezpośrednio nie tylko Konwencję, ale również orzecznictwo Trybunału. Taki pogląd wyraził ETPC m.in. w wyroku z dnia 4 października 2007 r. w sprawie Verein Gegen Tierfabriken (VgT) v. Szwajcaria, nr skargi 32772/02<sup>95</sup>.

W sprawach dotyczących skarg na przewlekłość postępowania Trybunał ocenia, czy skarżący poniósł szkodę majątkową lub niemajątkową, jak również czy między zaistniałą przewlekłością (naruszającą art. 6 Konwencji) a zaistniałą szkodą występuje związek przyczynowy<sup>96</sup>. Nie może więc budzić wątpliwości zarówno to, że przewlekłość postępowania może prowadzić do wystąpienia szkody zarówno w sferze majątkowej, jak i niemajątkowej, jak również i to, że „ofiara naruszenia” musi mieć możliwość domagania się na gruncie prawa krajowego naprawienia szkody w każdej z tych sfer.

---

<sup>93</sup> Wyrok ETPC z 5 lipca 2005 r. w sprawie Agrotehservis v. Ukraina, nr skargi 62608/00, LEX nr 154340; wyrok ETPC z 6 maja 2003 r. w sprawie Kleyn i inni v. Holandia, nr skargi 39343/98, LEX nr 78239; wyrok ETPC z 30 stycznia 2001 r. w sprawie Basic v. Austria, nr skargi 29800/96, LEX nr 76538; wyrok ETPC z 16 września 1996 r. w sprawie Akdivar i inni v. Turcja, nr skargi 21893/93, LEX nr 80165; wyrok ETPC z 27 lutego 1980 r. w sprawie Deweer v. Belgia, nr skargi 6903/75, LEX nr 80809.

<sup>94</sup> Wyrok ETPC z 10 maja 2001 r. w sprawie T.P i K.M. v. Wielka Brytania, nr skargi 28945/95, LEX nr 76202.

<sup>95</sup> Publ. LEX nr 312177.

<sup>96</sup> Wyrok ETPC z dnia 31 marca 2009 r. w sprawie A.E. v. Polska, nr skargi 14480/04, publ. na stronie [www.ms.gov.pl](http://www.ms.gov.pl)

W konsekwencji takie rozumienie pojęcia naprawienia szkody, obejmujące zarówno szkodę majątkową, jak i szkodę niemajątkową, jako zgodne z orzecznictwem Trybunału w Strasburgu, powinno być przyjęte tak na gruncie samej ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., jak również art. 417 k.c. oraz art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c., jako że wykładnia tych przepisów nie może pozostawać w sprzeczności z konsekwentnym i jednolitym orzecznictwem Trybunału. To, że przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., jak również kodeksu cywilnego, muszą być stosowane z uwzględnieniem dorobku orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczącego art. 6 i 41 Konwencji, nie budzi żadnych wątpliwości w orzecznictwie Sądu Najwyższego<sup>97</sup>.

Rodzi się jednak pytanie, jaki jest zakres dochodzenia naprawienia szkody niemajątkowej wyrządzonej przez przewlekłe postępowanie. W doktrynie sformułowano pogląd, że odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa na podstawie art. 417 k.c. obejmować powinna zarówno naprawienie szkody, jak i zadośćuczynienie za szkodę niemajątkową, a regulacje zawarte w art. 445 k.c. i 448 k.c. wskazujące podstawę dochodzenia zadośćuczynienia traktować należy jako *superfluum* ustawowe<sup>98</sup>. Nie jest to jednak stanowisko przekonujące. Art. 417 k.c. przesądza jedynie o tym, że możliwe jest dochodzenie zarówno szkody o charakterze majątkowym, jak i i niemajątkowym. Nie określa jednak tego, w jakich przypadkach możliwe jest dochodzenie szkody o charakterze niemajątkowym, a więc milczy na temat zakresu dochodzenia szkody o charakterze niemajątkowym. Ów zakres określają art. 445 k.c. i art. 448 k.c. i to te przepisy będą w tej kwestii brane pod uwagę, mimo że ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. nie odwołuje się do nich. Tym samym dochodzenie naprawienia szkody niemajątkowej z tytułu przewlekłości postępowania odbywać się będzie w granicach wytyczonych tymi właśnie przepisami.

---

<sup>97</sup> Postanowienie SN z 27 czerwca 2008 r., III CZP 25/08 (OSNC 2009, nr 9, poz. 127).

<sup>98</sup> A. Błachnio-Parzych, *Standardy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka a regulacje polskie w przedmiocie środków służących przeciwdziałaniu przewlekłości postępowania w sprawach karnych*, maszynopis, s. 12 i cytowana tam literatura.



Na powyższe zwrócił uwagę SN w wyroku z dnia 2 października 2007 r., II CSK 269/07<sup>99</sup>, twierdząc, iż przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa na podstawie art. 417 k.c. jest szkoda w rozumieniu art. 361 § 2 k.c., może być też zadośćuczynienie pieniężne za doznaną krzywdę w przypadkach wskazanych w art. 445 k.c. i art. 448 k.c.

Przywołana teza nie pozostawia wątpliwości, że art. 417 k.c., jeżeli chodzi o zadośćuczynienie za szkodę niemajątkową, odwołuje się do przepisów szczególnych, a więc art. 445 k.c. i art. 448 k.c., które określają podstawy i zakres odpowiedzialności w tej kwestii.

Nie jest niezbędne, aby *de lege ferenda* ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. odwoływała się *expressis verbis* do treści przywołanych przepisów kodeksu cywilnego, ponieważ konieczność sięgnięcia po ich dyspozycje wynika z faktu, iż art. 417 k.c. musi być odczytywany w łączności z przywołanymi przepisami, jako że nie określa on zasad odpowiedzialności za szkodę niemajątkową, przesądzając jedynie o odpowiedzialności za taką szkodę.

Na koniec warto wskazać, że naprawienia szkody na podstawie art. 417 k.c. dochodzić może tylko ta strona postępowania, która doznała szkody na skutek naruszenia jej prawa do rozpatrzenia sprawy „bez nieuzasadnionej zwłoki”, nie może być więc to podmiot, który w procesie dotkniętym przewlekłością nie dochodził swych wolności lub praw (np. prokurator).

#### **4. „Suma pieniężna” a naprawienie szkody wynikłej z przewlekłości**

Jak już wskazano, przyznanie „sumy pieniężnej” na podstawie art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. nie eliminuje możliwości wystąpienia z żądaniem naprawienia szkody na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c.

Pojawia się jednak pytanie, czy w postępowaniu prowadzonym na podstawie tego przepisu należy wziąć pod uwagę wcześniejsze zasądzenie „sumy pieniężnej” i pomniejszyć żądane odszkodowanie o tę kwotę. Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. tej kwestii nie rozstrzyga. Wyraźnej odpowiedzi

---

<sup>99</sup> Publ. OSNC-ZD 2008, nr 3, poz. 75.

na to pytanie nie znajdziemy również w kodeksie cywilnym (arg. ex art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c.).

W doktrynie przyjmuje się, że zgodnie z zasadą *compensatio lucri cum damno*<sup>100</sup>, prezentującą metodę pomniejszania odszkodowania o korzyści uzyskane w wyniku wyrządzenia szkody, wydaje się, iż sąd w procesie odszkodowawczym winien, uwzględniając roszczenie, wziąć pod uwagę wcześniej zasądzenie kwoty w postępowaniu ze skargi na przewlekłość postępowania<sup>101</sup>. Jak podniesiono, „suma pieniężna” pozostaje w związku przyczynowym ze zdarzeniem powodującym szkodę, jakim jest przewlekłość postępowania, a kwota ta, nie pełniąc funkcji odszkodowawczej, stanowi korzystne następstwo wynikłe z przewlekłości postępowania, które w procesie odszkodowawczym musi zostać uwzględnione poprzez odpowiednie pomniejszenie zasądzonej kwoty odszkodowania<sup>102</sup>. Pogląd ten pozostaje w łączności z tezą, że sąd cywilny rozpoznający powództwo odszkodowawcze wynikłe ze stwierdzonej przewlekłości winien wziąć pod uwagę okoliczność przyznania stronie „sumy pieniężnej” na podstawie art. 12 ust. 4 ustawy i o tę kwotę pomniejszyć wysokość przyznawanego zadośćuczynienia<sup>103</sup>.

M. Baduchowska stoi na stanowisku, że sąd cywilny powinien pomniejszyć wysokość przyznawanego odszkodowania i zadośćuczynienia o wartość kwoty pieniężnej z art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r.<sup>104</sup>

Zaprezentowane poglądy są jednolite. Stanowiska te należy podzielić. „Suma pieniężna” przyznana na podstawie art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. stanowi zryczałtowaną kompensację wszystkich uszczerbków, jakie wynikły na strony z przewlekłości postępowania<sup>105</sup>.

---

<sup>100</sup> J. S o n d e l, *Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków*, Kraków 2001, s. 181.

<sup>101</sup> Z. B a n a s z c z y k, *Odpowiedzialność za szkodę...*, s. 16-17.

<sup>102</sup> *Tamże*, s. 17.

<sup>103</sup> P. G ó r e c k i, S. S t a c h o w i a k, P. W i l i Ń s k i, *Skarga na przewlekłość postępowania sądowego. Komentarz...*, s. 129.

<sup>104</sup> M. B a d u c h o w s k a, *Ochrona prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowo – administracyjnym w rozsądnym terminie*, Doradca Podatkowy 2005, nr 6, s. 39 i nast.

<sup>105</sup> Z. B a n a s z c z y k, [w:] *Kodeks...*, s. 1150.

Skoro zaś w postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. ocenia się, czy ujemne następstwa pod postacią szkody majątkowej lub niemajątkowej, wynikłe ze stwierdzonej przewlekłości, zaistniały, to wydaje się zasadne, że kwota przyznana tytułem „sumy pieniężnej” powinna być uwzględniona w decyzji o odszkodowaniu lub zadośćuczynieniu. W końcu w obu przypadkach to samo zdarzenie – przewlekłość postępowania jest podstawą odpowiedzialności i w obu przypadkach ocenie podlegają ujemne następstwa, których z tego tytułu doznała strona postępowania. Zasadne jest więc pomniejszenie wysokości odszkodowania lub zadośćuczynienia o kwotę przyznaną na podstawie art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r.

Zasada *compensatio lucri cum damno* wyraża myśl, że gdy jedno zdarzenie wywołuje zarówno uszczerbek, jak i korzyść dla poszkodowanego, ostatecznie bierze się pod uwagę stan wynikający ze skompensovania obu pozycji, co jest zresztą zgodne z inną zasadą w dziedzinie odszkodowań, a mianowicie, że odszkodowanie nie może wynosić więcej niż uszczerbek rzeczywiście poniesiony przez pokrzywdzonego<sup>106</sup>. Celem odszkodowania jest bowiem wyrównanie rzeczywistej szkody, a nie wzbogacenie poszkodowanego<sup>107</sup>. Zasadnie więc uznał Sąd Najwyższy, że naprawienie szkody ma zapewnić całkowitą kompensację doznanego uszczerbku, nie dopuszczając jednak do nieuzasadnionego wzbogacenia poszkodowanego<sup>108</sup>.

Odszkodowanie powinno w zasadzie ściśle odpowiadać wysokości szkody, nie powinno być więc niższe od wysokości szkody (tak że nie rekompensuje całej szkody), ale i nie powinno być on niej wyższe i stanowić bezpodstawnego wzbogacenia poszkodowanego<sup>109</sup>.

Tym samym zasada *compensatio lucri cum damno* wynika z wyrównawczego charakteru naprawienia szkody<sup>110</sup>.

---

<sup>106</sup> W. Czachórski, A. Brzozowski, M. Safjan, E. Skowrońska-Bocian, *Zobowiązania...*, s. 105.

<sup>107</sup> A. Ohanowicz, J. Górski, *Zarys prawa zobowiązań*, Warszawa 1970, s. 63.

<sup>108</sup> Uchwała SN z 15 października 2008 r., II PZP 10/08 (OSNP 2009, nr 9-10, poz. 11).

<sup>109</sup> Uchwała SN z 22 kwietnia 1997 r., III CZP 14/97 (OSNC 1997, nr 8, poz. 103).

<sup>110</sup> Wyrok SN z 24 lipca 2008 r., IV CSK 151/08 (LEX nr 483309).

Reguła ta każe brać pod uwagę przy ocenie szkody także ewentualne korzystne następstwa, jakie wywołało zdarzenie powodujące szkodę<sup>111</sup>, przy czym następstwa te mają być normalnymi następstwami konkretnego zdarzenia, za które odpowiedzialny jest podmiot zobowiązany do naprawienia szkody<sup>112</sup>. Takim następstwem jest niewątpliwie przyznanie korzyści z tego tytułu w celu kompensacyjnym, np. konkretnej kwoty.

Jak więc trafnie wskazał Sąd Najwyższy, ustalając uszczerbek podlegający naprawieniu, należy – co do zasady – mieć także na względzie korzyści wynikające z tego zdarzenia dla poszkodowanego, które powinny zostać zaliczone na poczet należnego odszkodowania<sup>113</sup>.

Podsumowując: poszkodowany nie może uzyskać więcej niż stracił, a stratę kompensuje się korzyściami i wysokość szkody zmniejsza się o tyle, o ile poszkodowany odniósł z tego samego zdarzenia, które wywołało szkodę, korzyść majątkową<sup>114</sup>.

Podkreślić należy, że aby zastosować zasadę *compensatio lucri cum damno*, wymaga się, aby uzyskana korzyść zaspokajała te same interesy poszkodowanego, które ma zaspokoić odszkodowanie oraz by wynikała z tej samej podstawy prawnej<sup>115</sup>.

Przyjęte rozumowanie odnośnie do relacji „suma pieniężna” – naprawienie szkody wynikłej z przewlekłości wpisuje się w realizację zasady *compensatio lucri cum damno*, jak również uwzględnia podstawowe założenie prawa odszkodowań, iż poszkodowany może uzyskać jedynie naprawienie szkody rzeczywistej, a więc takiej, którą poniósł.

Niewątpliwie zarówno w przypadku „sumy pieniężnej” przyznanej na podstawie art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., jak również

---

<sup>111</sup> Z. Radwański, *Prawo zobowiązań*, Warszawa 1986, s. 80.

<sup>112</sup> Uchwała 7 sędziów SN z 23 marca 1961 r. (OSPiKA 1962, poz. 105); T. Wiśniewski, [w:] G. Bieniek, H. Cieplą, S. Dmowski, J. Gudowski, K. Kołakowski, M. Sychowicz, T. Wiśniewski, Cz. Żuławska, *Komentarz do kodeksu cywilnego*, Księga trzecia: *Zobowiązania*, t. I, Warszawa 2003, s. 71.

<sup>113</sup> Zob. wyrok SN z 13 października 2005 r., I CK 185/05 (OSNC 2006, nr 7-8, poz. 133).

<sup>114</sup> Wyrok SN z 27 września 2002 r., II UKN 582/01 (OSNP 2004, nr 4, poz. 71); wyrok SN z 7 marca 2002 r., II CKN 727/99 (LEX nr 53823); wyrok SN z 2 sierpnia 1963 r., I PR 270/63 (OSNC 1964, nr 7-8, poz. 157); wyrok SA w Poznaniu z 15 marca 2006 r., I ACa 888/05 (LEX nr 194546).

<sup>115</sup> Uchwała SN z 15 maja 2009 r., III CZP 140/08 (OSNC 2009, nr 10, poz. 132).

w przypadku przyznania odszkodowania i/lub zadośćuczynienia dochodzi do zaspokojenia tych samych interesów poszkodowanego – ujemnych następstw powstałych na skutek przewlekłości postępowania w sferze majątkowej i/lub niemajątkowej, jak również owo zaspokojenie oparte jest na tej samej podstawie prawnej – wynika z naruszenia prawa do sądu rozumianego jako prawo do rozpatrzenia sprawy „bez nieuzasadnionej zwłoki”, a „suma pieniężna” stanowi jedynie tymczasową (wstępną) rekompensatę ujemnych następstw wynikłych z przewlekłości. W obu przypadkach przyznanie konkretnych kwot związane jest z tym samym zdarzeniem – przewlekłością postępowania. „Suma pieniężna” niewątpliwie jest korzyścią, jaką zyskuje strona postępowania dotkniętego przewlekłością, uzyskuje ona bowiem konkretną kwotę z tego tytułu, a więc jest to korzyść o wymiernym charakterze. I, co warto podkreślić, zarówno przyznanie „sumy pieniężnej” na podstawie art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., jak i odszkodowanie i/lub zadośćuczynienie z tytułu przewlekłości postępowania jest normalnym następstwem zaistnienia stanu przewlekłości, gdyż zarówno „suma pieniężna”, jak i odszkodowanie i/lub zadośćuczynienie służyć mają kompensacie ujemnych następstw, które są następstwem nadmiernie długiego postępowania.

Pojawia się jednak pewien problem. „Suma pieniężna” przyznawana jest bowiem jako jedno świadczenie, nawet jeżeli obejmuje swym zakresem szkodę o charakterze majątkowym oraz niemajątkowym. W postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. może więc być problem z określeniem tego, o jaką kwotę pomniejszyć odszkodowanie i zadośćuczynienie, w sytuacji gdy przesądzone zostanie, że strona doznała szkody majątkowej i również niemajątkowej, tj. jaka kwota przyznana w ramach „sumy pieniężnej” dotyczy ujemnych następstw o charakterze majątkowym, a jaka następstw o charakterze niemajątkowym. Oczywiście problem ten nie dotyczy przypadku, w którym sąd rozpoznający skargę wyraźnie wskaże, jakich następstw dotyczy kompensata przyznana na podstawie art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. Jeżeli jednak nie zostanie to uczynione, niezbędne będzie ustalenie tego na podstawie uzasadnienia orzeczenia uwzględniającego skargę i przyznającego sumę. W sytuacji, gdy na tę sumę złożą się ujemne następstwa o charakterze majątkowym i niemajątkowym, nie będzie możliwości precyzyjnego przyjęcia, o jaką kwotę należy pomniejszyć należne odszkodowanie i za-

dośćuczynienie. Sąd odszkodowawczy, miarkując odszkodowanie i zadośćuczynienie, będzie musiał wziąć pod uwagę wysokość przyznanej „sumy pieniężnej” i odjąć od wysokości należnego odszkodowania i zadośćuczynienia, przy czym kwestie techniczne uzależnione są od realiów danego przypadku. Problem ten ma jednak w zasadzie znaczenie teoretyczne, jako że w ramach „sumy pieniężnej” rekompensowane są w zdecydowanej większości przypadków ujemne następstwa o charakterze niemajątkowym, dlatego też o całą sumę przyznaną na podstawie art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. pomniejszone zostanie należne zadośćuczynienie.

W przypadku dochodzenia naprawienia szkody na podstawie art. 417 k.c., w sytuacji, o której mowa w art. 16 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., nie pojawia się problem pomniejszenia odszkodowania o wysokość „sumy pieniężnej”, jako że w wyniku niewniesienia skargi nie doszło do jej przyznania. W takim przypadku bowiem strona nie zyskała żadnej korzyści, o którą można by pomniejszyć odszkodowanie i zadośćuczynienie.

Na koniec warto rozważyć, czy ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. nie powinna precyzyjnie regulować kwestii zaliczenia „sumy pieniężnej” na poczet odszkodowania lub zadośćuczynienia. Takie rozwiązanie znalazło się w projekcie ustawy z dnia 17 listopada 2003 r. (druk sejmowy 2256), który to projekt stał się podstawą obowiązującej ustawy.

W tym projekcie art. 15 ust. 3 miał brzmienie: „Ustalając należne odszkodowanie lub zadośćuczynienie sąd bierze pod uwagę wysokość sumy przyznanej skarżącemu na podstawie art. 12 ust. 4 ustawy”.

Jak wskazano w uzasadnieniu projektu, w art. 15 ust. 3 przesądzono, że sąd odszkodowawczy bierze pod uwagę zasądzoną już na rzecz strony na podstawie art. 12 ust. 4 finansową rekompensatę za przewlekłość postępowania<sup>116</sup>.

Ostatecznie przepis ten nie znalazł się w projekcie, który został uchwalony i stał się obowiązującym prawem. W materiałach legislacyjnych próżno szukać uzasadnienia odstąpienia od tego rozwiązania.

---

<sup>116</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania w rozsądnym terminie sprawy w postępowaniu sądowym, druk sejmowy nr 2256, publikacja na stronie [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl), s. 12.

Niewątpliwie wprowadzenie takiego rozwiązania eliminowałoby jakiegokolwiek wątpliwości co do tego, że suma pieniężna przyznana na podstawie art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. podlega zaliczeniu na poczet należnego odszkodowania lub zadośćuczynienia. Wprawdzie przywołana zasada *compensatio lucri cum damno* rozwiązuje przedstawiony problem, niemniej jednak w doktrynie twierdzi się także, choć jest to pogląd odosobniony, że suma pieniężna zasądzona na podstawie art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. nie podlega zaliczeniu na poczet odszkodowania lub zadośćuczynienia<sup>117</sup>. Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. powinna formułować rozwiązana jednoznaczne, zwłaszcza odnośnie do kwestii mających istotne znaczenie praktyczne.

Pogląd, iż zasądzona „suma pieniężna” nie podlega zaliczeniu na poczet należnego odszkodowania lub zadośćuczynienia, uzasadniony został tym, że wynagrodzenie szkody niemajątkowej na podstawie kodeksu cywilnego ma inny cel i zakres, gdyż jedyną granicą obowiązku odszkodowawczego jest adekwatny związek przyczynowy pomiędzy doznaną szkodą a bezprawnym działaniem władzy publicznej, zaś ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. wyraźnie odsyła na drogę procesu cywilnego w celu dochodzenia odszkodowania lub zadośćuczynienia<sup>118</sup>.

Pogląd ten nie jest zasadny. Niewątpliwie dochodzenie naprawienia szkody na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c., tak samo zresztą jak na podstawie art. 417 § 1 k.c., ma szerszy zakres, chociażby ze względu na fakt, że nie obowiązują tu żadne ustawowe ograniczenia kwotowe co do wysokości sumy, jako może być przyznana na podstawie tych przepisów. Zarówno jednak w przypadku „sumy pieniężnej” przyznanej na podstawie art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., jak również odszkodowania lub zadośćuczynienia przyznanego w postępowaniu cywilnym z tytułu stwierdzenia przewlekłości postępowania, chodzi o przyznanie rekompensaty z tytułu ujemnych następstw wynikłych dla strony postępowania z faktu zaistnienia tego stanu. Podstawa odpowiedzialności Skarbu Państwa w obu wskazanych przypadkach jest więc tożsama.

---

<sup>117</sup> Zob. szerzej: E. B a g i Ń s k a, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 373-374.

<sup>118</sup> *Tamże*, s. 373.

Niewątpliwie „suma pieniężna” ma węższy charakter niż odszkodowanie lub zadośćuczynienie, co wynika chociażby z jej limitacji ustawowej, i ze względu na fakt, że przyznawana jest w postępowaniu incydentalnym o ograniczonym charakterze przedmiotowym, nigdy nie będzie wyczerpywać pełni roszczeń związanych z przewlekłością postępowania, co jednak jest wyraźnym założeniem ustawowym. Skoro jest to jedynie wstępna (tymczasowa) rekompensata, to wydaje się oczywiste, że powinna być zaliczona na poczet należnego odszkodowania lub zadośćuczynienia, jako że dotyczy tego samego – ujemnych następstw o charakterze majątkowym lub niemajątkowym, które na skutek nadmiernie długiego postępowania dotknęły stronę postępowania. Bez znaczenia jest tutaj, że celem odszkodowania i zadośćuczynienia jest naprawienie zaistniałej szkody w całości, jako że do zasady *compensatio lucri cum damno* nie jest wymagane, aby w obu przypadkach strona mogła dochodzić naprawienia szkody w całości. Istotne jest, aby podstawa jej dochodzenia (zdarzenie) w obu przypadkach była taka sama i tak jest z całą pewnością w omawianym przypadku.

*De lege ferenda* byłoby więc zasadne, aby ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. wyraźnie tę kwestię przesądzała, a rozwiązanie zaproponowane w art. 15 ust. 3 projektu z 17 listopada 2003 r. jest jak najbardziej racjonalne. Nowelizacja w tym zakresie nie jest jednak bezwzględnie konieczna, niemniej jednak z całą pewnością pozwoliłoby to na wyeliminowanie we wskazanej kwestii jakichkolwiek rozbieżności. Okazją do wprowadzenia proponowanego rozwiązania będzie z całą pewnością kolejna nowelizacja ustawy.

## 5. Podsumowanie

Przy porównaniu treści art. 15 ust. 1 i art. 16 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. nasuwa się wniosek w odniesieniu do możliwości dochodzenia odszkodowania z tytułu przewlekłości postępowania, że w korzystniejszej sytuacji jest osoba, która nie wniesie skargi na przewlekłość danego postępowania, tj. strona, która nie podjęła działań dyscyplinujących przebieg postępowania i „przeczekala” długotrwałe postępowanie<sup>119</sup>. W takim przypadku może bowiem dochodzić naprawienia

---

<sup>119</sup> B. Błońska, G. Rzońca, *Glosa...*, s. 133.



szkody po jego prawomocnym zakończeniu postępowania co do istoty sprawy w oparciu o art. 417 k.c., albowiem w tym zakresie ustawa nie stawia żadnych ograniczeń, korzystając przy tym z możliwości zaskarżenia orzeczenia wydanego w ramach tego postępowania – może bowiem wnieść apelację od orzeczenia sądu pierwszej instancji<sup>120</sup>. Wprawdzie w takiej sytuacji, tj. w przypadku dochodzenia roszczenia w oparciu o art. 417 k.c. (w przypadku, o którym mowa w art. 16 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r.), strona musi udowodnić nie tylko wystąpienie szkody i jej rozmiar, ale przede wszystkim zaistnienie przewlekłości postępowania w prawomocnie zakończonym postępowaniu – skoro przewlekłość postępowania nie została stwierdzona, to jest oczywiste, że w tym zakresie sąd rozpoznający roszczenie zgłoszone na podstawie art. 417 k.c. prowadził będzie postępowanie dowodowe, nie jest to jednak żadna szczególna przeszkoda w dochodzeniu roszczenia. Strona, posługując się przesłankami uznania postępowania za przewlekłe, zobowiązana będzie wykazać, że przewlekłość postępowania rzeczywiście w zakończonym postępowaniu wystąpiła. W zasadzie postępowanie dowodowe w tym zakresie ograniczy się do zapoznania się sądu wyrokującego w przedmiocie naprawienia szkody z aktami postępowania, w którym miało dojść do przewlekłości (a więc do ich ujawnienia i oceny sposobu prowadzenia tego postępowania) i na tej podstawie sąd ustali, czy owa przewlekłość zaistniała, czy też nie. Rolą strony będzie zwrócenie uwagi na zachowanie prokuratora lub sądu albo komornika sądowego w postaci wadliwego działania lub zaniechania, które, jej zdaniem, przemawiają za uznaniem, że do przewlekłości postępowania w rzeczywistości doszło (a więc było „opieszale”, „rozwlekłe”, „długotrwałe”, „bezproduktywne”, „nieracjonalne”).

Tym samym stwierdzenie przewlekłości postępowania w omawianym przypadku ograniczy się do przeprowadzenia dowodu z dokumentów, nie będzie natomiast, co do zasady, polegało na przeprowadzeniu dowodu z przesłuchania świadków. W konsekwencji wykazanie, że przewlekłość w danym postępowaniu zaistniała, nie jawi się jako trudność powodująca brak możliwości dochodzenia roszczeń przez stronę, gdyż nie jest ona obciążona żadnym szczególnym i trudno wykonalnym obowiązkiem,

---

<sup>120</sup> *Tamże*, s. 132.

a wręcz przeciwnie – jej rola może ograniczyć się do uchybień ocenianych na podstawie akt sprawy.

Strona, która wniosła skargę na przewlekłość postępowania w przypadku, gdy nie zostanie ona uwzględniona (tj. w przypadku, gdy zostanie oddalona na podstawie art. 12 ust. 1 cytowanej ustawy), po pierwsze, pozbawiona jest możliwości zakwestionowania tego rozstrzygnięcia, które przecież może być błędne – stronie nie przysługuje środek odwoławczy od orzeczeń i innych rozstrzygnięć wydanych w toku postępowania prowadzonego na podstawie 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 postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki<sup>121</sup>, tj. postępowanie w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania jest jednoinstancyjne<sup>122</sup>, w tym nie przysługuje jej żaden środek zaskarżenia na postanowienie oddalające skargę, a po drugie, nie może w takim przypadku dochodzić naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości, ponieważ stoi temu na przeszkodzie wyraźne brzmienie art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., który musi być uwzględniony przy ocenie możliwości wystąpienia w takiej sytuacji z powództwem o naprawienie szkody wynikłej z przewlekłości. Skoro ustawodawca wprowadził takie, a nie inne rozwiązanie, to w procesie wykładni prawa nie może być ono pominięte.

Biorąc pod uwagę cel skargi na przewlekłość postępowania – przeciwdziałanie opóźnieniom w toku danego postępowania, uważam, że rozwiązanie przyjęte w art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r.

---

<sup>121</sup> Postanowienie SN z 15 grudnia 2005 r., I KZP 44/05 (OSNKW 2006, nr 1, poz. 6); postanowienie SN z 3 października 2005 r., III SO 19/05 (OSNP 2005, nr 24, poz. 403); postanowienie SN z 21 czerwca 2005 r., WZ 43/05 (OSNwSK, poz. 1248); postanowienie SN z 21 czerwca 2005 r., WZ 42/05 (OSNwSK 2005, poz. 1247); postanowienie SN z 21 czerwca 2005 r., WZ 41/05 (OSNwSK 2005, poz. 1246); postanowienie SN z 21 czerwca 2005 r., WZ 40/05 (OSNwSK 2005, poz. 1245); postanowienie SN z 16 czerwca 2005 r., WZ 37/05 (OSNwSK 2005, poz. 1193); postanowienie SN z 7 czerwca 2005 r., III SO 12/05 (OSNP 2006, nr 3-4, poz. 68); T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 53; zob. również T. Zembrzuski, *Niezaskarżalność orzeczeń w przedmiocie skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki*, Palestra 2006, nr 9-10.

<sup>122</sup> S. Stachowiak, P. Górecki, P. Wiliński, *Skarga na przewlekłość postępowania sądowego*, [w:] *Problemy stosowania prawa sądowego*, red. I. Nowikowski, Lublin 2007, s. 432.

zdecydowanie niekorzystnie rzutuje na prawo strony do dochodzenia naprawienia szkody, będącej następstwem przewlekłości postępowania.

Skoro bowiem celem owej skargi jest zdyscyplinowanie prokuratora prowadzącego lub nadzorującego dane postępowanie przygotowawcze lub sądu rozpoznającego daną sprawę albo komornika sądowego prowadzącego czynności egzekucyjne, to nie powinno się uzależniać od merytorycznej oceny zasadności tego doraźnego przecież środka możliwości wystąpienia z żądaniem naprawienia szkody, zwłaszcza w sytuacji, gdy postępowanie w przedmiocie skargi jest jednoinstancyjne, a więc nie jest możliwe w żadnej mierze skorygowanie ewentualnego błędu sądu rozpoznającego skargę. Ewentualna pomyłka sądu rozpoznającego daną skargę, co może mieć przecież miejsce, zamyka definitywnie drogę do naprawienia szkody w ramach wewnętrznego systemu prawnego. Pomyłono tutaj w wyraźny sposób funkcję skargi na przewlekłość postępowania sądowego z żądaniem naprawienia szkody, będącej następstwem przewlekłości prowadzonego postępowania. Czym innym jest bowiem doraźny instrument walki z przewlekłością postępowania (skarga na przewlekłość postępowania sądowego), a czym innym żądanie naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości prowadzonego postępowania. Pamiętać należy, że art. 77 ust. 1 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. gwarantuje każdemu prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Realizacja tego prawa, co oczywiste, nie może być uzależniona od wyniku incydentalnego, jednoinstancyjnego postępowania, jakim jest postępowanie w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania sądowego.

Rozwiązanie obecnie obowiązujące wyraźnie podważa w ewidentny sposób art. 77 ust. 1 Konstytucji, jak również ust. 2 tego przepisu. Jak wynika bowiem z art. 77 ust. 2 Konstytucji, ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności i praw. Jak trafnie podkreśla się w doktrynie, nie jest możliwe, aby ustawa czy też inny akt prawny wykluczały drogę sądową w dochodzeniu naruszonych wolności i praw, w tym prawa do rozpoznania sprawy „bez nieuzasadnionej” zwłoki<sup>123</sup>.

---

<sup>123</sup> P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 100-101; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 1999, s. 75.

Podsumowując: przy istniejącej konstrukcji art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c., wyłączenie zaskarżalności postanowienia w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania jest *de facto* równoznaczne z tym, że kwestia odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa również rozstrzygana jest w jednej instancji i to w ramach postępowania incydentalnego, mającego bardzo ograniczony zakres przedmiotowy. Sąd orzekający w przedmiocie przewlekłości decyduje bowiem o tym, czy w danej sytuacji aktualizuje się podstawowa przesłanka odpowiedzialności Skarbu Państwa przewidziana w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. – bezprawność zachowania władzy publicznej<sup>124</sup>.

Przedstawione rozwiązanie musi zatem budzić zdecydowany sprzeciw. Nowelizacja ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., przeprowadzona ustawą z 20 lutego 2009 r., była najlepszą okazją, aby ten, dostrzeżony w doktrynie i orzecznictwie, problem definitywnie rozwiązać, tj. znowelizować art. 15 ust. 1 cytowanej ustawy w ten sposób, żeby w jego treści wyraźnie przewidzieć, iż bez względu na rozstrzygnięcie sądu w przedmiocie skargi, stronie, która złożyła skargę, przysługuje prawo dochodzenia roszczeń związanych z przewlekłością postępowania. Skoro bowiem postępowanie w przedmiocie skargi jest postępowaniem jednoinstancyjnym i rozwiązanie to samo w sobie nie jest sprzeczne z Konstytucją, to należało zadbać o to, aby w innym miejscu nie naruszało ono ustawy zasadniczej. Ustawa nie może zamykać drogi dochodzenia naruszonych wolności lub praw (art. 77 ust. 2 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.), a przyjęte rozwiązanie faktycznie taką możliwość zamyka, w sytuacji bowiem oddalenia skargi na przewlekłość nie istnieje już żadna możliwość dochodzenia naprawienia szkody, nawet w sytuacji, gdyby orzeczenie sądu było oczywiście wadliwe, a postępowanie dotknięte przewlekłością.

Należałoby również odpowiednio znowelizować art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c., tak, aby nie wymagał on uprzedniego, we właściwym postępowaniu, stwierdzenia niezgodności z prawem niewydania orzeczenia, co w konsekwencji prowadziłyby do sytuacji, w której orzeczenie oddalające skargę na

---

<sup>124</sup> B. Błońska, G. Rzońca, *Glosa...*, s. 133-134.

przewlekłość postępowania nie zamykałoby stronie prawa do dowodzenia zaistnienia przewlekłości w procesie odszkodowawczym<sup>125</sup>.

Tylko takie rozwiązanie nie pozostaje w sprzeczności z art. 77 Konstytucji RP. Obecne brzmienie tego przepisu pozostaje w sprzeczności tak z Konstytucją, jak i Europejską Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, gdyż pozbawia zainteresowany podmiot skutecznego środka dochodzenia swych naruszonych praw i roszczeń z owego naruszenia wynikających (art. 13 Konwencji).

Porównując ochronę odszkodowawczą, o której mowa w art. 15 oraz w art. 16 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., zauważyć należy, że w tym pierwszym przypadku jest ona realizowana na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c., a w tym drugim na podstawie art. 417 k.c.<sup>126</sup>

Trafny jest więc pogląd wyrażony przez E. Gapską, że strona, której skargę uwzględniono, może dochodzić w odrębnym postępowaniu naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości postępowania od Skarbu Państwa na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c., zaś w przypadku, w którym strona nie żądała stwierdzenia przewlekłości postępowania w trybie skargi na przewlekłość, może po prawomocnym zakończeniu postępowania co do istoty sprawy dochodzić naprawienia szkody na podstawie art. 417 § 1 k.c.<sup>127</sup>

Nie jest więc trafny pogląd I. Karasek, że przewlekłość postępowania objęta jest wyłącznie hipotezą art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c., nie zaś art. 417 § 1 k.c.<sup>128</sup> Wprawdzie jest tak, że desygnatem „niewydania orzeczenia” jest zarówno sytuacja, gdy orzeczenie w ogóle nie zostało wydane, jak i gdy wprawdzie je wydano, ale w niewłaściwym czasie, niemniej jednak nie można zapominać, że art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. nie jest jedynym przepisem, który obejmuje swym zakresem przewlekłość postępowania. Takim przepisem jest bowiem również art. 417 § 1 k.c., a to, który z tych przepisów znajduje zastosowanie w konkretnym przypadku, wynika nie z kodeksu cywil-

---

<sup>125</sup> *Tamże*, s. 134.

<sup>126</sup> Z. Banaśczyk, [w:] *Kodeks...*, s. 17.

<sup>127</sup> E. Gapska, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za bezprawie judykacyjne – wybrane zagadnienia procesowe*, Palestra 2008, nr 1-2, s. 67.

<sup>128</sup> I. Karasek, *Komentarz do ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw*, komentarz do art. 417<sup>1</sup> kodeksu cywilnego, LEX/El 2004, pkt II, t. 2.

nego, lecz z ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. To ona bowiem, w przypadku, o którym mowa w art. 16 tej ustawy, przesądza, że dla dochodzenia szkody wynikłej z przewlekłości postępowania nie jest wymagane uprzednie uzyskanie prejudykatu, wyłącza więc stosowanie art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c., a zarazem w pojęciu „wyrządzenia szkody przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej” mieści się cała pewność wyrządzenie szkody przed nadmiernie długie, a więc przewlekłe postępowanie.

Na koniec należy wskazać, że zarówno odpowiedzialność Skarbu Państwa na podstawie art. 417 § 1 k.c., jak również art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c., nie wymaga wykazania winy funkcjonariusza publicznego, a jedynie wykazania działania lub zaniechania niezgodnego z prawem<sup>129</sup>. W obu przepisach chodzi bowiem o niezgodność z prawem działania lub zaniechania organu władzy publicznej, przy czym samo stwierdzenie owej niezgodności nie przesądza jeszcze samo w sobie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa – stwierdzenie niezgodności z prawem działania lub zaniechania organu władzy publicznej jest równoznaczne ze spełnieniem jednej z przesłanek odpowiedzialności i nie przesądza automatycznie o istnieniu pozostałych<sup>130</sup>.

*Dr Czesław Paweł Klak – adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego.*

---

<sup>129</sup> Wyrok SA w Poznaniu z 11 maja 2006 r., I ACa 327/05 (LEX nr 298589).

<sup>130</sup> Wyrok SN z 6 lutego 2009 r., IV CSK 403/08 (LEX nr 492160).