

Sygn. akt: WZP 2/10

UCHWAŁA
składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego

Dnia 31 marca 2011 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

Przewodniczący: Prezes SN Janusz Godyń

Sędziowie SN: Wiesław Błuś

Jarosław Matras

Marek Pietruszyński (sprawozdawca)

Jan Bogdan Rychlicki

Andrzej Tomczyk (sprawozdawca - uzasadnienie)

Stanisław Zabłocki

Protokolant: Anna Krawiec

przy udziale prokuratora Naczelnej Prokuratury Wojskowej płk. Jarosława Ciepłowskiego, po rozpoznaniu w Izbie Wojskowej na posiedzeniu w dniu 31 marca 2011 r., przedstawionego przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego na podstawie art. 60 § 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052 ze zm.), wniosku o rozstrzygnięcie przez skład siedmiu sędziów Sądu Najwyższego występujących w orzecznictwie tego Sądu rozbieżności w wykładni prawa i wyjaśnienie następującego zagadnienia prawnego:

„Czy w rozumieniu art. 5 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 postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843 z późn. zm.) tok postępowania przygotowawczego

kończy wydanie decyzji o jego umorzeniu, czy też uprawomocnienie się postanowienia w tym przedmiocie?”

u c h w a l i ł

udzielić następującej odpowiedzi:

Tok postępowania przygotowawczego w rozumieniu art. 5 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 postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843 ze zm.) kończy uprawomocnienie się postanowienia o jego umorzeniu.

U Z A S A D N I E N I E

W uzasadnieniu wniosku Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego stwierdził, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego zarysowała się rozbieżność w wykładni prawa, dotyczącej problematyki merytorycznego rozpoznania skargi na przewlekłość postępowania przygotowawczego; pojawiły się bowiem w tej kwestii dwa przeciwstawne stanowiska.

W postanowieniach z dnia 8 września 2010 r. (WSP 9/10 i WSP 12/10, niepubl.) i z dnia 13 października 2010 r. (WSP 14/10, niepubl.) Sąd Najwyższy uznał, że skarga na przewlekłość postępowania przygotowawczego złożona po jego umorzeniu, ale przed uprawomocnieniem się postanowienia wydanego w tym przedmiocie, nie podlega rozpoznaniu jako wniesiona po terminie.

Uzasadniając to stanowisko – jak relacjonuje dalej Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego – podniesiono, że określony w art. 5 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 postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843 ze zm. – przywoływana dalej jako ustawa o skardze) termin do wniesienia skargi wyrażony w sformułowaniu „w toku postępowania” jest zachowany, jeżeli została ona złożona na tym etapie postępowania karnego, którego dotyczy.

Argumentowano następnie, że czas terażniejszy jakim posłużył się ustawodawca, zwłaszcza w art. 2 ust. 1 ustawy o skardze, oznacza, iż przepis ten odwołuje się do stanu istniejącego w chwili wniesienia skargi. Ocena dokonywana przez sąd właściwy do jej rozpoznania nie dotyczy zatem wcześniejszych etapów postępowania karnego, które zostały już zakończone w wyniku wydania stosownych orzeczeń. Tok tego postępowania zamyka natomiast wydanie orzeczenia kończącego postępowanie w jego zasadniczym nurcie, a więc również postanowienia o umorzeniu (art. 461 § 1 k.p.k.). Wniesienie skargi na przewlekłość postępowania po wydaniu postanowienia o jego umorzeniu, również wtedy, gdy jest ono nieprawomocne, jest wniesieniem skargi po terminie, bo już nie „w toku” tego postępowania.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wskazał także, że na poparcie swojej tezy Sąd Najwyższy odwołał się też do *ratio legis* ustawy i wywiódł, iż jej zasadniczym celem publicznoprawnym było stworzenie realnego i skutecznego środka zapobiegającego przewlekłości postępowania, czyli takiego, którego funkcją jest przede wszystkim wymuszenie nadania sprawie odpowiedniego, sprawnego biegu. Dla realizacji tego celu przewidziano w ustawie o skardze, w art. 12 ust. 2, możliwość zalecenia przez sąd podjęcia przez prokuratora prowadzącego postępowanie przygotowawcze odpowiednich czynności w wyznaczonym terminie. Jest zatem oczywiste, że osiągnięcie celów skargi nie jest możliwe w stosunku do zakończonego postępowania, w sytuacji, gdy skarżący występuje ze skargą po wydaniu przez prokuratora

decyzji rozstrzygającej co do przedmiotu postępowania przygotowawczego. Z tych powodów – w ocenie Sądu Najwyższego – prawomocne zakończenie postępowania karnego nie może być kryterium pozwalającym na ocenę, czy skarga na przewlekłość została złożona z zachowaniem terminu wskazanego w art. 5 ust. 1 ustawy o skardze.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego zauważył również, że zwrócono też uwagę na cel kompensacyjny skargi, który może być zrealizowany, jeżeli tylko skarga została złożona w toku postępowania. Nie jest natomiast do pogodzenia z celami ustawy sytuacja – jak wywiódł Sąd Najwyższy - w której skarżący składa skargę nie w toku postępowania przygotowawczego, lecz dopiero na etapie postępowania zażaleniowego, wykazując zainteresowanie spełnieniem tylko celu kompensacyjnego ustawy o skardze.

Stwierdzono też w omawianych orzeczeniach, że zmiany legislacyjne wprowadzone 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 (Dz. U. Nr 61, poz. 498 – dalej przywoływana jako ustawa zmieniająca ustawę o skardze), polegające na dodaniu art. 4 ust. 1a i art. 4 ust. 1b, dotyczą jedynie postępowania sądowego i nie powinny mieć wpływu na interpretację przepisów określających termin do wniesienia skargi w postępowaniu przygotowawczym.

Zasadniczo odmienne poglądy – jak podkreślił w uzasadnieniu wniosku Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego – zaprezentowano w postanowieniach Sądu Najwyższego z dni: 21 lipca 2009 r. (WSP 1/09, OSNKW 2009, z. 9, poz. 79), 14 kwietnia 2010 r. (WSP 4/10, niepubl.), 7 października 2010 r. (WSP 11/10, niepubl.), 18 listopada 2010 r. (WSP 16/10, niepubl.)

Stwierdzono w nich, że zakreślony w art. 5 ust. 1 ustawy o skardze, w wyrazach „w toku postępowania”, termin do wniesienia skargi na przewlekłość postępowania przygotowawczego jest zachowany, jeżeli skarga została

wniesiona do czasu prawomocnego zakończenia tego postępowania.

Zakwestionowano tym samym tezę o niedopuszczalności skargi złożonej po podjęciu decyzji o umorzeniu postępowania, ale przed jej uprawomocnieniem. Stanowisko takie bowiem deprecjonuje kryterium prawomocności i nie uwzględnia ewentualności dalszego toku postępowania przygotowawczego po uchyleniu przez sąd postanowienia o umorzeniu tego postępowania.

Podważano także argumentację opartą na kryterium celu ustawy podnosząc, że poza potrzebą wymuszenia na organach procesowych nadania sprawie sprawnego biegu, nie mniej istotnym celem, jaki realizuje ustawa o skardze, jest zadośćuczynienie stronie, której prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki zostało naruszone.

W omawianej grupie postanowień zwrócono również uwagę, że ustawą zmieniającą ustawę o skardze wprowadzono szereg bardzo istotnych zmian nakazujących dokonanie ponownej interpretacji, m.in. znaczenia terminu do wniesienia skargi, określonego w art. 5 ust. 1 ustawy o skardze w wyrazach „w toku postępowania”. Jednym z posunięć ustawodawcy było znowelizowanie przepisów art. 4 ustawy o skardze przez dodanie ustępów 1a i 1b, w których określono właściwość sądu apelacyjnego dla skarg wniesionych na przewlekłość postępowania przed sądem rejonowym i sądem okręgowym oraz przed sądem okręgowym i sądem apelacyjnym. Zmiana ta ma o tyle istotne znaczenie – jak podkreślił Sąd Najwyższy – że wymusza merytoryczne rozpoznanie skargi nawet wówczas, gdy postępowanie, którego skarga dotyczy, zostało nieprawomocnie zakończone.

Podsumowując ten fragment uzasadnienia wniosku, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego podniósł, że rozbieżności wykładni, o których mowa w dyspozycji art. 60 § 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052 ze zm., przywoływana dalej jako

ustawa o Sądzie Najwyższym) sprowadzają się zatem do odmiennej interpretacji art. 5 ust. 1 ustawy o skardze. W postanowieniach Sądu Najwyższego z dni: 21 lipca 2009 r., 14 kwietnia, 7 października i 18 listopada 2010 r. opowiedziano się za dopuszczalnością skargi złożonej do czasu uprawomocnienia się postanowienia o umorzeniu postępowania przygotowawczego. Z kolei w postanowieniach z dni: 8 września i 13 października 2010 r. przyjęto, że możliwość taka jest wyłączona już z momentem wydania nieprawomocnej decyzji w przedmiocie umorzenia postępowania. Rozbieżności te – jak stwierdził Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego – nie wynikają przy tym jedynie z odmiennego stosowania prawa, lecz z jego odmiennej wykładni, w tym przede wszystkim celowościowej, która w konsekwencji doprowadziła do rozbieżnych rozstrzygnięć. Zaistniała sytuacja uzasadnia więc wystąpienie z abstrakcyjnym pytaniem prawnym.

W dalszej części uzasadnienia wniosku Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wywiódł, że w postępowaniu karnym decyzja o umorzeniu postępowania przygotowawczego poddana została kontroli sądu (art. 306 § 1 k.p.k.), któremu przysługuje możliwość jej uchylenia. Wówczas postępowanie przygotowawcze toczy się nadal. Założenie, że bieg postępowania przygotowawczego kończy nieprawomocne postanowienie o jego umorzeniu, oznaczałoby pozostawienie poza zakresem ustawy o skardze tych czynności, jakie nastąpiły po przekazaniu sprawy do uzupełnienia w trybie art. 330 § 1 k.p.k. Mają one taki sam charakter prawny jak czynności poprzedzające decyzję o umorzeniu i podobnie jak one mogą charakteryzować się przewlekłością, stąd też – w myśl zasady *ubi eadem legis ratio – ibi eadem legis dispositio* – powinny one podlegać kontroli sądowej z punktu widzenia ich przewlekłości.

W tym kontekście Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego przywołał orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (wyroki: z dnia 11 października 2005 r., w sprawie 52690/99 Majewski przeciwko Polsce; z dnia 13 lutego 2007 r., w sprawie 35615/03 Krzych i Gurbierz przeciwko Polsce; z dnia 12 czerwca 2007 r., w sprawie 28836/04 Abramczyk przeciwko Polsce), w których podkreślano, że dla potrzeby oceny pojęcia „rozsądny termin rozpoznania sprawy” należy brać pod uwagę cały okres postępowania, od jego wszczęcia do czasu definitywnego zakończenia. Kryterium to może być pomocne także przy ustalaniu, czy sprawa jest „w toku”, skoro wykładnia tego pojęcia decyduje o dopuszczalności skargi na przewlekłość postępowania przygotowawczego. Istotne jest przy tym – jak dalej argumentuje Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego – że ustawa o skardze nie przewiduje możliwości łącznej oceny przewlekłości postępowania sądowego i przygotowawczego, jak ma to miejsce w przypadku postępowań prowadzonych w pierwszej i drugiej instancji sądowej. Przyjęcie wykładni zawężającej prawa do wystąpienia ze skargą do czasu nieprawomocnego zakończenia postępowania przygotowawczego prowadziłyby zatem do jeszcze większego zróżnicowania uprawnień strony w zależności od etapu procesu. Aksjologicznie nie do zaakceptowania byłaby natomiast teza, że kwestia badania przewlekłości postępowania przygotowawczego jest mniej istotna niż ocena sprawności postępowania sądowego.

Na zakończenie uzasadnienia wniosku Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego podkreślił – w kontekście postanowień Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (w tym wyroku z dnia 26 października 2000 r., w sprawie 30210/96 Kudła przeciwko Polsce) oraz uchwał Sądu Najwyższego – rolę i znaczenie funkcji kompensacyjnej

polskiego środka odwoławczego w rozumieniu art. 13 Konwencji oraz waloru prawomocności decyzji procesowej.

W pisemnej odpowiedzi co do sposobu rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego przedstawionego we wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Naczelny Prokurator Wojskowy wniósł o podjęcie przez skład siedmiu sędziów Sądu Najwyższego uchwały i udzielenie następującej odpowiedzi:

„W rozumieniu art. 5 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 postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843 z późn. zm.) tok postępowania przygotowawczego kończy wydanie nieprawomocnego postanowienia o umorzeniu tego postępowania. Skarga na przewlekłość postępowania przygotowawczego złożona po jego umorzeniu, ale przed uprawomocnieniem się postanowienia w tym przedmiocie, nie podlega rozpoznaniu jako wniesiona po terminie.

Jeżeli natomiast postępowanie przygotowawcze będzie toczyło się nadal z powodu uchylenia decyzji o umorzeniu, to wtedy aktualizuje się prawo strony do wniesienia skargi na przewlekłość postępowania przygotowawczego. Wówczas skarga wniesiona po wydaniu nieprawomocnej, a następnie uchylonej decyzji o umorzeniu postępowania przygotowawczego, może być uznana za wniesioną w terminie wskutek zgłoszenia przez stronę wniosku o przywrócenie zawitego terminu do wniesienia skargi na przewlekłość”.

W bardzo rozbudowanym uzasadnieniu tego stanowiska Naczelny Prokurator Wojskowy stwierdził, że w procesie wykładni art. 5 ust. 1 ustawy o skardze kluczowe jest ustalenie znaczenia zastosowanego w nim wyrażenia „w toku postępowania”, zaś w zakresie objętym zagadnieniem prawnym – postępowania przygotowawczego prowadzonego na podstawie przepisów

Kodeksu postępowania karnego. Podkreślił przy tym, że wyłącznie chodzi o określenie jaki jest termin *ad quem* – jak go nazwał – „w toku postępowania przygotowawczego”.

Celem udzielenia odpowiedzi na tak zobrazowany problem poddał analizie przepisy art. 69 § 1, art. 156 § 5 i 5a oraz art. 326 § 1 pkt 2 k.p.k., w nich to bowiem używa się wyrażenia „w toku postępowania przygotowawczego”. Po wskazaniu, że pojęcie to w Kodeksie postępowania karnego nie jest zdefiniowane stwierdził, iż analiza orzecznictwa, treści komentarzy oraz innego piśmiennictwa dotyczącego wymienionych przepisów nie prowadzi do jednoznacznego ustalenia, jaki jest termin *ad quem* „w toku postępowania przygotowawczego”. Wywiodł przy tym, że z analizy tej wynika argument przydatny dla wykładni art. 5 ust. 1 ustawy o skardze. To mianowicie, że „... poszukiwany termin *ad quem* może oznaczać co innego w ramach każdego z ww. przepisów k.p.k. Można też będzie wyprowadzić wniosek, że jeszcze coś innego wyrażenie <<w toku postępowania przygotowawczego>> oznacza w ramach art. 5 ust. 1 ustawy o skardze”.

Nie przytaczając szczegółowych rozważań zawartych w tym fragmencie procesu wykładni, odnotować jedynie należy, że Naczelny Prokurator Wojskowy doszedł do wniosku, iż w zastosowanym w Kodeksie postępowania karnego wyrażeniu „w toku postępowania przygotowawczego”, odnośnie ustalenia terminu *ad quem*, różne pojęcia oznaczono tymi samymi określeniami, natomiast żaden z różnych procesów wykładni, polegających na ustaleniu różnych terminów, relewantnych do wymienionych przepisów Kodeksu postępowania karnego, nie jest bezpośrednio adekwatny do art. 5 ust. 1 ustawy o skardze. Jeśli uwzględnić wieloznaczność – jak argumentuje dalej Naczelny Prokurator Wojskowy – terminu *ad quem* „w toku postępowania przygotowawczego” na gruncie Kodeksu postępowania karnego, to – co do tego samego wyrażenia – nie daje również jednoznacznego efektu wykładnia

językowa przepisu art. 5 ust. 1 ustawy o skardze. Dlatego – jak stwierdził – konieczne jest posłużenie się dyrektywami wykładni pozajęzykowej.

Ustalając kontekst językowy oraz prawny wyrażenia odnoszącego się do terminu *ad quem* „w toku postępowania przygotowawczego”, którego użyto w art. 5 ust. 1 *in fine* ustawy o skardze – jak dalej wywiódł – trzeba mieć na uwadze, że zgodnie z literalną treścią tytułu tego aktu prawnego – chodzi o przewlekłość „w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora”. „Prowadzący” i „nadzorujący”, to formy imiesłowów przymiotnikowych teraźniejszych czynnych. Są to więc przymiotniki pochodzące odpowiednio od czasowników teraźniejszych: „prowadzi” i „nadzoruje”. Jest oczywiste, że wszystkie imiesłowy przymiotnikowe teraźniejsze czynne dotyczą wykonawcy czynności teraźniejszej, tzn. trwającej w aktualnej rzeczywistości. Konkluduje więc, że tytuł ustawy o skardze określa, iż jej przedmiotem – w zakresie dotyczącym postępowania przygotowawczego – jest przewlekłość tego postępowania realnie trwająca w chwili wniesienia skargi przez stronę. Wskazał też, że podstawową dyspozycją normatywną dla ustawy o skardze jest art. 1 ust. 1, zgodnie z którym ustawa ta reguluje zasady i tryb wnoszenia oraz rozpoznawania skargi strony, której prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki zostało naruszone na skutek działania lub bezczynności sądu lub prokuratora prowadzącego lub nadzorującego postępowanie przygotowawcze. Zauważył więc, że ustawodawca ponownie posłużył się wyrażeniem, które zastosowano w tytule.

Następnie, posiłkując się uregulowaniami zawartymi w aktach podustawowych – rozporządzeniach Ministra Sprawiedliwości, a w nich: § 180 Regulaminu wewnętrznego urzędowania wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz. U. z 2008 r. Nr 221, poz. 1446) oraz § 229 ust. 2 Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek

organizacyjnych prokuratury (Dz. U. z 2010 r. Nr 49, poz. 296), Naczelny Prokurator Wojskowy wywiódł, że w rozdziałach (odpowiednio 9 i 7) obu rozporządzeń zatytułowanych „Zakończenie postępowania przygotowawczego” wskazano, iż w uzasadnieniu postanowienia o umorzeniu śledztwa lub dochodzenia należy wymienić osoby, przeciwko którym „toczyło” się postępowanie. W oparciu o to wyciągnął wniosek, że użycie formy czasu przeszłego w zacytowanych wyrażeniach ustala normę prawną. Tym samym – zdaniem Naczelnego Prokuratora Wojskowego – czynność „uzasadniania” postanowienia o umorzeniu postępowania przygotowawczego odbywa się w tym czasie, gdy postępowanie to zostało już zakończone, albowiem skoro „toczyło się”, to już się nie toczy. Idąc dalej tym torem rozumowania, stwierdził, że po zakończeniu osobistego prowadzenia postępowania przygotowawczego, w postaci jego nieprawomocnego umorzenia, prokurator nie dokonuje już żadnych tego rodzaju czynności, w wyniku których mogłaby nastąpić przewlekłość postępowania przygotowawczego w tym sensie, o który chodzi w art. 5 ust. 1 ustawy o skardze. Wszak nie jest już wówczas „prokuratorem prowadzącym postępowanie przygotowawcze” w tym znaczeniu, o które chodzi w art. 1 ust. 1 ustawy o skardze.

Uwagi te ponowił w odniesieniu do ustania uprawnień nadzorczych prokuratora.

Jak dalej wywiódł, również odrębny etap postępowania karnego, tzn. faza ewentualnego postępowania zażaleniowego nie należy do stadium „w toku postępowania przygotowawczego” i dlatego nie dotyczy go art. 5 ust. 1 ustawy o skardze.

Podsumowując te uwagi (przytoczone z konieczności w skrócie – uwaga SN), Naczelny Prokurator Wojskowy konkluduje, że postępowanie przygotowawcze jest zakończone w chwili wydania orzeczenia o umorzeniu,

natomiast prawomocność tej decyzji prowadzi do stwierdzenia ostatecznego ustania tego procesu karnego, który już się nie toczył od chwili wydania przez prokuratora nieprawomocnego postanowienia o umorzeniu śledztwa lub dochodzenia. Skarga na przewlekłość złożona po wydaniu nieprawomocnego postanowienia o umorzeniu postępowania przygotowawczego jest wniesiona po upływie terminu, o którym mowa w art. 5 ust. 1 ustawy o skardze, gdyż nie mieści się „w toku postępowania w sprawie”.

Zauważył jednak przy tym, że pogląd ten nie wyklucza możliwości ustalenia *in concreto*, iż prokurator odwlekł stwierdzenie prawomocności postanowienia o umorzeniu postępowania przygotowawczego albo wywarł wpływ na spowolnienie toku incydentalnego sądowego postępowania zażaleniowego. Okoliczności takie nie powodują – zdaniem Naczelnego Prokuratora Wojskowego – że strona uzyskuje prawo do wniesienia skargi na przewlekłość postępowania przygotowawczego na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o skardze. Nie jest jednak wykluczona odpowiedzialność dyscyplinarna takiego prokuratora za przewinienia służbowe na podstawie art. 66 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. Nr 31, poz. 138 ze zm.).

Odnotować jeszcze wypada, że Naczelnny Prokurator Wojskowy do czynności wynikających z osobistego prowadzenia przez prokuratora postępowania przygotowawczego oraz związanych ze sprawowaniem nadzoru nad śledztwem albo dochodzeniem nie zaliczył tzw. czynności likwidacyjnych, a więc czynności podejmowanych przez prokuratora po umorzeniu postępowania przygotowawczego związanych z decyzjami co do dowodów rzeczowych, wnioskami w sprawie zastosowania środków zabezpieczających, decyzjami w przedmiocie stosowania środków przymusu w postępowaniu przygotowawczym oraz przekazaniu sprawy innemu organowi właściwemu do rozpoznania tego rodzaju spraw. W razie zwłoki w przeprowadzeniu czynności

likwidacyjnych nie może nastąpić przewlekłość postępowania przygotowawczego w tym sensie, o który chodzi w art. 5 ust. 1 ustawy o skardze, natomiast nie jest wykluczona odpowiedzialność dyscyplinarna prokuratora.

W proponowanej treści uchwały Naczelny Prokurator Wojskowy zawarł też *passus* wskazujący na możliwość aktualizowania się prawa strony do wniesienia skargi na przewlekłość postępowania przygotowawczego z powodu uchylenia postanowienia o jego umorzeniu. Uzasadniając tę propozycję wyjaśnił, że skarga na przewlekłość postępowania bywa określana mianem środka odwoławczego. Jako przykład przywołał uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 21 lipca 2009 r. w sprawie WSP 1/09. Sam jednak uznał skargę za środek zaskarżenia – jak to określił – ze wszystkimi tego konsekwencjami. Przyjmując takie założenie wywiódł, że skoro terminy do wnoszenia środków zaskarżenia są zawite (art. 122 § 2 k.p.k.), to i termin *ad quem* na wniesienie skargi na przewlekłość postępowania przygotowawczego jest terminem zawitym i podlega przywróceniu. Może to nastąpić jedynie, gdy uchybienie terminowi jest niezależne od strony. W tej szczególnej sytuacji, której dotyczy skarga na przewlekłość – jak dalej argumentuje Naczelny Prokurator Wojskowy - przyczyną niezależną od strony może być uchylenie nieprawomocnego postanowienia prokuratora o umorzeniu postępowania przygotowawczego na podstawie art. 330 § 1 k.p.k. Jeżeli w takiej konfiguracji procesowej skarga została wniesiona po podjęciu nieprawomocnej decyzji o umorzeniu postępowania przygotowawczego, to wówczas aktualizacja ta polega na otwarciu się możliwości przywrócenia zawitego terminu na wniesienie skargi na przewlekłość postępowania przygotowawczego, nawet z możliwością złożenia skargi uzupełniającej.

Ustosunkowując się do nowelizacji ustawy o skardze Naczelny Prokurator Wojskowy stwierdził, że nie jest możliwe bezpośrednie

roziągnięciu na postępowanie przygotowawcze zasady łącznego rozpoznania przewlekłości zaistniałej na dwóch etapach postępowania sądowego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie przez skład siedmiu sędziów Sądu Najwyższego, rozbieżności w wykładni prawa, występujących w orzecznictwie Sądu Najwyższego jest zasadny. Rzeczywiście, rozbieżności w interpretowaniu przez Sąd Najwyższy pojęcia „toku postępowania” przygotowawczego w rozumieniu art. 5 ust. 1 ustawy o skardze wystąpiły w omówionych w nim judykatach.

W świetle unormowania zawartego w art. 183 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Sąd Najwyższy sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania. Zgodnie zaś z art. 1 pkt 1 lit. a ustawy o Sądzie Najwyższym powołany jest on m.in. do zapewnienia jednolitości orzecznictwa tych sądów. Rozbieżna, wykluczająca się wykładnia wskazanego we wniosku pojęcia, zawarta w przywołanych tamże orzeczeniach Sądu Najwyższego, nie tylko nie sprzyja budowaniu jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych i sądów wojskowych, ale może to orzecznictwo – w zakresie jego jednolitości – zaburzyć. Sytuacja taka bowiem nie prowadzi do dostarczenia jednoznacznych odpowiedzi dotyczących znaczenia używanych przez ustawodawcę pojęć. Tym bardziej więc jest pożądane podjęcie uchwały w trybie art. 61 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym w celu usunięcia rozbieżności w wykładni prawa ujawnionych w orzecznictwie Sądu Najwyższego.

Rozstrzygając zagadnienie prawne przedstawione przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, należy zacząć rozważania od genezy uchwalenia ustawy o skardze.

Na wstępie jednak wypada przypomnieć, co wielokrotnie wypowiadał już Sąd Najwyższy przy okazji rozpoznawania spraw ze skarg na przewlekłość

postępowania, że prawo do sprawnego postępowania, określone jako prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, jest podstawowym prawem zagwarantowanym w art. 6 ust. 1 zd. pierwsze Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm. – przywoływana dalej jako Konwencja), która z mocy art. 91 ust. 2 w zw. z art. 241 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ma pierwszeństwo przed ustawą w krajowym porządku prawnym. Prawo to stało się w polskim systemie prawnym wartością konstytucyjną określoną w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP wyrażeniem „prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki”. Według jednak art. 176 ust. 2 Konstytucji postępowanie przed sądami określają ustawy, wobec czego realizacji tej zasady poszukiwać należy w przepisach ustawowych.

Zawężając zakres rozważań do postępowania karnego, co wymusza treść zagadnienia prawnego, należy podkreślić, że ta konstytucyjna zasada ogólna, została uszczegółowiona w art. 2 § 1 pkt 4 Kodeksu postępowania karnego. Zgodnie z zawartym w nim unormowaniem „... przepisy (...) kodeksu mają na celu takie ukształtowanie postępowania karnego, aby (...) rozstrzygnięcie sprawy nastąpiło w rozsądnym terminie”.

Przywołane przepisy wskazują, że państwo przyjęło obowiązek takiego ukształtowania postępowania karnego, by realizację tego prawa umożliwić.

Jak natomiast wynika z uzasadnienia projektu ustawy o skardze (Sejm Rzeczypospolitej Polskiej - IV Kadencja, druk nr 2256), unormowania te nie były wystarczające dla przeciwdziałania przewlekłości postępowań i nie były też postrzegane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (przywoływany dalej jako Trybunał) jako środek gwarantujący respektowanie przepisów Konwencji. Na tym tle pojawiło się pytanie czy państwo ma obowiązek ustanowić własne gwarancje przeciwko przewlekłości postępowania, a w szczególności, czy powinno wprowadzić rozwiązania przewidujące możliwość

uzyskania odszkodowania (zadośćuczynienia) w razie niezakończenia postępowania w rozsądnym terminie. W tym względzie – jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy o skardze w jej wersji pierwotnej – zmiana stanowiska Trybunału nastąpiła w orzeczeniu z dnia 26 października 2000 r. (Kudła przeciwko Polsce), w którym uznano, że jeżeli porządek prawny danego państwa nie przewiduje możliwości uruchomienia odrębnego postępowania w przedmiocie uzyskania zadośćuczynienia (odszkodowania) za przewlekłość postępowania sądowego, to zachodzi też naruszenie art. 13 Konwencji, ustalającego prawo do skutecznego środka odwoławczego. Takie stanowisko oznacza, że jeżeli dane państwo ustanowi własną procedurę sądową, to przed wykorzystaniem tej procedury nie będzie można kierować do Trybunału skargi dotyczącej naruszenia art. 6 Konwencji w aspekcie niezachowania „rozsądnego terminu” do rozpoznania sprawy. Podkreśla się jednak, że procedura ta musi odpowiadać ogólnym wymaganiom „skuteczności” środków odwoławczych, w ujęciu art. 13 Konwencji, powinna być zatem realna i efektywna.

Jako że przytoczony fragment uzasadnienia projektu ustawy o skardze w jej pierwotnej wersji oddaje istotę wyroku Trybunału z dnia 26 października 2000 r., wydanego w sprawie 30210/96 Kudła przeciwko Polsce, nie ma potrzeby szerszego omawiania problematyki wynikającej z tego orzeczenia. Niewątpliwie jednak wydanie przywołanego wyroku dało asumpt do rozpoczęcia (nie tylko w Polsce – uwaga SN) prac legislacyjnych, mających na celu respektowanie stanowiska Trybunału.

Uchwalona w dniu 17 czerwca 2004 r. ustawa o skardze stanowiła krajowy środek odwoławczy w rozumieniu art. 13 Konwencji, ale tylko wobec postępowań sądowych i egzekucyjnych. Jej unormowania umożliwiły natomiast wykładnię wskazującą na etapowość kontroli przewlekłości postępowania sądowego. Wprawdzie ustawa ta stanowiła o badaniu

przewlekłości postępowania sądowego czy egzekucyjnego bez dzielenia go na etapy, a więc całości tego postępowania - do jego prawomocnego zakończenia, ale zarazem nakazywała, by skargę rozpoznawał sąd przełożony nad sądem, przed którym toczy się postępowanie. Wywodząco z opisanego unormowania wnioski, że skarga na przewlekłość postępowania dotyczy tego jego etapu, który aktualnie jest w toku, zaś nawet nieprawomocne zakończenie tego etapu postępowania czyniło skargę niedopuszczalną (por. np. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia: 10 czerwca 2008 r., KSP 2/08, OSNKW 2008, z. 9, poz. 71 i przywołane tam orzecznictwo oraz 18 lutego 2005 r., III SPP 19/05, OSNP 2005 nr 17, poz. 277).

Trybunał w wyrokach: z dnia 23 października 2007 r., w sprawie 21695/05 Tur przeciwko Polsce oraz z dnia 13 listopada 2007 r., w sprawie 25728/05 Zwoźniak przeciwko Polsce nie uznał ustawy o skardze w jej wersji pierwotnej (pomimo skorzystania przez skarżących z możliwości złożenia skargi na przewlekłość postępowania) za skuteczny środek krajowy w rozumieniu art. 13 Konwencji i stwierdził, że doszło do naruszenia tego przepisu (por. uzasadnienie projektu ustawy zmieniającej ustawę o skardze, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej - VI Kadencja, druk nr 1281). Jak wynika z dalszej części tego uzasadnienia „...Trybunał w swoim orzecznictwie przywiązuje wagę do istnienia krajowych środków prawnych pozwalających na dokonywanie sądowej kontroli prawidłowości i terminowości czynności podejmowanych przez organy wymiaru sprawiedliwości. Takiego kryterium nie spełnia kontrola wykonywana przez prokuratora nadzorującego lub prokuratora przełożonego nad prokuratorem prowadzącym śledztwo w zakresie dotyczącym przedłużenia czasu trwania postępowania przygotowawczego. Brak jest zatem (...) w prawie polskim skutecznego środka odwoławczego w rozumieniu art. 13 Konwencji (...) na nadmierną długość postępowania przygotowawczego. Projektowana ustawa wypełnia tę lukę (...).

Projekt ustawy przewiduje możliwość złożenia skargi na przewlekłość postępowania przygotowawczego, jeżeli na skutek działania lub bezczynności prokuratora prowadzącego lub nadzorującego to postępowanie doszło (podkreślenie SN) do naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki”.

W uzasadnieniu projektu omawianej ustawy zakwestionowano także dotychczasową praktykę stosowania ustawy, polegającą na fragmentarycznym badaniu przez sądy toku postępowania w danej sprawie. Stwierdzono, że „... taka praktyka sądów jest niezgodna z celem ustawy, którym była realizacja wyrażonej w art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasady (...). Należy przy tym zauważyć, że w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu za <<sprawę>> uznaje się różne etapy postępowania sądowego, o ile zmierzają one do uregulowania określonych praw skarżącego. W związku z powyższym sąd, rozpatrując skargę na przewlekłość, powinien przeanalizować całość postępowania w sprawie”.

Z tego powodu znowelizowano przepisy art. 4 ustawy o skardze przez dodanie ustępów 1a i 1b, w których ustalono właściwość sądu apelacyjnego dla rozpoznania skarg na przewlekłość postępowania przed sądem rejonowym i sądem okręgowym oraz przed sądem okręgowym i sądem apelacyjnym. W ten sposób wprowadzie nie wyłączono w ustawie o skardze konieczności badania przewlekłości na poszczególnych etapach postępowania karnego, ale – co ma niebagatelne znaczenie – unormowanie to wymusiło merytoryczne rozpoznanie skargi, nawet wówczas, gdy postępowanie, którego skarga dotyczy, zostało nieprawomocnie zakończone. Zważywszy natomiast, że omawiane zmiany zostały uchwalone w brzmieniu określonym w projekcie, przeto uzasadnienie projektu można uznać za uzasadnienie ustawodawcy, co ma istotne znaczenie w procesie wykładni przepisów ustawy o skardze.

Podsumowując tę część rozważań, należy stwierdzić, że konieczność respektowania norm traktatowych i restrykcyjne orzecznictwo Trybunału w tym przedmiocie miały bezpośredni wpływ na kształt przepisów zawartych w ustawie o skardze, w tym i tych, które nakazują rozpoznanie skargi na przewlekłość postępowania sądowego nieprawomocnie zakończonego, uznając złożenie takiej skargi – co w tym kontekście jest oczywiste – za dopuszczalne.

Konstatacja, że prądródłem uchwalenia ustawy o skardze zarówno w wersji pierwotnej, jak i aktualnej, jest współkształtujące standard konwencyjny orzecznictwo Trybunału, nakazuje przez pryzmat tego orzecznictwa i jego najistotniejszych kierunków wskazanych również w uzasadnieniach projektów przeanalizować cele, jakie mają realizować ustanowione w ustawie o skardze przepisy.

Zarówno w literaturze, jak i orzecznictwie Sądu Najwyższego z okresu obowiązywania ustawy o skardze w jej pierwotnej wersji, podkreśla się realizację dwóch celów: prewencyjnego (zwanego też publicznoprawnym bądź akceleracyjnym), mającego przeciwdziałać przewlekłości postępowania i kompensacyjnego, mającego zapewnić odszkodowanie i zadośćuczynienie stronie, której prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki zostało naruszone, przy czym dostrzegalna jest tendencja do przydawania większego znaczenia celowi prewencyjnemu. Szczupłość orzecznictwa Sądu Najwyższego z okresu po nowelizacji ustawy o skardze nie pozwala na uaktualnienie tych spostrzeżeń, jedynie bowiem w jednej z grup orzeczeń, opisanych szczegółowo we wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, tak podkreślano doniosłość celu prewencyjnego, że uczyniono z niego element decydujący o zmianie kierunku wykładni terminu „w toku postępowania” i tym samym dokonano wyłomu w dotychczasowym – jednolitym – orzecznictwie.

Nie negując znaczenia celu prewencyjnego, jaki niewątpliwie przyświecał idei stworzenia ustawy o skardze, jak i zawartym w niej – chociaż już w mniejszym stopniu – uregulowaniom, nie można nie zauważyć znaczenia jej celu kompensacyjnego. Za tego rodzaju wnioskowaniem przemawiają nie tylko argumenty wynikające z orzecznictwa Trybunału, który wyraźnie i jednoznacznie określił, że naruszenie art. 13 Konwencji następuje, gdy porządek prawny danego państwa nie przewiduje możliwości odrębnego postępowania w przedmiocie uzyskania zadośćuczynienia (odszkodowania) za przewlekłość postępowania (por. omawiany już wyrok w sprawie Kudła przeciwko Polsce). Trybunał uznał ponadto, że w przypadku, gdy organy krajowe stwierdzą, z naruszeniem zasad jego orzecznictwa, iż w sprawie nie doszło do przewlekłości postępowania lub gdy – mimo stwierdzenia tej przewlekłości – zainteresowana strona nie uzyska stosownego świadczenia pieniężnego, które nie naprawia w całości poniesionej szkody, skarżący może być uznany za „ofiara” naruszenia praw w rozumieniu art. 34 Konwencji (wyrok z dnia 29 marca 2006 r., w sprawie 36813/97 Scordino przeciwko Włochom). W sprawie tej Trybunał wywiódł, że istnieje silne domniemanie, iż nadmierna przewlekłość postępowania powoduje szkodę moralną. Jest to domniemanie możliwe do obalenia i w niektórych przypadkach przewlekłość może skutkować jedynie minimalną szkodą lub jej całkowitym brakiem. Dlatego sądy krajowe muszą szczegółowo uzasadniać rozstrzygnięcia w tym zakresie.

W tę wypowiedź Trybunału wpisuje się kolejna (w omawianej już sprawie Zwoźniak przeciwko Polsce), z której wynika, że jedynie szczególne okoliczności mogą uzasadniać odmowę zasądzenia odszkodowania. Odmowa musi być uzasadniona i dokonana po szczegółowym badaniu.

Cel kompensacyjny jest wymieniany obok celu prewencyjnego w wyroku Trybunału z dnia 14 czerwca 2005 r., w sprawie 61444/00 Krasuski

przeciwko Polsce, w którym wskazano, że środki dostępne dla skarżącego w prawie krajowym dla wniesienia skargi na nadmierną długość postępowania są skuteczne w rozumieniu art. 13 Konwencji, jeżeli zapobiegają zarzucanemu naruszeniu, bądź jego dalszemu trwaniu lub dają odpowiednie wynagrodzenie za każde naruszenie, które już zaszło (szerzej na m.in. ten temat – uchwała Sądu Najwyższego z dnia 9 stycznia 2008 r., III SPZP 1/07, OSNP nr 13-14, poz. 205).

Za realizacją także tego celu ustawy o skardze opowiedział się ustawodawca, aprobując w ustawie o zmianie ustawy o skardze projektowane zmiany, uzasadniane m.in. obszerną, krytyczną analizą danych dotyczących stosowania przez sądy środka o charakterze kompensacyjnym, w tym wysokość przyznawanych kwot. W tym kontekście przywoływano wyroki Trybunału zapadłe w sprawach Tur przeciwko Polsce i Zwoźniak przeciwko Polsce.

Jak to już zostało zasygnalizowane, pokłosiem tych analiz były zaproponowane w ustawie zmieniającej ustawę o skardze rozwiązania zmierzające do zwiększenia efektywności jej celu kompensacyjnego. I te rozwiązania – przyjęte przez ustawodawcę – w postaci obligatoryjności przyznania sumy pieniężnej na żądanie skarżącego, ustanowienie jej dolnej granicy i podwojenie wysokości jej górnej granicy w połączeniu z rozwiązaniami już wcześniej istniejącymi, a w tym uprawnieniem do dochodzenia w odrębnym postępowaniu (ale w związku ze stwierdzoną na podstawie przepisów ustawy o skardze przewlekłością) naprawienia szkody wynikłej ze stwierdzonej przewlekłości – art. 15 ustawy o skardze oraz uprawnieniem dochodzenia przez stronę, która nie wniosła skargi, na podstawie art. 417 k.c. naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości, po prawomocnym zakończeniu postępowania – art. 16 ustawy o skardze, mocno eksponują jej cel kompensacyjny.

Przytoczonych argumentów, również normatywnych, nie można pominąć przy ocenie celów, jakie realizować ma ustawa o skardze.

Oczywiście nie należy zapominać, że *ratio legis* ustawy o skardze to zapobieganie przewlekłości postępowań w ogóle, to – jak podkreślano w uzasadnieniach projektów – realizacja zasady wyrażonej w art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Również oczywiste jednak jest i to, że niektóre rozwiązania zawarte w ustawie o skardze, w sposób znaczący ograniczają *in concreto* możliwość skutecznego realizowania celu prewencyjnego. Mogą bowiem być one zastosowane wyłącznie w postępowaniu, w którym doszło już do przewlekłości, a więc prewencyjnie mogą zadziałać jedynie na przyszłość i pod warunkiem, że wydanie zaleceń mogących przyspieszyć i usprawnić postępowanie, tj. podjęcia przez organ prowadzący lub nadzorujący postępowanie odpowiednich czynności w wyznaczonym terminie, nie jest oczywiście zbędne (szerzej na ten temat B. Draniewicz: O pojęciu nieuzasadnionej zwłoki w ustawie o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, Radca Prawny 2005 nr 3, s. 45-53). Najbardziej ewidentnym przykładem takiej oczywistej zbędności jest zakończenie postępowania co do istoty sprawy.

Jeżeli tę argumentację, wynikającą z analizy wskazanej części unormowań ustawy o skardze, zestawimy z brzmieniem znowelizowanego art. 4 tej ustawy, okaże się, że wydanie nieprawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie co do istoty sprawy, niezależnie od etapu i rodzaju postępowania, nie stanowi przeszkody do dochodzenia przez uprawnionego stwierdzenia przewlekłości tego postępowania i żądania stosownego zadośćuczynienia w postaci przyznania określonej wysokości sumy pieniężnej.

Jak już podnoszono, znowelizowany - przez dodanie ust. 1a i 1b - art. 4 ustawy o skardze dotyczy postępowania sądowego i nie może - co oczywiste -

mieć wprost zastosowania do postępowania przygotowawczego. Jednak co do zasady, unormowanie to w zakresie stanu zaawansowania postępowania przygotowawczego w dacie składania skargi zarzucającej jego przewlekłość musi mieć odpowiednie przełożenie. Niezasadna – w ocenie Sądu Najwyższego – jest teza, że nieprawomocne zakończenie co do istoty sprawy jednego etapu postępowania karnego nie stanowi przeszkody do badania jego przebiegu pod kątem przewlekłości (postępowanie sądowe), a jest barierą dopuszczalności takiego badania innego etapu postępowania (postępowania przygotowawczego). Taka wykładnia prowadziłaby do niczym nieuzasadnionego różnicowania uprawnienia do wnoszenia skargi w zależności od etapu postępowania oraz ograniczałaby zakres kontroli postępowania o inkwizycyjnym charakterze, a tym samym i tak trudniejszego do skontrolowania przez uprawnionego do skargi.

W opisanej sytuacji nie ma znaczenia, że ustawodawca, mając świadomość stanowiska Trybunału co do zakresu badania przewlekłości postępowania w sprawie, sprowadzającego się do całościowej kontroli danego postępowania – od jego wszczęcia do definitywnego [a więc niekoniecznie tylko prawomocnego – patrz tezy 7-11 do art.6 (w:) L. Garlicki, P. Hofmański, A. Wróbel: Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Komentarz do artykułu 1-18, Warszawa 2010, s. 253-258; przywoływane już wyroki Trybunału w sprawach: Majewski przeciwko Polsce, Krzych i Gurbierz przeciwko Polsce, Abramczyk przeciwko Polsce] zakończenia, zdecydował się na pozostawienie ograniczonej, ale jednak etapowości postępowania podlegającego – w tej sytuacji – fragmentarycznej ocenie. Nie oznacza to jednak, że regulacja dopuszczająca kontrolę postępowania karnego pod kątem jego przewlekłości na poszczególnych etapach przyzwala na stosowanie różnych zasad dopuszczalności tej kontroli. Brak analogicznej do postępowania sądowego wyraźnej regulacji dopuszczalności skargi w

postępowaniu przygotowawczym, po jego nieprawomocnym umorzeniu, nie przemawia za stosowaniem odmiennych kryteriów dopuszczalności. Ów brak analogicznej regulacji dotyczącej pozasądowych etapów szeroko rozumianego postępowania karnego wynikać może z ich odmienności, nie stanowi natomiast przyzwolenia na wydostanie się spod tej kontroli jakiegokolwiek fragmentu tego postępowania. Tak jednak by się stało, gdyby cezurą dopuszczalności skargi na przewlekłość postępowania przygotowawczego uczynić wydanie przez prokuratora prowadzącego lub nadzorującego to postępowanie postanowienia o jego umorzeniu.

Jak wynika z przepisów Kodeksu postępowania karnego, wydanie takiego postanowienia nie zamyka toku postępowania. Ustawa procesowa przewiduje bowiem w art. 306 § 1 prawo jego zaskarżenia przez strony, uprawnione również do wniesienia skargi na jego przewlekłość na podstawie art. 3 pkt 4 ustawy o skardze. Uchylenie zaskarżonego postanowienia przez sąd na podstawie art. 330 § 1 k.p.k. powoduje konieczność dokonania dalszych zleconych przez sąd czynności przez prokuratora prowadzącego lub nadzorującego postępowanie przygotowawcze czy też w celu wyjaśnienia okoliczności wskazanych przez sąd. Postępowanie przygotowawcze, mimo wcześniejszego umorzenia co do istoty sprawy, toczy się dalej i podlega kontroli zainicjowanej skargą na jego przewlekłość. Kontrola ta obejmuje dotychczasowy przebieg postępowania przygotowawczego i może powodować – w określonej w ustawie o skardze sytuacji – celowość zalecenia podjęcia przez prokuratora prowadzącego lub nadzorującego to postępowanie odpowiednich czynności w wyznaczonym terminie.

Założenie, że tok postępowania przygotowawczego kończy wydanie przez prokuratora prowadzącego lub nadzorującego to postępowanie postanowienia o jego umorzeniu oznacza pozostawienie omówionych czynności poza zakresem ustawy o skardze, co nie może być zaaprobowane.

Propozycja rozwiązania opisanej sytuacji przedstawiona w pisemnym stanowisku Naczelnego Prokuratora Wojskowego nie zasługuje na uwzględnienie. Skarga na przewlekłość postępowania nie jest bowiem ani środkiem odwoławczym w rozumieniu art. 425 § 1 i nast. k.p.k., jak sugeruje Naczelny Prokurator Wojskowy (powołując się błędnie na postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 lipca 2009 r., w którym określenie takie w opisanym kontekście w ogóle nie zostało użyte – uwaga SN), ani też środkiem zaskarżenia w rozumieniu art. 122 § 2 k.p.k. Jest ona krajowym środkiem prawnym, pozwalającym na dochodzenie stwierdzenia przewlekłości postępowania, uzyskania stosownej rekompensaty i ewentualnego wymuszenia właściwego jego toku. Jest więc to środek prawny, mający samodzielną podstawę materialnoprawną w przepisach ustawy o skardze. Natomiast w zakresie regulacji o charakterze procesowym ustawa o skardze zawiera również autonomiczne przepisy, a jedynie w kwestiach nieuregulowanych nakazuje stosować odpowiednio przepisy o postępowaniu zażaleniowym obowiązujące w postępowaniu, którego skarga dotyczy (art. 8 ust. 2).

Tak więc i na gruncie postępowania karnego skargę na przewlekłość tego postępowania należy zdefiniować w analogiczny sposób i honorować autonomiczną regulację terminu do jej wniesienia, zamieszczoną w art. 5 ust. 1 ustawy o skardze. Unormowanie to jest kompletne i nie wymaga posiłkowego stosowania przepisów Kodeksu postępowania karnego, dotyczących zażaleń. Oceniając natomiast charakter terminu do wniesienia skargi na przewlekłość postępowania opisanego wyrazami „w toku postępowania” uznać należy, że jest to termin materialnoprawny, w teorii procesu karnego określany mianem prekluzyjnego. Jest więc to termin nieprzywracalny, tak jak niemożliwe jest przywrócenie toku zakończonego postępowania karnego w rozumieniu art. 5 ust. 1 ustawy o skardze, zakreślającego upływ tego terminu. Poza tym propozycja Naczelnego Prokuratora Wojskowego nie uwzględnia sytuacji, w

której skarga, po nieprawomocnym umorzeniu postępowania przygotowawczego, a przed jego uchyleniem, zostanie – jako niedopuszczalna – pozostawiona bez rozpoznania. W takim stanie rzeczy nawet ta nowatorska koncepcja przywrócenia terminu do wniesienia już wniesionej skargi na przewlekłość postępowania (a nawet jej uzupełnienia) nie mogłaby mieć zastosowania. Przyjęcie natomiast prawomocności postanowienia o umorzeniu postępowania przygotowawczego jako momentu kończącego tok tego postępowania wszystkie te przeszkody i wątpliwości eliminuje, wyznaczając precyzyjny termin dopuszczalności skargi.

Proponowana wykładnia wpisuje się też w system polskiego prawa karnego w szerokim tego terminu znaczeniu, w którym właśnie prawomocność orzeczeń nadaje właściwą im rangę i zapewnia funkcjonowanie w obrocie prawnym.

Walog prawomocności postanowień umarzających postępowanie przygotowawcze podkreśla też ustawodawca, regulując instytucję wznowienia tego postępowania (art. 327 § 2 k.p.k.) i uchylenia postanowienia przez Prokuratora Generalnego (art. 328 § 1 i 2 k.p.k.).

Wykładnia ta, zaproponowana po raz pierwszy w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 21 lipca 2009 r., wykazany we wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, spotkała się z aprobatą J. Skorupki (Skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Komentarz, Warszawa 2010, s. 163). W piśmiennictwie podnosi się też, że dopuszczalne jest wniesienie skargi na przewlekłość postępowania do czasu jego prawomocnego zakończenia (tak np. P. Górecki, S. Stachowiak, P. Wiliński: Skarga na przewlekłość postępowania przygotowawczego i sądowego. Komentarz, Kraków 2010, s. 77; M. Romańska: Skarga na przewlekłość postępowania sądowego, PS 2005, nr 11 – 12, s. 66).

Także Sąd Najwyższy wywiódł w postanowieniu z dnia 16 marca 2009r, III SPP 3/09, OSNP 2010 nr 17 – 18 , poz. 225, wydanym po uchwaleniu, ale przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o skardze, , że „granice czasową dla skargi stanowi prawomocne zakończenie sprawy”. Jak podkreślił w tym judykacie (odnosząc się do stanowiska wyrażonego przez Sąd Najwyższy w przywoływanej już uchwale z dnia 9 stycznia 2008 r., III SPZP 1/07, stwierdzającej, iż skarga na przewlekłość postępowania powinna zostać rozpoznana merytorycznie także po zakończeniu postępowania), mimo zakończenia postępowania „... może być uzasadnione oczekiwanie na samo stwierdzenie przewlekłości postępowania i uzyskanie odpowiedniej sumy pieniężnej ...”, pod warunkiem wszakże, by skarga była wniesiona przed prawomocnym zakończeniem tego postępowania. Bo „... nie powinno być wątpliwe, że skarga na przewlekłość postępowania jest dopuszczalna tylko do prawomocnego zakończenia sprawy”.

Odnotać też wypada, że w tym duchu wypowiedział się również Naczelny Sąd Administracyjny, m.in. w postanowieniach z dni: 9 lipca 2009 r., I OPP 40/09, LEX 552254 i 19 marca 2010 r., I OPP 10/10, LEX 606363.

Jak więc z tej retrospekcji wynika, wypowiedzi zarówno doktryny, jak i praktyki różnych gałęzi prawa wskazują na prawomocność orzeczenia jako kryterium warunkujące dopuszczalność skargi na przewlekłość postępowania.

Zasadna jest więc wykładnia, że **tok postępowania przygotowawczego w rozumieniu art. 5 ust. 1 ustawy o skardze kończy uprawomocnienie się postanowienia prokuratora, prowadzącego lub nadzorującego to postępowanie, o jego umorzeniu.**

Jak z tego podsumowania wynika, Sąd Najwyższy w powiększonym składzie nie uwzględnił proponowanego przez Naczelnego Prokuratora Wojskowego rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego przedstawionego przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. Stało się tak mimo zaaprobowania

procesu i wyniku wykładni przepisów art. 69 § 1, art. 156 § 5 i 5a oraz art. 326 § 1 pkt 2 k.p.k., wskazujących, że termin „w toku postępowania przygotowawczego” jest wyrażeniem wieloznacznym na gruncie tych przepisów, natomiast „...żaden z różnych wyników procesu wykładni, polegających na ustaleniu różnych terminów, relewantnych do wym. przepisów Kodeksu postępowania karnego nie jest bezpośrednio adekwatny do art. 5 ust. 1 ustawy o skardze (...). Nie daje również jednoznacznego efektu wykładnia językowa przepisu art. 5 ust. 1 ustawy o skardze”. Nie do zaakceptowania są jednak dalsze rozważania, będące wynikiem posłużenia się dyrektywami wykładni pozajęzykowej, które doprowadziły Naczelnego Prokuratora Wojskowego do konkluzji - upraszczając oczywiście to zagadnienie - że prokurator prowadzący lub nadzorujący postępowanie z chwilą podjęcia decyzji o jego umorzeniu przestaje być tym prokuratorem w rozumieniu ustawy o skardze. Mimo więc pozostawienia w jego rękach realnego wpływu na dalszy tok postępowania (np. sporządzanie uzasadnienia postanowienia o umorzeniu, utrudnianie czy opóźnianie rozpoznania zażalenia w inny sposób) nie dotyczą go regulacje ustawy o skardze, ponieważ nie jest prokuratorem prowadzącym czy nadzorującym postępowanie. Owszem, może za swoje działania lub zaniechania ponosić odpowiedzialność dyscyplinarną – jak konkluduje Naczelny Prokurator Wojskowy – ale autor tego stanowiska nie dopowiada już jaki realny wpływ miałby na to uprawniony do skargi na przewlekłość postępowania, gdyby prawa do tej skargi został pozbawiony. Podobnie ocenione muszą być próby oddzielenia tzw. czynności likwidacyjnych od czynności wynikających z prowadzenia lub nadzorowania przez prokuratora postępowania przygotowawczego. Nie do zaakceptowania jest też odwoływanie się do aktów podustawowych i wywodzenie ze sformułowań w nich zawartych, nakazujących wymienienie w uzasadnieniu postanowienia o umorzeniu śledztwa lub dochodzenia osób, przeciwko którym

„toczyło się” postępowanie, że użycie w akcie podustawowym formy czasu przeszłego ustala normę prawną przesądzającą o tym, iż – stosując niezbędny skrót myślowy – postępowanie „nie jest w toku” w rozumieniu art. 5 ust. 1 ustawy o skardze.

Tego rodzaju sposobu wykładni, zmierzającej do ograniczenia odpowiedzialności prokuratora prowadzącego lub nadzorującego postępowanie przygotowawcze, nie można zaakceptować. Wypacza ona bowiem nie tylko istotę unormowań zawartych w ustawie o skardze, ale odbiega od niekwestionowanego rozumienia znaczenia art. 6 i 13 Konwencji, art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, orzecznictwa Trybunału, pozostawiając poza kontrolą, wynikającą z ustawy o skardze, czynności prokuratora, mogące mieć niebagatelny wpływ na ocenę przewlekłości postępowania przygotowawczego.

Z przytoczonych powodów Sąd Najwyższy uchwalił jak na wstępie.