

Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego
z dnia 16 listopada 2004 r.
III SPP 42/04

Przewodniczący Prezes SN Walerian Sanetra, Sędziowie SN: Józef Iwulski (sprawozdawca, uzasadnienie), Kazimierz Jaśkowski, Jerzy Kuźniar, Jerzy Kwaśniewski (sprawozdawca), Zbigniew Myszka, Andrzej Wasilewski.

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Jana Szewczyka po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym w dniu 16 listopada 2004 r. sprawy ze skargi Jana Ł. dotyczącej przewlekłości postępowania przed Sądem Apelacyjnym w Gdańsku na skutek zagadnienia prawnego przekazanego do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi Sądu Najwyższego przez skład trzech sędziów Sądu Najwyższego postanowieniem z dnia 28 października 2004 r. [...]

„Czy do skargi na przewlekłość postępowania, uregulowanej w ustawie z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz.U. Nr 179, poz. 1843), rozpoznawanej przez Sąd Najwyższy, stosuje się przymus adwokacko - radcowski (art. 393² k.p.c.) ?”

p o d j ą ł u c h w a ł ę :

Do skargi na przewlekłość postępowania uregulowanej w ustawie z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz.U. Nr 179, poz. 1843), rozpoznawanej przez Sąd Najwyższy w sprawie cywilnej, stosuje się przymus adwokacko-radcowski (art. 393² k.p.c.);
oraz postanowił nadać jej moc zasady prawnej.

U z a s a d n i e n i e

Postanowieniem z dnia 28 października 2004 r. [...] Sąd Najwyższy w składzie trzech sędziów na podstawie art. 59 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. Nr 240, poz. 2052 ze zm.) przedstawił do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów Sądu Najwyższego rozpatrywane zagadnienie prawne. Wyłosiło się w następującym stanie sprawy:

Jan Ł. pismem z dnia 20 września 2004 r. wniósł osobiście „skargę na opieszałość postępowania Sądu Apelacyjnego w Gdańsku” (art. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki - Dz.U. Nr 179, poz. 1843), zarzucając, że wniesiona przezeń w połowie grudnia 2003 r. apelacja od wyroku Sądu Okręgowego-Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Bydgoszczy z dnia 14 listopada 2003 r. [...], wydanego w sprawie o ustalenia wysokości emerytury, która do Sądu Apelacyjnego w Gdańsku wpłynęła w dniu 6 stycznia 2004 r., do chwili wniesienia skargi nie została rozpoznana, a w konsekwencji wniósł o stwierdzenie, że w postępowaniu przed Sądem Apelacyjnym w Gdańsku nastąpiła przewlekłość postępowania oraz o zasądzenie „nawiązki za szkody i straty moralne, jakimi skutkuje zwłoka w sprawiedliwym rozstrzygnięciu sprawy”. Wiceprezes Sądu Apelacyjnego w Gdańsku pismem z dnia 12 października 2004 r. w odpowiedzi na skargę Jana Ł. wniósł o jej oddalenie, podnosząc, że brak jest znamion nieuzasadnionej zwłoki przy rozpoznaniu sprawy Jana Ł., gdyż okres od wpływu sprawy do Sądu Apelacyjnego w Gdańsku, tj. od dnia 6 stycznia 2004 r. do wyznaczenia terminu rozprawy wynosi 9 miesięcy. Spowodowane jest to znaczną ilością spraw oczekujących na rozpoznanie apelacji. Wyznaczanie spraw następuje według kolejności ich wpływu. W miesiącu wpływu apelacji w sprawie Jana Ł. na rozpoznanie oczekiwało 3.573 apelacji w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, a obecnie oczekuje 3.988 takich spraw. Przewidywany termin rozpoznania przedmiotowej apelacji to początek 2005 r. Sędziowie Wydziału Pracy i Ubezpieczeń Społecznych orzekają miesięcznie w 20 sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych i kilku sprawach pracowniczych, a ponadto rozpoznają zażalenia, co oznacza, że nie są w stanie rozpoznać większej liczby spraw. Oczekiwanie na rozpoznanie sprawy nie wynika z przyczyn leżących po stronie Sądu.

Skład orzekający Sądu Najwyższego powziął poważne wątpliwości co do wykładni przepisów ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. sta-

nowią, że strona może wnieść skargę o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiło naruszenie jej prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, jeżeli postępowanie w tej sprawie trwa dłużej, niż to konieczne dla wyjaśnienia tych okoliczności faktycznych i prawnych, które są istotne dla rozstrzygnięcia sprawy, albo dłużej niż to konieczne do załatwienia sprawy egzekucyjnej lub innej dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego (art. 2 ust. 1). Uprawnionym do wniesienia skargi w postępowaniu cywilnym jest strona, interwenient uboczny i uczestnik postępowania (art. 3 pkt 5). Sądem właściwym do rozpoznania skargi jest sąd przełożony nad sądem, przed którym toczy się postępowanie, a jeżeli skarga dotyczy przewlekłości postępowania przed sądem apelacyjnym lub Sądem Najwyższym - właściwy do jej rozpoznania jest Sąd Najwyższy (art. 4 ust. 1 i 2). Skargę o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiła przewlekłość postępowania, wnosi się w toku postępowania w sprawie do sądu, przed którym toczy się postępowanie (art. 5 ust. 1 i 2). Skarga powinna czynić zadość wymaganiom przewidzianym dla pisma procesowego oraz ponadto powinna zawierać żądanie stwierdzenia przewlekłości postępowania i przytoczenie okoliczności uzasadniających żądanie. Skarga może zawierać żądanie wydania sądowi rozpoznającemu sprawę zalecenia podjęcia w wyznaczonym terminie odpowiednich czynności oraz zasądzenia odpowiedniej sumy pieniężnej (art. 6). Sąd, do którego wniesiono skargę, przedstawia ją niezwłocznie sądowi właściwemu wraz z aktami sprawy, w której toczy się postępowanie (art. 7). Sąd rozpoznaje skargę w składzie trzech sędziów. W sprawach nieuregulowanych w ustawie do postępowania toczącego się na skutek skargi sąd stosuje odpowiednio przepisy o postępowaniu zażaleniowym obowiązujące w postępowaniu, którego skarga dotyczy (art. 8). Skargę niespełniającą wymagań przewidzianych w art. 6 ust. 2 ustawy, sąd właściwy do jej rozpoznania odrzuca bez wzywania do uzupełnienia braków. Sąd odrzuca skargę wniesioną przez nieuprawnionego albo niedopuszczalną na podstawie art. 14 ustawy (art. 9).

Przepisy Kodeksu postępowania cywilnego stanowią, że kasacja powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym. Wymagania tego nie stosuje się, gdy stroną, jej przedstawicielem lub pełnomocnikiem jest sędzia, prokurator, notariusz albo profesor lub doktor habilitowany nauk prawnych, a także gdy stroną lub jej przedstawicielem jest adwokat lub radca prawny (art. 393² § 1 i 2 k.p.c.). Do zażalenia rozpoznawanego przez Sąd Najwyższy stosuje się odpowiednio art. 393² k.p.c. (art. 393¹⁸ § 3). Ustawą z dnia 2 lipca 2004 r. o zmianie

ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 172, poz. 1804), która wejdzie w życie z dniem 5 lutego 2005 r., dodany został nowy przepis art. 87¹ k.p.c., stanowiący że w postępowaniu przed Sądem Najwyższym obowiązuje zastępstwo stron przez adwokatów lub radców prawnych. Zastępstwo to dotyczy także czynności procesowych związanych z postępowaniem przed Sądem Najwyższym, podejmowanych przed sądem niższej instancji. Zasady tej nie stosuje się, gdy stroną, jej przedstawicielem ustawowym lub pełnomocnikiem jest sędzia, prokurator, notariusz albo profesor lub doktor habilitowany nauk prawnych, a także gdy stroną lub jej przedstawicielem ustawowym jest adwokat lub radca prawny.

Skład orzekający Sądu Najwyższego uznał, że przepisy ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki stanowią na gruncie polskiego porządku prawnego samodzielną podstawę prawną do występowania przez skarżącego z trzema żądaniami, a mianowicie: z żądaniem podstawowym, mającym na celu stwierdzenie przewlekłości postępowania w sprawie, której skarga dotyczy; oraz z dwoma ewentualnymi żądaniami, czyli z żądaniem wydania sądowi rozpoznającemu sprawę zalecenia podjęcia w wyznaczonym terminie odpowiednich czynności oraz z żądaniem zasądzenia na rzecz skarżącego odpowiedniej sumy pieniężnej w wypadku stwierdzenia przewlekłości postępowania. Równocześnie ustawa stanowi, że jeżeli skarga o stwierdzenie przewlekłości postępowania zostanie uwzględniona, to strona może w odrębnym postępowaniu dochodzić naprawienia wynikłej stąd szkody, przy czym postanowienie uwzględniające skargę wiąże sąd w postępowaniu cywilnym o odszkodowanie lub zadośćuczynienie, co do stwierdzenia przewlekłości postępowania. W wypadku, gdy strona nie wniosła uprzednio skargi o przewlekłość postępowania, może ona dochodzić naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości postępowania na podstawie art. 417 k.c., po prawomocnym zakończeniu postępowania co do istoty sprawy. Według składu orzekającego, z przepisów ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki wynika, że w zakresie, w jakim przedmiotem ich regulacji są zagadnienia o charakterze procesowym, przepisy tej ustawy stanowią *lex specialis* względem przepisów ogólnie obowiązujących. Wobec tego w kwestii przedstawionego zagadnienia prawnego możliwe jest sformułowanie dwóch diametralnie różnych poglądów prawnych.

Pogląd prawny, według którego w wypadku skargi na przewlekłość postępowania, podlegającej rozpoznaniu przez Sąd Najwyższy, należy stosować przymus

adwokacko-radcowski, o którym mowa w art. 393² k.p.c., można uzasadniać tym, że przepisy art. 2 ust. 1 w związku z art. 3 pkt 5 oraz art. 6 ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki nie regulują w sposób wyczerpujący wymagań formalno-prawnych dotyczących wniesienia skargi. W tej sytuacji, mając na uwadze dyspozycję art. 8 ust. 2 ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, należy stanąć na stanowisku, że jeżeli skarga rozpoznawana jest przez Sąd Najwyższy, to obowiązuje przymus adwokacko-radcowski. Na rzecz trafności tego poglądu, mającego na uwadze szczególną pozycję ustrojową Sądu Najwyższego jako organu wymiaru sprawiedliwości sprawującego nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania oraz wykonującego inne czynności określone w Konstytucji i ustawach (art. 183 ust. 1 i 2 Konstytucji RP), przemawia również to, że w wyniku zmiany przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, która wejdzie w życie z dniem 5 lutego 2005 r., zasada przymusu adwokacko-radcowskiego obowiązywać będzie we wszystkich postępowaniach przed Sądem Najwyższym.

Na rzecz poglądu, według którego w wypadku skargi na przewlekłość postępowania, podlegającej rozpoznaniu przez Sąd Najwyższy, przymus adwokacko-radcowski nie obowiązuje, przemawia to, że art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) stanowi, iż każdy, czyje prawa i wolności zawarte w konwencji zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące funkcje urzędowe. Ponieważ przepisy ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki służyć mają skutecznej realizacji prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) w zakresie, w jakim stanowić ma ono gwarancję realizacji prawa każdego do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie (art. 6 ust. 1 Konwencji), to powinny być one interpretowane i stosowane zgodnie z literą i duchem tej Konwencji. Dlatego należy stanąć na stanowisku, że art. 2 ust. 1 w związku z art. 3 pkt 5, art. 6 oraz art. 17 ust. 1 i ust. 2 ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki regulują w sposób jednolity i zupełny zarazem, kwestię legitymacji prawnej i wymagań formalnych, jakie muszą być spełnione przez uprawnionego w każdym wypadku wniesienia skargi, bez względu na to jakiego postępowania skarga dotyczy. Jest bowiem znamienne, że w tym zakresie przepisy tej ustawy nie odsyłają do uregulowań ogólnych.

Racjonalność takiego rozwiązania wynika stąd, że skarga na przewlekłość postępowania została wprowadzona do polskiego porządku prawnego w celu umożliwienia uczestnikom postępowania sądowego wszczęcia przed sądem krajowym postępowania sprawdzającego, czy czynności w postępowaniu toczącym się przed sądem właściwym wykonywane są w sposób terminowy i zgodnie z zasadami efektywności oraz szybkości postępowania, a więc bez nieuzasadnionej zwłoki. Na trafność takiej interpretacji wskazuje także dyspozycja art. 8 ust. 2 ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, w którym ustawodawca wyraźnie stwierdza, że jedynie w sprawach nieuregulowanych w ustawie i to wyłącznie do postępowania toczącego się na skutek skargi, sąd rozpoznający skargę na przewlekłość postępowania stosuje odpowiednio przepisy o postępowaniu zażaleniowym obowiązujące w postępowaniu, którego skarga dotyczy (art. 8 ust. 2 w związku z art. 3 tej ustawy). Wynika stąd, że wymagania formalne dotyczące wniesienia skargi zostały uregulowane w sposób jednolity i zupełny dla wszystkich tego typu postępowań w samej ustawie o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, a więc wyklucza to dopuszczalność stosowania w tym zakresie ocen prawnych wynikających z przepisów o postępowaniu zażaleniowym. Ustawodawca wyraźnie zastrzegł, że przepisy o postępowaniu zażaleniowym obowiązujące w postępowaniu, którego skarga dotyczy, należy stosować jedynie „odpowiednio” (a nie wprost), bowiem nie powinny mieć one zastosowania w takim zakresie, w jakim ze względu na ich treść lub funkcję okazałyby się albo bezprzedmiotowe, albo też sprzeczne z treścią lub celami regulacji prawnej ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Także z tej przyczyny egzekwowanie przymusu adwokacko-radcowskiego w odniesieniu do skargi na przewlekłość postępowania w postępowaniu toczącym się przed Sądem Najwyższym byłoby niedopuszczalne, skoro faktycznie ograniczałoby możliwość swobodnego korzystania przez stronę z przysługującego jej prawa do skargi wnoszonej na warunkach określonych w tej ustawie. W konsekwencji prowadzi to do wniosku, że przepisy ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki nie dają podstawy do odrzucenia skargi na przewlekłość postępowania (art. 9 w związku z art. 3, art. 5 oraz art. 6 ust. 1 i ust. 2 tej ustawy), dla rozpoznania której właściwy jest Sąd Najwyższy, jedynie z tej przyczyny, że skarga została wniesiona przez stronę osobiście. Argumentacji tej nie podważa to, że w wyniku zmiany przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, która wejdzie w

życie z dniem 5 lutego 2005 r., obowiązywać będzie zasada przymusu adwokacko-radcowskiego we wszystkich postępowaniach przed Sądem Najwyższym (art. 87¹ § 1 k.p.c.). Zmiana ta jeszcze nie obowiązuje, a więc nie może aktualnie przesądzać o sposobie interpretacji i stosowaniu obowiązującego porządku prawnego. Nadto, należy mieć na uwadze to, że także po wejściu w życie, sformułowanej w art. 87¹ § 1 k.p.c. ogólnej zasady przymusu adwokacko-radcowskiego w postępowaniu przed Sądem Najwyższym, nadal aktualna pozostanie przedstawiona powyżej argumentacja wskazująca, że ustawa o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki stanowi względem przepisów Kodeksu postępowania cywilnego *lex specialis*, a tym samym wyklucza możliwość stosowania przepisów Kodeksu postępowania cywilnego (w tym także art. 87¹ § 1 k.p.c.) w zakresie, w jakim przepisy tej ustawy zawierają odrębną i wyczerpującą regulację dotyczącą wniesienia skargi. Zdaniem składu orzekającego, nie jest pewne, czy dyspozycja art. 87¹ § 1 k.p.c. nie spotka się z zarzutem niezgodności z Konstytucją, skoro sformułowane w tym przepisie bezwzględne wymaganie w zakresie przymusu adwokacko-radcowskiego dotyczyć ma także wszelkich czynności procesowych związanych z postępowaniem przed Sądem Najwyższym, podejmowanych przed sądem niższej instancji. Wątpliwość tę odnieść można zwłaszcza do tych sytuacji, w których Sąd Najwyższy proceduje jako sąd drugiej instancji, co w tym wypadku może być oceniane jako naruszenie zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP) w zakresie korzystania z konstytucyjnej gwarancji prawa do dwuinstancyjnego postępowania sądowego (art. 178 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Powstaje bowiem problem, czy o formalnych rygorach korzystania z konstytucyjnej gwarancji do dwuinstancyjnego postępowania powinna przesądzać pozycja ustrojowa sądu właściwego do rozpoznania środka prawnego, czy też charakter środka prawnego, z którego korzysta uprawniony. Wątpliwość taka wydaje się tym bardziej uzasadniona w sytuacji, gdy strona korzysta z prawa do wniesienia skargi na przewlekłość postępowania, do rozpoznania której właściwy jest Sąd Najwyższy, zważywszy na cel tego postępowania, jego incydentalny charakter oraz na to, że co do zasady warunki formalne wniesienia skargi na przewlekłość postępowania powinny być jednakowe w każdym wypadku i właśnie dlatego zostały one w sposób wyczerpujący uregulowane w ustawie o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, a także z uwagi na fakt, że postępowanie wszczęte w wyniku wniesienia skargi jest postępowaniem jednoinstancyjnym.

Sąd Najwyższy w składzie powiększonym zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Według art. 6 ust. 1 zdanie 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.), która ma pierwszeństwo przed ustawą w krajowym porządku prawnym (art. 91 w związku z art. 241 ust. 1 Konstytucji RP), każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. Każdy, czyje prawa i wolności zawarte w Konwencji zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego (prawnego) do właściwego organu państwowego także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe (art. 13 Konwencji).

W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC), a także Europejskiej Komisji Praw Człowieka (EKPC), przeważał pogląd, że jeśli dochodzone prawo ma charakter cywilny, to art. 6 ust. 1 Konwencji stanowi *lex specialis* w stosunku do jej art. 13, którego wymagania są zastąpione przez gwarancje art. 6 ust. 1. Trybunał uważał, że gwarancje wynikające z art. 6 ust. 1 Konwencji obejmują pełen zakres procedur sądowych, są bardziej rygorystyczne i pochłaniają gwarancje z art. 13 Konwencji (por. wyrok ETPC z dnia 19 grudnia 1997 r., w sprawie Brualla Gómez de la Torre przeciwko Hiszpanii, raport EKPC z 18 października 1996 r., skarga nr 26737/95, RJD 1997-VIII; wyrok ETPC z dnia 10 lipca 1998 r., w sprawie Tinnelly & Sons Ltd. i inni oraz Mc Elduff i inni przeciwko Wielkiej Brytanii, raport EKPC z 8 kwietnia 1997 r., skargi nr 22322/92 i 20390/92, RJD 1998-IV; LEX nr 78151; decyzja ETPC z dnia 30 listopada 1999 r., w sprawie Trojanowski i Rogosz przeciwko Polsce, skarga nr 32731/96, LEX nr 41123; decyzja ETPC z dnia 7 maja 2002 r., w sprawie Rychlicka i Rychlicki przeciwko Polsce, skarga nr 51599/99, LEX nr 53631).

Zmiana wykładni w tym zakresie nastąpiła w wyroku ETPC z dnia 26 października 2000 r., w sprawie Kudła przeciwko Polsce, skarga nr 30210/96 (ECHR 2000-XI; LEX nr 42804). W uzasadnieniu tego wyroku wywiedziono, że w przeszłości, gdy Try-

bunał stwierdzał naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji, odmawiał rozpatrywania dodatkowej skargi na brak skutecznego środka odwoławczego gwarantowanego przez art. 13. W obliczu rosnącej liczby skarg napływających do Trybunału, których przedmiotem jedynie, bądź też przede wszystkim, jest uchybienie prawu do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie, zagwarantowanemu przez art. 6 ust. 1 Konwencji, Trybunał stwierdza, iż należy zrewidować tę wywodzącą się z orzecznictwa zasadę. Trybunał dostrzega więc obecnie potrzebę osobnego rozpatrywania skargi wniesionej na podstawie art. 13, niezależnie od wcześniejszego stwierdzenia naruszenia art. 6 przez nierozpoznanie sprawy w rozsądnym terminie. Zmiana ta nie nastąpiła bez oporów (por. zdanie częściowo odrębne sędziego Casadevalla) oraz nie była w pełni konsekwentna (por. wskazana wyżej decyzja w sprawie Rychlicka i Rychlicki przeciwko Polsce). Ukształtowała jednak orzecznictwo Trybunału (por. wyrok ETPC z dnia 14 października 2003 r., w sprawie D.M. przeciwko Polsce, skarga nr 13557/02, LEX nr 81409; Biuletyn BIRE 2004 nr 1, s. 107; decyzja ETPC z dnia 7 listopada 2002 r., w sprawie Zawadka przeciwko Polsce, skarga nr 48542/99, LEX nr 56779; decyzja ETPC z dnia 11 czerwca 2002 r., w sprawie Bukowski przeciwko Polsce, skarga nr 38665/97, LEX nr 54076) i musiała być uwzględniona przez Państwa - strony Konwencji. Taka wykładnia Konwencji leży u podstaw uchwalenia ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. Wynika to jednoznacznie z uzasadnienia jej projektu (druk sejmowy nr 2256; tekst pochodzi ze stron internetowych Sejmu <http://www.sejm.gov.pl>), a można racjonalnie założyć, że skoro ustawa została uchwalona z niewielkimi zmianami względem tego projektu, to jego uzasadnienie przedstawia tak zwaną wolę ustawodawcy.

Z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że polski ustawodawca dokonał analizy prawnoporównawczej systemów prawnych wprowadzających środek prawny (odwoławczy) dotyczący gwarancji rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie i przyjął, że „w realiach polskiego wymiaru sprawiedliwości uzasadnione jest przyjęcie rozwiązań opartych - w swoich podstawowych założeniach - na ustawie włoskiej”, tj. ustawie z dnia 24 marca 2001 r. (tzw. ustawa Pinto); zgodnie z jej przepisami, każdy kto poniósł uszczerbek o materialnym lub niematerialnym charakterze, na skutek naruszenia postanowień art. 6 Konwencji dotyczących rozsądnego terminu, ma prawo do słusznego odszkodowania; przy dokonywaniu oceny, czy doszło do tego naruszenia, bierze się pod uwagę: złożoność sprawy, zachowanie stron oraz sę-

dziego oraz wszelkich innych władz uczestniczących w postępowaniu; odszkodowanie ustala się według przepisów Kodeksu cywilnego; z żądaniem odszkodowawczym można wystąpić w czasie trwania postępowania lub w prekluzyjnym terminie 6 miesięcy po jego zakończeniu; w sprawach tych orzeka właściwy sąd apelacyjny, obowiązuje przymus adwokacki, sąd ma obowiązek wydania orzeczenia w ciągu 4 miesięcy, kasacja jest dopuszczalna. Na takim wyborze zaważyło przede wszystkim stwierdzenie, że „Trybunał Europejski uznał, iż ustawa ta stworzyła efektywny środek odwoławczy i w konsekwencji nie ma możliwości kierowania skarg do Trybunału bez uprzedniego wyczerpania procedury krajowej”.

W ustawie z dnia 17 czerwca 2004 r. przewidziano szczególny środek odwoławczy (prawny) przeciwdziałający przewlekłości postępowania w czasie jego trwania, nazwany skargą na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, a w tekście ustawy „skargą na przewlekłość postępowania”. Z art. 15 i 16 ustawy wynika, że po prawomocnym zakończeniu postępowania co do istoty sprawy, strona może dochodzić od Skarbu Państwa (ewentualnie solidarnie z komornikiem) naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości postępowania, przy czym dotyczy to zarówno sytuacji, gdy strona nie wniosła skargi na przewlekłość postępowania w jego toku, jak i sytuacji, gdy jej skargę w toku postępowania uwzględniono. „Odpowiednia suma pieniężna”, którą można przyznać w wyniku uwzględnienia skargi, nie stanowi więc pełnego zaspokojenia ewentualnych roszczeń odszkodowawczych. Wynika z tego, że skarga na przewlekłość w toku postępowania ma charakter wstępny i stanowi doraźną interwencję przeciwdziałającą bieżącej (trwającej) przewlekłości postępowania. Jej funkcją jest przede wszystkim wymuszenie nadania sprawie odpowiedniego, sprawnego biegu procesowego. Służy temu zarówno samo stwierdzenie wystąpienia przewlekłości postępowania (art. 12 ust. 2 ustawy), jak również możliwość zalecenia podjęcia przez sąd rozpoznający sprawę co do istoty odpowiednich czynności w wyznaczonym terminie (art. 12 ust. 3 ustawy). Pamiętać też należy, że skarga na przewlekłość postępowania nie eliminuje możliwości wystąpienia przez stronę o podjęcie czynności w zakresie nadzoru nad działalnością administracyjną sądów. W tym przedmiocie należy wskazać na art. 37 § 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), według którego w razie stwierdzenia uchybienia w zakresie sprawności postępowania sądowego, Minister Sprawiedliwości oraz prezesi sądów mogą zwrócić na nie, na piśmie, uwagę i żądać usunięcia skutków tego uchybienia.

Sędzia, którego dotyczy zwrócona uwaga, może w terminie siedmiu dni złożyć pisemne zastrzeżenie do organu, który zwrócił uwagę, co nie zwalnia go od obowiązku usunięcia skutków uchybienia. Środki nadzoru administracyjnego, skarga na przewlekłość postępowania w jego toku oraz powództwo o odszkodowanie po prawomocnym zakończeniu postępowania, tworzą więc kompleks środków prawnych, których celem jest przeciwdziałanie przewlekłości postępowania, a w razie jej wystąpienia, zapewnienie odpowiedniego odszkodowania (zadośćuczynienia).

Skład trzech sędziów Sądu Najwyższego przedstawiający rozpoznawane zagadnienie prawne nie ograniczył jego zakresu do spraw, w których mają zastosowanie przepisy postępowania cywilnego. Takie ograniczenie jest niezbędne, gdyż rozpoznaniu podlega skarga na przewlekłość postępowania w sprawie z zakresu ubezpieczeń społecznych, a więc sprawa cywilna w rozumieniu art. 1 k.p.c. W takiej sprawie zbędna jest więc analiza przepisów procedur karnych. Konieczna jest natomiast wykładnia przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. oraz przepisów postępowania cywilnego.

Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. nie zawiera regulacji kompleksowej, o czym najlepiej świadczy jej art. 8 ust. 2, według którego w sprawach w niej nieuregulowanych do postępowania toczącego się na skutek skargi sąd stosuje odpowiednio przepisy o postępowaniu zażaleniowym obowiązujące w postępowaniu, którego skarga dotyczy. Ustawa zawiera więc przepisy proceduralne, szczególne względem regulacji procedur postępowania sądowego. Oznacza to, że w sprawach cywilnych ustawa zawiera przepisy szczególne postępowania cywilnego, wyłączające stosowanie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego. W sprawach nieuregulowanych w ustawie, odpowiednie zastosowanie mają przepisy tego Kodeksu. Ustawa nie zawiera żadnych regulacji dotyczących przymusu adwokacko-radcowskiego do wniesienia skargi na przewlekłość postępowania. Może to oznaczać, że przymus taki nie został wprowadzony lub że kwestia ta nie jest uregulowana, a więc występuje potrzeba sięgnięcia do regulacji ogólnych. Jak wskazano, ustawa nie zawiera regulacji kompleksowych. Analiza jej przepisów wskazuje, że reguluje ona kwestię legitymacji (uprawnienia) do wniesienia skargi na przewlekłość postępowania oraz częściowo kwestię wymagań formalnych stawianych tej skardze. Przepis art. 3 ustawy określa, kto jest uprawniony do wniesienia skargi. Jego istota sprowadza się jednak do rozszerzenia kręgu podmiotów legitymowanych do wniesienia skargi poza strony postępowania (w szczególności pokrzywdzony, który nie jest stroną postępowania karnego). Ustawa

określa też pewne szczególne wymagania skargi (art. 6 ust. 2), które jednak nie są zwykłymi wymaganiami formalnymi pisma procesowego, a jej wymaganiami konstrukcyjnymi (nieusuwalnymi). W przypadku niespełnienia tych szczególnych wymagań skarga podlega bowiem odrzuceniu bez wzywania do uzupełnienia braków (art. 9 ust. 1). Zwykłych wymagań formalnych skargi jako pisma procesowego ustawa w ogóle nie reguluje. Zgodnie bowiem z art. 6 ust. 1 ustawy, skarga powinna czynić zadość wymaganiom przewidzianym dla pisma procesowego. Aby stwierdzić, jakie to są wymagania, trzeba sięgnąć (poprzez art. 8 ust. 2 ustawy) do regulacji odpowiednich procedur. Należy więc stwierdzić, że ustawa nie reguluje wielu kwestii dotyczących wniesienia skargi na przewlekłość postępowania i w tym zakresie niezbędne jest odpowiednie stosowanie przepisów procedury cywilnej. Przemawia to przeciwko uznaniu, że ustawa reguluje (w sposób negatywny) kwestię przymusu adwokackiego.

Wprowadzenie przymusu adwokacko-radcowskiego nie oznacza ograniczenia uprawnienia (legitymacji) do wniesienia środka prawnego, ani wprowadzenia szczególnego wymagania formalnego (nawet konstrukcyjnego). Jest to kwestia tak zwanej zdolności postulacyjnej, czyli zdolności do samodzielnego działania w procesie. Jego wprowadzenie wyłącza taką możliwość, choć nie pozbawia strony legitymacji do wniesienia środka. Jego niezachowanie nie podlega uzupełnieniu jako brak formalny (por. postanowienie z dnia 14 stycznia 1997 r., I CZ 23/96, OSNC 1997 nr 6-7, poz. 77; postanowienie z dnia 24 kwietnia 1997 r., II UZ 25/97, OSNAPiUS 1997 nr 20, poz. 410; postanowienie z dnia 5 stycznia 1998 r., II UZ 119/97, OSNAPiUS 1998 nr 23, poz. 696; postanowienie z dnia 8 stycznia 1998 r., II CZ 154/97, OSNC 1998 nr 7-8, poz. 122, *Palestra* 1999 nr 3-4, s. 226 z glosą A. Zielińskiego; postanowienie z dnia 9 stycznia 1998 r., I CKN 334/97, OSNC 1998 nr 7-8, poz. 126; postanowienie z dnia 16 kwietnia 1998 r., I CKN 776/97, *Wokanda* 1998 nr 7, s. 8; postanowienie z dnia 7 marca 2000 r., IV CZ 12/00, OSNC 2000 nr 9, poz. 165). Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. reguluje samodzielnie kwestie dotyczące uprawnienia do wniesienia skargi oraz niektóre kwestie dotyczące jej wymagań formalnych. Nie reguluje natomiast w ogóle kwestii dotyczących zdolności postulacyjnej do wniesienia skargi. Również z tej przyczyny, konieczne jest w tym zakresie sięgnięcie do uregulowań ogólnych. Nie można też twierdzić, że w ustawie uregulowano kwestie dotyczące wniesienia skargi (nie uregulowano ich w całości, o czym świadczy art. 6 ust. 1), a jedynie w odniesieniu do „postępowania toczącego się na skutek skargi” (art. 8 ust. 2 ustawy) stosuje się przepisy o postępowaniu zażaleniowym. W postępowaniu toczą-

cym się na skutek skargi w pierwszym rzędzie podlega ocenie jej dopuszczalność. Skoro zachowanie przymusu adwokackiego jest przesłanką dopuszczalności środka odwoławczego, to w tym zakresie należy stosować przepisy dotyczące zażalenia, a więc przepisy właściwej procedury. Nie można rozdzielać poszczególnych faz postępowania w przedmiocie skargi i tworzyć fazy wniesienia skargi i fazy jej rozpoznania. Wniesienie skargi rozpoczyna postępowanie toczące się „na jej skutek” w rozumieniu art. 8 ust. 2 ustawy, a więc także do wniesienia skargi w sprawach nieuregulowanych w ustawie należy stosować przepisy ogólne o postępowaniu zażaleniowym. Najlepiej świadczy o tym art. 6 ust. 1 ustawy, w którym nie uregulowano wymagań formalnych skargi, lecz stwierdzono, że powinna ona spełniać wymagania przewidziane dla pisma procesowego, a więc wymagania określone we właściwej procedurze. Gdyby uznać, że odpowiednie stosowanie przepisów o zażaleniu dotyczy tylko postępowania po wniesieniu skargi, to paradoksalnie strona nie mogłaby jej wnieść przez pełnomocnika, bo przecież przepisy ustawy w ogóle nie wprowadzają takiej możliwości. Nie może jednak budzić wątpliwości, że strona może wnieść skargę działając przez pełnomocnika, gdyż należy odpowiednio stosować art. 87 i następne k.p.c.

Postępowanie ze skargi na przewlekłość postępowania jest postępowaniem incydentalnym (wpadkowym) w ramach postępowania co do istoty sprawy. Można to wyprowadzić z wielu przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., w tym przede wszystkim z jej art. 8 ust. 2. Z przepisu tego niedwuznacznie wynika, że skarga na przewlekłość postępowania jest szczególnym rodzajem środka odwoławczego, a ściślej mówiąc, zażalenia. Postępowanie ze skargi na przewlekłość nie jest więc samodzielным postępowaniem zmierzającym do stwierdzenia przewlekłości i ewentualnie zasądzenia z tego tytułu odpowiedniego odszkodowania (zadośćuczynienia). Jego celem jest przeciwdziałanie przewlekłości postępowania w trakcie jego trwania i ewentualne przyznanie „odpowiedniej sumy pieniężnej” jako wstępnej (tymczasowej) rekompensaty. W istocie rozpoznanie skargi nie ma samodzielnego przedmiotu, lecz jest jedynie elementem postępowania co do istoty sprawy. Rozstrzygnięcie stwierdzające przewlekłość postępowania wiąże wprawdzie w ewentualnym postępowaniu odszkodowawczym po zakończeniu postępowania (art. 15 ust. 2 ustawy), ale waloru takiego nie mają już rozstrzygnięcia negatywne, w tym zwłaszcza polegające na odrzuceniu skargi. Strona, której skargę odrzucono (np. z powodu niespełnienia wymagań z art. 6 ust. 2 ustawy) może wnieść skargę ponownie po uzupełnieniu wymagań. Postępowania ze skargi na przewlekłość nie można traktować jako samodzielnej,

oddzielnej sprawy choćby ze względu na niepełną (ułomną) możliwość udziału w niej Skarbu Państwa (prezesa właściwego sądu). Postanowienia rozstrzygające skargę na przewlekłość postępowania mają wprawdzie pewną szczególną cechę, polegającą na wiążącym charakterze w innym postępowaniu w przypadku stwierdzenia przewlekłości, ale z pewnością nie korzystają z powagi rzeczy osądzonej. Postanowienia odrzucające skargę nie mają nawet cechy polegającej na uniemożliwieniu jej złożenia przed upływem 12 miesięcy (art. 14 ustawy). Wprowadzenie takiego środka prawnego (incydentalnego, wpadkowego) było wolą ustawodawcy. W uzasadnieniu projektu ustawy wyraźnie stwierdzono, że „nie jest to postępowanie autonomiczne na wzór ustawy włoskiej; za przyjęciem takiego modelu postępowania przemawiają dwa podstawowe argumenty; po pierwsze, postępowanie autonomiczne musi zakładać dwuinstancyjność (zasada konstytucyjna), co stwarza realne niebezpieczeństwo nadmiernego jego wydłużenia; niweczy to istotę i sens wprowadzenia odrębnej skargi na przewlekłość; po drugie, doświadczenia wynikające ze stosowania ustawy włoskiej wskazują, że przyjęty tam model dwuinstancyjnego postępowania, a nadto możliwość zaskarżenia orzeczenia kasacją spowodowały, że sądy, rozpoznając liczne skargi na przewlekłość, doprowadzają w efekcie do dalszego przedłużania postępowania co do istoty sprawy; dlatego, przyjmując model postępowania incydentalnego, w art. 8 ustawy zawarto normę odsyłającą do przepisów o postępowaniu zażaleniowym, które są zamieszczone odpowiednio w Kodeksie postępowania karnego, Kodeksie postępowania cywilnego oraz w ustawie - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi”. Oznacza to, że skarga na przewlekłość postępowania to środek odwoławczy nieróżniący się w istotnych elementach od zażalenia.

Zamiarem ustawodawcy nie było wprowadzenie w ogólności przymusu adwokacko-radcowskiego dla skargi na przewlekłość postępowania. W uzasadnieniu projektu ustawy stwierdzono, że „nie wydaje się uzasadnione, aby wzorem ustawy włoskiej wprowadzić przymus adwokacko-radcowski w odniesieniu do skargi na przewlekłość postępowania; postępowanie ze skargi na przewlekłość postępowania ukształtowano bowiem jako postępowanie incydentalne w ramach postępowania co do istoty sprawy; to postępowanie incydentalne strona może zainicjować przez wniesienie zażalenia, które może sama sporządzić; nie sposób zatem przyjąć, że zażalenie strona może sporządzić samodzielnie, zaś w odniesieniu do skargi obowiązywałby przymus adwokacko-radcowski; nie bez znaczenia jest także obciążenie finansowe strony z tytułu kosztów zastępstwa procesowego przez adwokata lub radcę prawnego, a

także niewątpliwe przedłużenie rozpoznania skargi w razie złożenia wniosku o przyznanie adwokata z urzędu”. Zamiar ten został spełniony, skoro w ustawie nie uregulowano tej kwestii, a więc nie wprowadzono przymusu adwokackiego dla skargi na przewlekłość. Nie może być wątpliwości, że przymus adwokacko-radcowski nie dotyczy skargi na przewlekłość postępowania rozpoznawanej przez sąd okręgowy lub sąd apelacyjny. W postępowaniu przed tymi sądami przepisy postępowania cywilnego nie przewidują bowiem takiego przymusu. Nie znaczy to jednak, że przymus taki nie obowiązuje w przypadku, gdy właściwy do rozpoznania skargi jest Sąd Najwyższy (art. 4 ust. 2 ustawy). Przedstawiona wyżej argumentacja uzasadnienia projektu ustawy ma bowiem odpowiednie odniesienie. Skoro w postępowaniu cywilnym strona może wnieść zażalenie do Sądu Najwyższego tylko z zachowaniem przymusu adwokacko-radcowskiego (art. 393¹⁸ § 3 w związku z art. 393² k.p.c.), to dotyczyć to powinno również skargi na przewlekłość postępowania, do rozpoznania której właściwy jest Sąd Najwyższy.

W obowiązującym stanie prawnym przymus adwokacko-radcowski w postępowaniu cywilnym dotyczy nie tylko wniesienia kasacji (art. 393² k.p.c.), ale także zażalenia (art. 393¹⁸ § 3 w związku z art. 393² k.p.c.) oraz działania strony na rozprawie lub na posiedzeniu wyznaczonym dla rozpoznania zagadnienia prawnego (art. 393⁹ § 1¹ k.p.c.; z wyjątkiem spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych - art. 465 § 1 zdanie drugie k.p.c.). Funkcją wprowadzenia przymusu adwokacko-radcowskiego w postępowaniu przed Sądem Najwyższym nie jest więc tylko konieczność zapewnienia odpowiednio wysokiego poziomu merytorycznego związanego z wysokimi wymaganiami stawianymi rozpoznawanym środkom prawnym. Taka funkcja przymusu adwokackiego występowała jako jedyna wówczas, gdy dotyczył on wyłącznie kasacji (por. uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 21 października 1997 r., III ZP 16/97, OSNAPiUS 1998 nr 7, poz. 204). Zgodnie jednak z art. 183 Konstytucji RP, Sąd Najwyższy nie tylko sprawuje wymiar sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji RP), ale także (a nawet przede wszystkim) sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania oraz wykonuje inne czynności określone w Konstytucji i ustawach. Ta szczególna pozycja ustrojowa Sądu Najwyższego uzasadnia obarczanie tego Sądu tylko najważniejszymi zadaniami w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości, a przeciwstawia się obarczaniu go sprawami o niewielkim ciężarze gatunkowym. Rozszerzenie zakresu obowiązkowego zastępstwa stron przez adwokatów lub radców

prawnych w postępowaniu przed Sądem Najwyższym (ustawa z dnia 24 maja 2000 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, Dz.U. Nr 48, poz. 554) oznacza uznanie przez ustawodawcę, że - także w interesie samych stron - ma to służyć podniesieniu merytorycznego poziomu ochrony prawnej udzielanej im w postępowaniu przed tym Sądem. Dlatego też w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 21 września 2000 r., III CZP 14/00 (OSNC 2001 nr 2, poz. 21) Sąd Najwyższy przyjął, że adwokat ustanowiony dla strony przez sąd może odmówić sporządzenia kasacji, jeżeli byłaby ona niedopuszczalna lub oczywiście bezzasadna. W uzasadnieniu tej uchwały trafnie wskazano, że cel kasacji, a obecnie także zażalenia do Sądu Najwyższego, nie może być spełniony, gdyby o dopuszczalności, celowości czy nawet możliwości wywiedzenia tych środków na usprawiedliwionych podstawach lub uzasadnionych zarzutach decydować mogła sama zainteresowana strona. Rola fachowego pełnomocnika byłaby wówczas sprowadzona jedynie „do ubrania w wymaganą formę” zarzutów samej strony. To zaś musiałoby oznaczać zniweczenie oczywistego celu obowiązkowego zastępstwa stron przez adwokatów lub radców prawnych. Zmuszałoby ich także do odstąpienia od wypełniania obowiązków zgodnie z przepisami prawa. Tymczasem korzystanie z pomocy prawnej na wysokim merytorycznym poziomie leży w uzasadnionym interesie samych stron. Tylko wtedy nie będą obciążane ponoszeniem zbędnych wydatków i obowiązkiem zwrotu kosztów przeciwnikowi procesowemu w razie wniesienia chybionego środka odwoławczego. Poglądy te należy w pełni odnieść do skargi na przewlekłość postępowania rozpoznawanych przez Sąd Najwyższy, zauważając dodatkowo, że jej wniesienie jest uzależnione od spełnienia szczególnych wymagań konstrukcyjnych (art. 6 ust. w związku z art. 9 ust. 1 ustawy).

Z dniem 5 lutego 2005 r. wchodzi w życie ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 172, poz. 1804). Wprowadza ona dalsze rozszerzenie zakresu obowiązywania przymusu adwokacko-radcowskiego w postępowaniu przed Sądem Najwyższym w sprawach cywilnych. Zostaje dodany art. 87¹ § 1 k.p.c., według którego w postępowaniu przed Sądem Najwyższym obowiązuje zastępstwo stron przez adwokatów lub radców prawnych. Zastępstwo to dotyczy także czynności procesowych związanych z postępowaniem przed Sądem Najwyższym, podejmowanych przed sądem niższej instancji. Przepisu tego nie stosuje się, gdy stroną, jej przedstawicielem ustawowym

lub pełnomocnikiem jest sędzia, prokurator, notariusz albo profesor lub doktor habilitowany nauk prawnych, a także gdy stroną lub jej przedstawicielem ustawowym jest adwokat lub radca prawny (art. 87¹ § 2 k.p.c.). Dodany zostaje także nowy art. 130 § 5 k.p.c. stwierdzający, że pisma procesowe sporządzone z naruszeniem art. 87¹ k.p.c. podlegają zwrotowi bez wzywania do usunięcia braków, chyba że ustawa stanowi inaczej. Zostają także skreślone art. 393², art. 393⁹ § 1¹ oraz zdanie drugie w art. 465 § 1 k.p.c. Oznacza to wprowadzenie pełnego przymusu adwokacko-radcowskiego w postępowaniu przed Sądem Najwyższym, bez względu na rodzaj podejmowanej czynności (złożenie pisma procesowego, zastępstwo na rozprawie, czy posiedzeniu) i to nie tylko w zakresie czynności dokonywanych przez stronę wobec sądu, ale także co do czynności podejmowanych przez sąd wobec strony. Zmiana ta jednoznacznie prowadzi do wniosku, że wszelkie czynności strony w postępowaniu cywilnym przed Sądem Najwyższym, a więc także czynności w postępowaniu ze skargi na przewlekłość postępowania, muszą być dokonywane przez pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym.

Również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się szczególne funkcje, jakie spełnia wprowadzenie przymusu adwokacko-radcowskiego w odniesieniu do środków prawnych rozpoznawanych przez najwyższe instancje sądowe, choć stanowi ono ograniczenie prawa do sądu. Dotyczy to nie tylko konieczności zapewnienia odpowiedniego poziomu merytorycznego (por. postanowienie TK z dnia 25 października 2000 r., Ts 24/00, OTK 2000 nr 7, poz. 268), ale także uznaje się to za konieczne ze względu na inne wartości powszechnie szanowane w państwie prawnym, jak w szczególności bezpieczeństwo prawne, zasada legalizmu oraz zaufania do prawa (postanowienie TK z dnia 18 grudnia 2001 r., Ts 43/01, OTK 2002-B nr 4, poz. 253), czy gwarancję, że uprawniony nie utraci prawa do merytorycznego rozpatrzenia środka jedynie wskutek braku doświadczenia i specjalistycznej wiedzy (postanowienie TK z dnia 16 października 2002 r., SK 43/01, OTK 2002-A nr 5, poz. 77). W odniesieniu do kasacji w postępowaniu karnym, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w przeciwieństwie do zwykłych środków odwoławczych, cechuje się ona zarówno elementami odwoławczymi, jak i elementami nadzoru, spełniając tym samym funkcję ustrojową, służąc kształtowaniu przez Sąd Najwyższy jednolitości wykładni i stosowania prawa, a także stanowiąc jeden z czynników umożliwiających sprawowanie przez niego nadzoru nad działalnością sądów powszechnych w zakresie orzekania (art. 183 Konstytucji RP). Ta publicznoprawna funkcja kasacji uzasad-

nia wprowadzenie szeregu przesłanek warunkujących jej wniesienie, a także ograniczenie jej tylko do przypadków, w których zaistniały określone szczegółowo uchybienia. Według Trybunału Konstytucyjnego, wprowadzenie przymusu adwokackiego, nie tylko nie ogranicza prawa do obrony, ale wręcz przeciwnie stanowi gwarancję jego prawidłowego wykonania, wzmacnia to prawo. Konieczność sporządzenia kasacji przez adwokata (inną osobę o odpowiednich kwalifikacjach prawniczych) ma gwarantować, iż kasacja zostanie sporządzona w sposób prawidłowy, fachowo i poprawnie zarówno pod względem merytorycznym, jak i formalnym, tak aby możliwe było jej rozpoznanie we właściwie wskazanych granicach zaskarżenia i podniesionych zarzutów. Spełnienie tego wymogu ma zatem zapewnić z jednej strony należyty poziom fachowy opracowania tego nadzwyczajnego środka zaskarżenia, a z drugiej, zapobiec wnoszeniu kasacji bezzasadnych (uzasadnienie postanowienia z dnia 8 lipca 2003 r., Ts 52/03, OTK 2003-B nr 4, poz. 231; por. też postanowienie TK z dnia 4 listopada 2003 r., Ts 52/03, OTK 2003-B nr 4, poz. 232 oraz postanowienie TK z dnia 27 listopada 2001 r., Ts 134/01, OTK 2002-B nr 1, poz. 101). W odniesieniu do skargi konstytucyjnej w uzasadnieniu postanowienia z dnia 30 marca 1999 r., Ts 148/98 (OTK 1999 nr 3, poz. 56) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ustawodawca wprowadził obowiązek sporządzenia skargi przez osobę posiadającą kwalifikacje prawnicze właśnie po to, by nie dochodziło do wnoszenia skarg z góry niejako skazanych na niepowodzenie. Przymus adwokacki wprowadzony został w interesie skarżących. Gwarantować ma prawidłowe sformułowanie skargi i zapobiegać sytuacjom, w których wnoszona skarga okazywałaby się przedwczesna, zbędna lub niedopuszczalna. Obowiązek zastępstwa procesowego dotyczący sporządzenia skargi rozciąga się także na wszystkie czynności w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Odnosi się w szczególności do sporządzenia zażalenia na postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

Wprowadzenie przymusu adwokacko-radcowskiego w stosunku do środków prawnych rozpatrywanych przez Sąd Najwyższy nie jest sprzeczne z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji i art. 6 Konwencji z dnia 4 listopada 1950 r. o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie: tak Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 14 lipca 1998 r., I PZ 22/98, niepublikowane oraz postanowieniu z dnia 14 lipca 1998 r., I PZ 23/98, niepublikowane). W uzasadnieniu tego ostatniego postanowienia Sąd Najwyższy (po przeanalizowaniu utrwalonego orzecznictwa Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego

oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka) trafnie wskazał, że szczególny charakter postępowania kasacyjnego uzasadnia wprowadzenie ustawowego wymagania dotyczącego sposobu wnoszenia kasacji przez osoby posiadające odpowiednie wykształcenie prawnicze i wykonujące zawodowe czynności związane z zastępstwem procesowym lub z praktycznym stosowaniem prawa. Są to istotne (relewantne) cechy uzasadniające wprowadzenie obowiązku wniesienia kasacji przez adwokata lub radcę prawnego oraz zwolnienie osób wymienionych w art. 393² § 2 k.p.c. od tego wymagania. Wprowadzenie przymusu adwokacko-radcowskiego i zwolnienie od niego osób posiadających szczególne kwalifikacje prawnicze jest więc uzasadnione istotą postępowania kasacyjnego. Wynikające z tego zróżnicowanie podmiotów (stron postępowania) nie jest więc ani naruszeniem zasady równości wobec prawa, ani naruszeniem zakazu dyskryminacji. Nie stanowi też naruszenia prawa do sądu. Tego rodzaju wykładnia wynika również z powołanych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Poglądy te należy odnieść do wszystkich środków prawnych rozpoznawanych przez Sąd Najwyższy, w tym zażalenia oraz skargi na przewlekłość postępowania. Skarga ta w istocie stanowi bowiem element kontroli judykacyjnej zaniechania czynności procesowych przez sąd rozpoznający sprawę. Tak jak zażaleniem można zaskarżyć czynności sądu, tak skargą na przewlekłość można zaskarżyć ich zaniechanie. Cechą odróżniającą (relewantną) skargę na przewlekłość postępowania rozpoznawaną przez Sąd Najwyższy od skargi rozpoznawanej przez inny sąd, jest właśnie to, że rozpoznaje ją najwyższa instancja sądowa o szczególnej pozycji ustrojowej. Cechą taką nie jest sam rodzaj środka prawnego. Tak samo jest w odniesieniu do zażalenia. Jeżeli apelację odrzuci sąd pierwszej instancji, to w postępowaniu zażaleniowym przed sądem drugiej instancji (okręgowym, apelacyjnym) przymus adwokacko-radcowski nie będzie obowiązywał. Jeżeli natomiast apelację odrzuci sąd drugiej instancji, to ten sam środek odwoławczy będzie poddany zasadom jego rozpoznania przed Sądem Najwyższym, a więc z wymaganiem przymusu adwokackiego.

Także w utrwalonym orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka akceptowane są regulacje prawne wprowadzające szczególne wymagania dla środków prawnych rozpatrywanych przez sądy najwyższych instancji, w tym ustanowienie przymusu adwokackiego. Przykładowo w orzeczeniu z dnia 23 października 1996 r., w sprawie *Levages Prestations Services* przeciwko Francji, raport EKPC z 5 kwietnia 1995, skarga nr 21920/93 (RJD 1996-V), stwierdzono, że ze względu na szczególną

rolę sądu kasacyjnego można zgodzić się, iż procedura przed tym sądem może charakteryzować się większym formalizmem niż przed innymi sądami, zwłaszcza przy istnieniu przymusu adwokackiego gwarantowanego wyłącznie przez adwokatów ze specjalnej listy przy Radzie Stanu i sędzie kasacyjnym. Podobnie w orzeczeniu z dnia 19 grudnia 1997 r., w sprawie Brualla Gómez de la Torre przeciwko Hiszpanii, raport EKPC z 18 października 1996 r., skarga nr 26737/95 (RJD 1997-VIII) ETPC uznał, że ze względu na specjalną rolę Sądu Najwyższego jako instancji kasacyjnej można zgodzić się, aby postępowanie przed tym sądem charakteryzowało się większym formalizmem. W tym zakresie Trybunał jednak zastrzega, że postępowanie kasacyjne odgrywa niezwykle ważną rolę, stanowiąc szczególny etap procedury, którego konsekwencje mogą okazać się dla oskarżonego rozstrzygające. Chociaż art. 6 ust. 1 Konwencji nie nakłada na państwa obowiązku utworzenia sądów odwoławczych lub kasacyjnych, jednak państwo, które je powołało do życia, ma obowiązek zapewnić korzystanie przed tymi sądami z podstawowych gwarancji rzetelnego procesu (orzeczenie ETPC z dnia 29 lipca 1998 r., w sprawie Omar przeciwko Francji, skarga nr 24767/94 (RJD 1998-V; w sprawie tej Trybunał uznał za niezgodne z Konwencją ograniczenie możliwości wniesienia kasacji, od zgłoszenia się do odbycia kary pozbawienia wolności). Według Trybunału, prawo do sądu, zawarte w art. 6 Konwencji nie jest absolutne i może podlegać ograniczeniom. Ograniczenia te nie mogą jednak zamykać bądź ograniczać dostępu jednostce w taki sposób i do tego stopnia, by naruszona została sama istota tego prawa. Ograniczenie nie będzie zgodne z art. 6 ust. 1 również wtedy, gdy realizuje cel prawnie nieuzasadniony lub z powodu braku rozsądnej proporcji pomiędzy zastosowanymi środkami a celem, jaki ma zostać osiągnięty (por. wskazane orzeczenie ETPC z dnia 23 października 1996 r., w sprawie Levages Prestations Services przeciwko Francji oraz decyzja ETPC z dnia 16 października 2001 r., skarga nr 52039/99, w sprawie Zmaliński przeciwko Polsce, BSNIC 2002 nr 5, s. 40; LEX nr 49830). W tej ostatniej sprawie Trybunał uznał, że regulacje, których celem jest przyspieszenie postępowania przed Sądem Najwyższym przez wyeliminowanie rozpoznawania kasacji, które są w sposób oczywisty bezzasadne lub które nie dotyczą istotnych zagadnień prawnych, są uzasadnione prawnie.

Rozważenia wymaga problem, czy w przypadku przyjęcia obowiązywania przymusu adwokacko-radcowskiego dla skargi na przewlekłość postępowania rozpoznawanej przez Sąd Najwyższy, będzie ona mogła być uznana za skuteczny środek

prawny w rozumieniu art. 13 Konwencji. Orzecznictwo ETPC jest utrwalone co do cech, jakie powinien posiadać środek prawny określony w art. 13 Konwencji. Przepis art. 13 Konwencji gwarantuje dostępność na poziomie prawa krajowego środka odwoławczego w celu wprowadzenia w życie istoty praw i wolności zawartych w Konwencji, bez względu na to, w jaki sposób są one gwarantowane w krajowym porządku prawnym. Skutkiem tego artykułu jest więc wymóg, by środek odwoławczy dostępny w prawie krajowym umożliwiał „właściwemu organowi państwowemu” zarówno rozpatrzenie istoty skargi o naruszenie postanowień Konwencji, jak i przyznanie skarżącemu stosownej pomocy (zadośćuczynienia), pomimo iż Umawiające się Państwa cieszą się pewną swobodą co do sposobu, w jaki wypełniają swoje obowiązki wynikające z tego artykułu. Środek odwoławczy musi być „skuteczny” w praktyce, tak jak i w prawie, w szczególności w tym sensie, iż nie może być w sposób nieuzasadniony utrudniany przez działania bądź zaniechania organów pozwanego państwa (wyrok ETPC z dnia 28 listopada 1997 r., w sprawie MenteÖ i inni przeciwko Turcji, LEX nr 79565; wyrok ETPC z dnia 28 marca 2000 r., w sprawie Mahmut Kaya przeciwko Turcji, skarga nr 22535/93, LEX nr 76885; wyrok ETPC z dnia 4 maja 2000 r., w sprawie Rotaru przeciwko Rumunii, skarga nr 28341/95, LEX nr 76775; wyrok ETPC z dnia 12 maja 2000 r., w sprawie Khan przeciwko Wielkiej Brytanii, skarga nr 35394/97, LEX nr 76868; wyrok ETPC z dnia 13 czerwca 2000 r., w sprawie Timurtas przeciwko Turcji, skarga nr 23531/94, LEX nr 76773; wyrok ETPC z dnia 27 czerwca 2000 r., w sprawie Salman przeciwko Turcji, skarga nr 21986/93, LEX nr 76762; orzeczenie ETPC z dnia 10 października 2000 r., skargi nr 22947/93 i 22948/93, w sprawie Akkoc przeciwko Turcji, LEX nr 76726; wyrok ETPC z dnia 4 maja 2001 r., w sprawie Kelly i inni przeciwko Wielkiej Brytanii, skarga nr 30054/96, LEX nr 76199 oraz w sprawie Jordan przeciwko Wielkiej Brytanii, skarga nr 24746/94, LEX nr 76196; wyrok ETPC z dnia 24 lipca 2003 r. w sprawie Yöyler przeciwko Turcji, skarga nr 26973/95, LEX nr 80333). Środek odwoławczy w rozumieniu art. 13 Konwencji nie oznacza środka, co do którego istnieje pewność, że przyniesie korzystny rezultat dla skarżącego, ale zwyczajnie każdy dostępny środek odwoławczy do organu państwowego właściwego dla rozpatrzenia meritum skargi (decyzja ETPC z dnia 7 listopada 2002 r., w sprawie Zawadka przeciwko Polsce, skarga nr 48542/99, LEX nr 56779; decyzja ETPC z dnia 23 października 2001 r., w sprawie Beller przeciwko Polsce, skarga nr 51837/99, LEX nr 49835; decyzja ETPC z dnia 30 listopada 2000 r., w sprawie Peryt przeciwko Polsce, skarga nr 42042/98, LEX nr

44913; wyrok ETPC z dnia 16 lutego 2000 r., w sprawie Amann przeciwko Szwajcarii, skarga nr 27798/95, LEX nr 76904). Niewielkie szanse na powodzenie (wniesionego środka) w świetle konkretnych okoliczności nie umniejszają „efektywności” tego środka dla celów art. 13 (wyrok ETPC z dnia 28 października 1994 r., w sprawie Murray przeciwko Wielkiej Brytani, raport EKPC z 4 maja 1993 r., skarga nr 14310/88, LEX nr 80515). Może to być pojedynczy środek odwoławczy dla rozpatrzenia zarzutu o przewlekłość postępowania lub ogół takich środków przewidzianych przez prawo krajowe, aby być „skutecznymi”, muszą być one zdolne albo do zapobieżenia naruszeniu prawa do „rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie”, czy trwania takiego naruszenia albo zapewnienia właściwego zadośćuczynienia w związku z naruszeniem, które właśnie nastąpiło (decyzja ETPC z dnia 11 czerwca 2002 r., w sprawie Bukowski przeciwko Polsce, skarga nr 38665/97, LEX nr 54076). We wskazanym wyroku z dnia 26 października 2000 r., skarga nr 30210/96, w sprawie Kudła przeciwko Polsce, ETPC stwierdził, że zakres obowiązków Państw - Stron Konwencji wynikający z art. 13 jest różny w zależności od charakteru skargi, jednakże środek odwoławczy wymagany przez art. 13 musi być „skuteczny”, zarówno pod względem praktycznym, jak i prawnym. „Skuteczność środka odwoławczego” nie jest uzależniona od pewności wystąpienia rezultatu korzystnego dla skarżącego. Podobnie „organ” nie musi konieczności oznaczać władzy sądowniczej, jednakże w takim wypadku, zakres jego uprawnień oraz gwarancje, które zapewnia, będą odpowiednio stosowne w trakcie dokonywania oceny skuteczności zastosowanego środka odwoławczego. Ponadto, nawet jeśli pojedynczy środek odwoławczy nie spełnia całkowicie wymogów art. 13, wymaganiom tego artykułu może sprostać całość środków odwoławczych przewidzianych przez prawo wewnętrzne.

Z tego punktu widzenia należy stwierdzić, że skarga na przewlekłość postępowania nie jest jedynym środkiem prawnym przewidzianym przez prawo polskie. Nie może budzić wątpliwości, że skarga zapewnia szybką reakcję na trwającą zwłokę w rozpoznaniu sprawy i umożliwia uzyskanie ryczałtowego zadośćuczynienia. Pozwala na przyspieszenie trwającego postępowania i w powiązaniu z powództwem odszkodowawczym zapewnia pełne odszkodowanie. Odniesienie do niej wymagania złożenia przy zastosowaniu przymusu adwokackiego w przypadku rozpatrywania przez Sąd Najwyższy nie odróżnia jej w żaden sposób od innego środka odwoławczego, tj. zażalenia. Nie stanowi to więc prawnego, nieuzasadnionego utrudnienia. Jest to bowiem zastosowanie tej samej miary wymagań prawnych. Nie można też powie-

dzień, aby był to w takiej sytuacji środek praktycznie nieskuteczny. Dotyczy to bowiem tylko zakresu właściwości Sądu Najwyższego, a więc sytuacji, gdy skarga dotyczy postępowania przed Sądem Najwyższym lub sądem apelacyjnym (art. 4 ust. 2 ustawy). W pierwszym przypadku strona w zasadzie musi mieć pełnomocnika będącego adwokatem lub radcą prawnym, bo takie wymagania stawiane są innym środkom prawnym rozpoznawanym przez Sąd Najwyższy. Jeżeli skarga dotyczy postępowania przed sądem apelacyjnym, to często strona będzie miała takiego pełnomocnika. Jeżeli strona działa samodzielnie, to może takiego pełnomocnika ustanowić, choćby tylko do tej czynności. Jeżeli nie pozwala jej na to sytuacja majątkowa, to może uzyskać zwolnienie od kosztów sądowych i ustanowienie pełnomocnika z urzędu. Jest to pewne utrudnienie, ale usprawiedliwione względem na szybkość postępowania oraz ustrojową pozycję Sądu Najwyższego. Biorąc pod uwagę wzgląd na szybkość postępowania nie można bowiem przeoczyć, że rozpatrywanie skarg na przewlekłość postępowania nie może powodować skutków odwrotnych do zamierzonych i zamiast przyspieszać rozpoznanie spraw, prowadzić do ich przewlekłości. Łatwo tak się może stać, jeżeli Sąd Najwyższy, zamiast spełniać swoje szczególne zadania ustrojowe, będzie rozpoznawał nadmierną liczbę skarg na przewlekłość postępowania (por. argumentację ETPC w uzasadnieniu wskazanego orzeczenia w sprawie Kudła przeciwko Polsce). Należy wreszcie zauważyć, że strona nie ponosi żadnych szczególnych konsekwencji wskutek odrzucenia skargi wniesionej bez zachowania przymusu adwokackiego. Po uzupełnieniu tego wymagania może wnieść skargę ponownie.

Powyższe argumenty prowadzą do następujących konkluzji. Skarga na przewlekłość postępowania jest incydentalnym środkiem odwoławczym w rozpoznawanej sprawie. W regulacjach jej dotyczących nie występują żadne szczególne cechy różniące ją w istotny sposób od zażalenia. Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. nie zawiera regulacji kompleksowej co do warunków wniesienia skargi, w tym zawiera jedynie częściową regulację co do wymagań formalnych i w ogóle nie reguluje problematyki zdolności postulacyjnej (przymusu adwokackiego-radcowskiego). W przypadku skargi rozpoznawanej przez Sąd Najwyższy niezbędne jest w tym zakresie sięgnięcie do przepisów o postępowaniu zażaleniowym w sprawach cywilnych. Stosowanie tych przepisów powinno nastąpić wprost, gdyż nie ma istotnych różnic między tą skargą a zażaleniem. W postępowaniu cywilnym przed Sądem Najwyższym przymus adwokacko-radcowski dotyczy każdego zażalenia. Nie ma szczególnych przyczyn,

aby odmienne zasady stosować do skargi na przewlekłość postępowania. Wręcz odwrotnie, funkcje jakie spełnia przymus adwokacko-radcowski są adekwatne także do skargi na przewlekłość postępowania. Wprowadzenie tego przymusu w postępowaniu przed Sądem Najwyższym nie narusza wzorców konstytucyjnych (zasady równości wobec prawa), nie zaprzecza też samej istocie skargi. Nie występują przyczyny, aby uznać skargę na przewlekłość postępowania rozpoznawaną przez Sąd Najwyższy jako środek nieskuteczny prawnie czy praktycznie, zwłaszcza w powiązaniu z innymi środkami przeciwdziałającymi przewlekłości postępowania. Wprowadzenie tego przymusu nie oznacza też żadnego nieuzasadnionego utrudniania realizacji tego środka. Wręcz odwrotnie, z uwagi na ustrojowe zadania Sądu Najwyższego oraz podstawowe wymaganie, aby postępowanie przed Sądem Najwyższym również przebiegało bez nieuzasadnionej zwłoki i kończyło się w rozsądnym terminie, zachowanie przymusu adwokackiego jest racjonalnie uzasadnione.

Z tych względów Sąd Najwyższy w składzie powiększonym podjął uchwałę jak w sentencji i postanowił nadać jej moc zasady prawnej.

=====