

Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego

z dnia 23 marca 2006 r.

III SPZP 3/05

Przewodniczący Prezes SN Walerian Sanetra, Sędziowie SN: Beata Gudowska, Zbigniew Hajn (sprawozdawca), Kazimierz Jaśkowski (sprawozdawca, uzasadnienie), Roman Kuczyński, Małgorzata Wrębiakowska-Marzec, Andrzej Wróbel

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Iwony Kaszczy-
szyn, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 23 marca 2006 r. sprawy ze skargi Jana
K. na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym
bez nieuzasadnionej zwłoki, na skutek przedstawionego przez Sąd Najwyższy po-
stanowieniem z dnia 7 grudnia 2005 r., SPZP 2/05, następującego zagadnienia
prawnego:

„Czy na postanowienie sądu przełożonego nad sądem, przed którym toczy się
postępowanie cywilne, w przedmiocie skargi dotyczącej przewlekłości tego postępo-
wania (art. 4 ust. 1 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) oraz na postanowienie sądu okręgowego w przed-
miocie skargi dotyczącej przewlekłości postępowania egzekucyjnego lub innego po-
stępowania dotyczącego wykonania orzeczenia sądowego w sprawie cywilnej (art. 4
ust. 4 tej ustawy) przysługuje zażalenie ?”

p o d j ą ł uchwałę:

**Na postanowienie w przedmiocie przewlekłości postępowania cywilnego
zażalenie nie przysługuje (art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skar-
dze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu są-
dowym bez nieuzasadnionej zwłoki, Dz.U. Nr 179, poz. 1843) i postanowił o na-
daniu uchwale mocy zasady prawnej.**

U z a s a d n i e

1. Zagadnienie prawne ujawniło się w następującym stanie sprawy. Sąd Okręgowy-Sąd Gospodarczy w Rzeszowie postanowieniem z 6 lipca 2005 r. [...], w wyniku rozpoznania skargi Jana K. na naruszenie jego prawa do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, stwierdził przewlekłość postępowania Sędziego Komisarza w postępowaniu upadłościowym dotyczącym Wytwórni Sprzętu Komunikacyjnego P. SA w M. [...], prowadzonym przez Sąd Rejonowy-Sąd Gospodarczy w Rzeszowie „wobec zgłoszenia wierzytelności Jana K.” oraz przyznał od Skarbu Państwa - Prezesa Sądu Rejonowego w Rzeszowie na rzecz skarżącego kwotę 500 zł.

Zażalenie na powyższe postanowienie - w części dotyczącej przyznania sumy pieniężnej w kwocie 500 zł zamiast żądanej kwoty 10.000 zł - złożył skarżący, domagając się jego zmiany i podwyższenia zasądzonej kwoty do 10.000 zł. Rozpoznając to zażalenie Sąd Apelacyjny w Rzeszowie dostrzegł zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości i postanowieniem z 9 września 2005 r. [...], przedstawił je Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia. Pytanie prawne sprowadza się do kwestii, czy w postępowaniu ze skargi strony na naruszenie jej prawa do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, od postanowienia sądu rozstrzygającego skargę w pierwszej instancji przysługuje stronom postępowania środek zaskarżenia (zażalenie) do sądu drugiej instancji.

2. Przedstawiając zagadnienie prawne powiększonemu składowi (postanowienie z dnia 7 grudnia 2005 r., III SPZP 2/05) Sąd Najwyższy wskazał, że sformułowanie przedstawionego przez Sąd Apelacyjny zagadnienia ma swoje źródło w rozbieżnościach interpretacyjnych, jakie pojawiły się w dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego na tle 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, zwanej dalej ustawą o skardze), a w szczególności jej art. 8 ust. 2. Zgodnie z nim w sprawach nieuregulowanych w ustawie do postępowania toczącego się na skutek skargi sąd stosuje odpowiednio przepisy o postępowaniu zażaleniowym obowiązującym w postępowaniu, którego skarga dotyczy. Sąd Najwyższy wskazał, że treść tego przepisu, jak również argumenty formułowane w

oparciu o uzasadnienie rządowego projektu ustawy o skardze, stanowiły podstawę do wyrażania w orzecznictwie dwóch poglądów:

3. Po pierwsze, na postanowienie w przedmiocie skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (zwanej dalej skargą na przewlekłość postępowania) - zarówno oddalające skargę, jak i stwierdzające przewlekłość postępowania - nie przysługuje zażalenie, ponieważ:

- a) postępowanie to nie ma samodzielnego przedmiotu, gdyż jest elementem postępowania co do istoty sprawy (por. uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 16 listopada 2004 r., III SPP 42/04, OSNP 2005 nr 5, poz. 71);
- b) przepisy ustawy o skardze przewidują jednoinstancyjny tryb rozpoznawania takiej skargi, innymi słowy, przepisy tej ustawy, autonomicznie regulującej zasady i tryb jej rozpoznawania, nie przyznają stronie prawa do odwołania się (złożenia zażalenia) od decyzji sądu właściwego do jej rozpoznania na podstawie art. 4 tej ustawy (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 1 kwietnia 2005 r., SPK 19/05, OSNKW 2005 nr 7-8, poz. 67);
- c) skarga na przewlekłość jest *quasi*-zażaleniem, a postępowanie wywołane jej wniesieniem nie stanowi „nowej sprawy” (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 24 sierpnia 2005 r., V CNP 7/05, niepublikowane);
- d) postępowanie ze skargi na przewlekłość ma charakter incydentalny, gdyż jego celem nie jest rozpoznanie „innej sprawy”, lecz przyspieszenie postępowania w sprawie dotychczas rozpoznawanej. Nie stosuje się do niego przepisów Konstytucji, przyznających prawo do zaskarżenia orzeczeń wydanych w pierwszej instancji oraz przewidujących dwuinstancyjność postępowania (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 3 października 2005 r., III SO 19/05, OSNP 2005 nr 24, poz. 403);
- e) postanowienie w przedmiocie skargi na przewlekłość nie jest postanowieniem kończącym postępowanie w sprawie, wydanym przez sąd skargę tę rozpoznający jako sąd pierwszej instancji. Postępowanie wszczęte na skutek skargi jest postępowaniem incydentalnym w toku postępowania cywilnego, którego skarga dotyczy, a tym samym postanowienie w przedmiocie skargi na przewlekłość w postępowaniu cywilnym nie kończy postępowania w sprawie. Od postanowienia w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania cywilnego nie przysługuje zażalenie niezależnie od tego, który sąd jest właściwy do jej rozpoznania stosownie do art. 4 ustawy (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 3 października 2005 r., III SO 18/05, OSNP 2006 nr 15-16, poz. 258);
- f) przepis art. 8 ust. 2 ustawy o skardze nie jest niezgodny z art. 176 Konstytucji RP, wymagającym dwuinstancyjności postępowania. Jest to bowiem wyjątek, który ustawa mogła wpro-

wadzić (art. 78 Konstytucji), gdyż postępowanie, o które chodzi, nie rozstrzyga o odpowiedzialności karnej, a jedynie kontroluje, czy nie doszło do nieuzasadnionej zwłoki w badaniu odpowiedzialności (art. 45 ust. 1 Konstytucji) (por. postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 30 marca 2005 r., II AKz 92/05, Prokuratura i Prawo 2005 nr 12, s. 29). Nie stwierdzając sugerowanej wątpliwości co do zgodności art. 8 ust. 2 ustawy z Konstytucją RP, Sąd Apelacyjny odmówił wnioskowi o zwrócenie się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie konstytucyjności tego przepisu.

4. Po drugie, w orzecznictwie Sądu Najwyższego pojawił się także pogląd przeciwny, według którego postępowanie ze skargi na przewlekłość ma charakter odrębny, a stronie przysługuje zażalenie (prawo zaskarżenia orzeczenia kończącego sprawę) do sądu wyższej instancji (por. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z 28 czerwca 2005 r., III SPZP 1/05, OSNP 2005 nr 19, poz. 312). W sentencji uchwały Sąd Najwyższy stwierdził, że niedopuszczalna jest skarga o wznowienie postępowania od postanowienia kończącego postępowanie ze skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (w odpowiedzi na pytanie prawne sądu drugiej instancji, czy dopuszczalne jest wznowienie postępowania ze skargi zakończonego prawomocnym postanowieniem). Jednakże w uzasadnieniu - z powołaniem się na art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji RP, a także art. 8 ust. 1 w związku z art. 176 ust. 2 Konstytucji RP - wywiódł, że na postanowienie wydane w wyniku skargi na przewlekłość postępowania, będące w istocie postanowieniem sądu pierwszej instancji kończącym postępowanie w sprawie, przysługuje do sądu wyższej instancji zażalenie na podstawie art. 394 § 1 zdanie pierwsze k.p.c. W przywołanej uchwale Sąd Najwyższy stwierdził, że wprowadzenie w sensie funkcjonalnym kwestia zarzutu przewlekłości postępowania ma zawsze charakter pochodny (wtórny) i zarazem incydentalny (wpadkowy) względem innego toczącego się postępowania w określonej sprawie (mającego charakter postępowania pierwotnego i podstawowego zarazem), tym niemniej, w sensie prawnoprocesowym, „postępowanie ze skargi na przewlekłość postępowania” ma jednak charakter postępowania odrębnego względem „postępowania w określonej sprawie”, którego ono dotyczy. Zdaniem Sądu Najwyższego, sformułowane w art. 8 ust. 2 ustawy o skardze odesłanie prawne w żadnym razie nie daje podstaw do utożsamiania skargi na przewlekłość postępowania z zażaleniem.

5. Wskazując na ową istotną rozbieżność poglądów w kwestii dopuszczalności zażalenia na postanowienie sądu w przedmiocie skargi na przewlekłość postępo-

wania, Sąd Najwyższy podkreślił w uzasadnieniu pytania prawnego, że chociaż drugi z przedstawionych poglądów, wyrażony w uzasadnieniu uchwały III SPZP 1/05, jest prezentowany w zdecydowanej mniejszości orzeczeń, to jednak ważkość argumentów mających przemawiać za jego przyjęciem - włącznie z odwołaniem się bezpośrednio do przepisów Konstytucji RP - doprowadziła do sytuacji, w której sądy powszechne rozpoznające skargi na przewlekłość postępowania zaczęły pouczać strony działające bez profesjonalnych pełnomocników o przysługującym im zażaleniu na postanowienia wydane przez sąd właściwy do rozpoznania skargi.

6. Prokurator wniósł o udzielenie odpowiedzi, że w sytuacjach wskazanych w pytaniu prawnym, zażalenie nie przysługuje.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

7. Rozpatrzenie sprawy przez sąd w rozsądnym terminie i bez nieuzasadnionej zwłoki jest jednym z elementów rzetelnego procesu sądowego, gwarantującego jednostce realizację przyznanego jej na mocy Konstytucji RP prawa do sądu (art. 45, art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji). Prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie jako jeden z elementów prawa do sądu wynika również z art. 6 ust. 1 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).

Przed wejściem w życie ustawy o skardze prawo polskie nie znało środka prawnego, zgłaszanego na drodze sądowej, w którym jednostka mogłaby podnieść zarzut naruszenia jej prawa do sądu realizowanego w toczącym się postępowaniu poprzez dopuszczenie do nieuzasadnionej zwłoki w rozpatrzeniu sprawy. Jedynym środkiem dostępnym w takim przypadku dla strony była skarga do organów administracji w strukturze wymiaru sprawiedliwości. Środek ten w wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 26 października 2000 r. sprawie Kudła przeciwko Polsce z dnia 26 października 2000 r., Nr 30210/96 (LEX nr 42804) został uznany za niewystarczający do zagwarantowania jednostce możliwości ochrony przed naruszeniami art. 6 Konwencji, polegającym na przewlekłym prowadzeniu postępowania sądowego. Środek spełniający wymagania konwencyjne wprowadziła ustawa o skardze. W wyrokach z dnia 1 marca 2005 r. w sprawach Charzyński przeciwko Polsce i Michalak przeciwko Polsce Europejski Trybunał Prawa Człowieka w Strasburgu uznał bowiem, iż ustawa ta stanowi odpowiedni - w rozumieniu art. 13 Konwencji -

środek przewidziany prawem krajowym, dostatecznie chroniący przed przewlekłością postępowania sądowego. Według art. 13 Konwencji każdy, czyje prawa i wolności zawarte w niniejszej konwencji zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe.

8. Ustawa o skardze przewiduje dwa rodzaje mechanizmów przeciwdziałających przewlekłości postępowania. Jeden z nich to środek o charakterze proceduralnym w postaci skargi na przewlekłość postępowania, której celem jest wymuszenie rozpoznania sprawy przez sąd (art. 1-14 i art. 17 ustawy o skardze). Drugi to mechanizm orzekania o roszczeniu jednostki związanym z naruszeniem jej prawa do sądu, oparty na regulacjach o charakterze materialnoprawnym, kreujący możliwość dochodzenia od państwa zadośćuczynienia za krzywdę lub odszkodowania za straty materialne wyrządzone przewlekłym postępowaniem (art. 15 i 16 ustawy o skardze). Zgodnie z art. 15 strona, której skargę uwzględniono, może w odrębnym postępowaniu dochodzić naprawienia szkody wynikłej ze stwierdzonej przewlekłości od Skarbu Państwa albo solidarnie od Skarbu Państwa i komornika (ust.1); postanowienie uwzględniające skargę wiąże sąd w postępowaniu cywilnym o odszkodowanie lub zadośćuczynienie, co do stwierdzenia przewlekłości postępowania (ust.2); art. 16 stanowi zaś, że strona, która nie wniosła skargi na przewlekłość postępowania zgodnie z art. 5 ust. 1, może dochodzić - na podstawie art. 417 k.c. - naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości, po prawomocnym zakończeniu postępowania co do istoty sprawy.

Różnica między tymi dwoma mechanizmami wynika z funkcji, dla których te mechanizmy zostały powołane. Skarga na przewlekłość postępowania jako środek doraźny, wypadkowy, mający na celu natychmiastowe usprawnienie procesu, zgłaszana wyłącznie w toku postępowania w sprawie, w sposób bezpośredni ma służyć realizacji prawa do sądu w sprawie, w której doszło do naruszenia prawa do rozpoznania jej w rozsądnym terminie. Drugi z wskazanych mechanizmów służy realizacji prawa do sądu jedynie w sposób pośredni - z pewnością bowiem możliwość poniesienia przez państwo finansowych konsekwencji opieszałości jej organów wpływa motywująco na poprawienie sprawności ich działania - w sposób bezpośredni służy zaś realizacji innego prawa gwarantowanego przez Konstytucję. Jest to prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji: „każdy ma prawo do wynag-

grodzienia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”). W tym kontekście należy odróżnić te regulacje zawarte w ustawie o skardze, które pełnią funkcję publicznoprawną, sprowadzającą się do wymuszenia sprawnego działania organów sądowych, a tym samym pełnej realizacji zagwarantowanego jednostce przez Konstytucję prawa do sądu w sprawie zawisłej przed sądem, od tych jej regulacji, które realizując cel prywatnoprawny pełnią funkcję odszkodowawczą za przewlekłość działania organów państwa. Rozróżnienie to jest o tyle istotne, że, podczas gdy sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji („każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”) jest dochodzenie pieniężnej rekompensaty za przewlekłość postępowania, to sprawą nie jest kwestia związana z uruchomieniem incydentalnych procesowych mechanizmów wymuszających sprawność postępowania we właściwej sprawie w rozumieniu art. 45 Konstytucji. W tym sensie rozpoznanie skargi nie ma samodzielnego przedmiotu, lecz jest jedynie elementem postępowania co do istoty sprawy. Prawo do sądu służy nie w sprawie w przedmiocie przewlekłości postępowania, ale w sprawie, w której doszło do przewlekłości postępowania, a skarga na przewlekłość postępowania jest jedynie procesowym mechanizmem wymuszenia pełnej realizacji tego prawa (wymóg rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie jest, jak zaznaczono wyżej, tylko jednym z elementów szerszego, ogólniejszego prawa do sądu). To, że postępowanie ze skargi dotyczy czyichś interesów nie oznacza jeszcze, że jest sprawą w rozumieniu art. 45 Konstytucji. Warto bowiem podkreślić za Z. Czeszejko-Sochackim (Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, PiP 1997 nr 11-12, s. 93), że pojęcie „sprawa” jako przedmiot konstytucyjnego prawa do sądu jest nieostre i nie można się w zakresie wyjaśnienia jego treści posługiwać jedynie jego semantycznym rozumieniem.

9. Powyższe wywody zostały oparte na rozróżnieniu procesowego mechanizmu w postaci skargi na przewlekłość postępowania, służącej bezpośrednio wymuszeniu nadania sprawie zawisłej przed sądem sprawnego biegu i realizującej funkcje publicznoprawne od tych mechanizmów zawartych w ustawie, które bezpośrednio służą realizacji funkcji odszkodowawczej za przewlekłość działania organów państwowych i wpływają na sprawność działania władzy publicznej jedynie w sposób pośredni. W tym miejscu należy rozważyć, czy rozróżnienie to jest rzeczywiście uprawnione. Skoro bowiem na jego gruncie konstruuje się wnioski co do posiadania

atrybutu sprawy w rozumieniu art. 45 Konstytucji bądź braku takiego atrybutu, kwestia jego poprawności ma charakter fundamentalny. Nie może być wątpliwości co do poprawności stwierdzenia, iż realizacji funkcji kompensacyjnej służą przewidziane w art. 15 i art. 16 ustawy o skardze roszczenia o odszkodowanie lub zadośćuczynienie dochodzone w odrębnym dwuinstancyjnym postępowaniu cywilnym. Analizy wymaga natomiast funkcja samej skargi na przewlekłość postępowania.

W ramach skargi strona ma możliwość wniesienia następujących żądań: 1. stwierdzenia przewlekłości postępowania w sprawie, której skarga dotyczy (art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy); 2. wydania sądowi rozpoznającemu sprawę zalecenia podjęcia w wyznaczonym terminie odpowiednich czynności (art. 6 ust. 3 ustawy) oraz 3. zasądzenia odpowiedniej sumy pieniężnej, o której mowa w art. 12 ust. 4 ustawy (art. 6 ust. 3 ustawy). Należy jednak podkreślić, iż warunkiem *sine qua non* skargi na przewlekłość jest jedynie żądanie samego stwierdzenia przewlekłości postępowania w sprawie, której skarga dotyczy; zarówno żądanie wydania sądowi rozpoznającemu sprawę stosownych zaleceń jak i żądanie zasądzenia odpowiedniej sumy pieniężnej strona może, lecz nie musi zgłosić. Fakultatywności zgłoszenia tych żądań odpowiada również fakultatywność orzeczenia w ich przedmiocie przez sąd rozpoznający skargę. Sąd uwzględniając skargę może, lecz nie musi wydać zaleceń sądowi rozpoznającemu sprawę co do istoty i może, lecz nie musi przyznać od Skarbu Państwa (komornika) odpowiednią sumę pieniężną. Już sama ta konstatacja prowadzi do wniosku, iż funkcję skargi należy. Wiązać z wymuszeniem sprawnego biegu postępowania co do istoty sprawy przez samo wskazanie sądowi rozpoznającemu sprawę główną, iż naruszył prawo przez przewlekłe procedowanie. Możliwość wydania sądowi odpowiednich zaleceń zapewnia większą skuteczność realizacji tej funkcji. Oto bowiem sąd przełożony obok wytknięcia sądowi podległemu błędów, które doprowadziły do przewlekłości, dodatkowo zaleca podjęcie odpowiednich czynności w wyznaczonym terminie.

10. Pozostaje rozważyć, jaką funkcję pełni orzeczenie w ramach skargi na przewlekłość o żądaniu zasądzenia odpowiedniej sumy pieniężnej, o której mowa w art. 12 ust. 4 ustawy (zgodnie z tym przepisem uwzględniając skargę, sąd może, na żądanie skarżącego, przyznać od Skarbu Państwa, a w przypadku skargi na przewlekłość postępowania prowadzonego przez komornika - od komornika, odpowiednią sumę pieniężną w wysokości nieprzekraczającej 10.000 złotych; w wypadku przyznania odpowiedniej sumy pieniężnej od Skarbu Państwa, wypłaty dokonuje sąd

prowadzący postępowanie, w którym nastąpiła przewlekłość postępowania, ze środków własnych tego sądu). Należy z całym naciskiem podkreślić, iż wbrew pozorom nie jest to funkcja kompensacyjna. Ewentualne przyznanie „odpowiedniej sumy pieniężnej” ma bowiem charakter jedynie wstępnej (tymczasowej) rekompensaty, w ramach której nie jest zrealizowane konstytucyjne prawo jednostki do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organów władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji). Za takim wnioskiem przemawia nie tylko fakultatywność orzeczenia o jej przyznaniu w ramach rozpoznania skargi, ale także okoliczność, iż jest ona z góry limitowana. „odpowiednia suma pieniężna” może być zasądzona w wysokości nieprzekraczającej 10.000 zł (art. 12 ust. 4 ustawy). Strona nie musi również w żaden sposób uzasadniać żądania przyznania tej odpowiedniej sumy; wymóg uzasadnienia (przytoczenia okoliczności uzasadniających żądanie) dotyczy w skardze jedynie żądania stwierdzenia przewlekłości w sprawie (art. 6 ust. 2 ustawy). Pełnej rekompensaty finansowej za przewlekłe postępowanie, pełnego zadośćuczynienia za krzywdy moralne i ewentualne straty majątkowe może zaś strona dochodzić w odrębnym postępowaniu cywilnym, którego istotą jest naprawienie szkody lub zadośćuczynienie stratom moralnym wynikłym z przewlekłości. Kompensacja za naruszenie prawa do sądu przez nierozpoznanie sprawy w rozsądnym terminie realizuje się nie w ramach postępowania ze skargi na przewlekłość postępowania, ale w odrębnym postępowaniu cywilnym w przedmiocie odszkodowania lub zadośćuczynienia. Ważnym argumentem w tej kwestii jest również okoliczność, iż możliwość dochodzenia odszkodowania lub zadośćuczynienia za przewlekłość postępowania jest niezależna od wniesienia skargi uregulowanej w omawianej ustawie. Analiza przepisów art. 15 i art. 16 tej ustawy prowadzi bowiem do wniosku, że odszkodowania i zadośćuczynienia za przewlekłość mogą dochodzić zarówno strony, które wniosły jak i te, które nie wniosły skargi na przewlekłość; nadto zaś, iż także strona, której w ramach skargi przyznano odpowiednią sumę pieniężną, ale w wysokości jej niesatysfakcjonującej, może dochodzić uzupełnienia tego zadośćuczynienia w odrębnym postępowaniu. Inaczej niż postępowanie ze skargi, mające charakter wypadkowy, incydentalny, jest ono postępowaniem co do istoty sprawy, a więc postępowaniem w pełni autonomicznym (wniosek z art. 15 ust. 2 ustawy).

11. Nawet przyjęcie, że mamy do czynienia z nową sprawą w rozumieniu art. 45 Konstytucji, nie pociąga za sobą samo przez się konieczności kontroli instancyjnej orzeczenia zapadłego w przedmiocie skargi na przewlekłość. Co prawda Trybunał

Konstytucyjny podkreśla ścisły związek art. 45 z art. 78 Konstytucji oraz art. 176 Konstytucji, wyrażającymi zasadę dwuinstancyjności postępowania, to zarazem jednak zaznacza, iż zasada ta nie jest bezpośrednio elementem gwarancji prawa do sądu, choć wzmacnia to prawo (por. wyrok z dnia 18 maja 2004 r., SK 38/03, OTK-A 2004 nr 5, poz. 45). Trybunał stwierdza również, że „w żadnym systemie prawnym nie istnieje bezwzględne i absolutne prawo do sądu - które nie podlegałoby jakimkolwiek ograniczeniom i które w konsekwencji stwarzałoby uprawnionemu nieograniczoną możliwość ochrony swych praw na drodze sądowej. W szczególnych, wyjątkowych warunkach może dojść do kolizji prawa do sądu z inną normą konstytucyjną, poddającą pod ochronę wartość o równym, lub nawet większym znaczeniu dla funkcjonowania państwa” (tamże, por. także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK 1998 nr 4, poz. 50). Z taką kolizją mamy do czynienia w przedmiotowym przypadku. Gwarancja rozpoznania skargi na przewlekłość w dwóch instancjach sądowych koliduje bowiem z prawem jednostki do zakończenia bez zwłoki sprawy co do istoty, czyli sprawy głównej, w której podnoszony jest zarzut przewlekłości. Rozważając ten problem należy przede wszystkim wziąć pod uwagę specyfikę postępowania ze skargi, a szczególnie to, że realizuje ona interes publiczny związany z przyspieszeniem postępowania w sprawie głównej, przyczyniając się tym samym do realizacji w tej sprawie prawa do sądu. Możliwość przedłużenia postępowania ze skargi o rozpatrzenie jej w kolejnej instancji koliduje z istotą tego środka. Postępowanie ze skargi, aby mogło spełniać swe zadania musi być przeprowadzone szybko i skutecznie. Wartość, jaką jest sprawność tego postępowania i jego szybkość ma charakter dominujący i musi decydować także o jego modelu. W wyroku z dnia 16 listopada 1999 r., SK 11/99 (OTK 1999 nr 7, poz. 158) Trybunał Konstytucyjny podkreślił bowiem, że „konstytucyjna kwalifikacja konkretnych środków zaskarżenia pozostawionych przez prawodawcę do dyspozycji strony, uwzględniać musi całokształt unormowań determinujących przebieg danego postępowania. W szczególności konieczne jest zarówno odniesienie do rodzaju sprawy rozstrzyganej w danym postępowaniu, struktury i charakteru organów podejmujących rozstrzygnięcie, jak i wreszcie konsekwencji oddziaływania innych zasad i norm konstytucyjnych, w szczególności zaś konstytucyjnej zasady prawa do sądu.”

12. Reasumując tę część rozważań należy stwierdzić, iż celem skargi jest stworzenie możliwości przeciwdziałania przewlekłości postępowania. Wprowadzenie tej instytucji ma gwarantować pełną realizację prawa do sądu w tym jego aspekcie,

który dotyczy rozpoznania sprawy co do istoty (sprawy głównej) w rozsądnym terminie. Postępowanie ze skargi nie jest postępowaniem, którego celem jest orzeczenie o roszczeniach strony związanych z przewlekłym działaniem organów państwa. Postępowanie to jest jedynie elementem postępowania co do istoty sprawy, mającym gwarantować sprawny przebieg sprawy głównej. Przedmiot skargi na przewlekłość postępowania nie jest zatem sprawą w rozumieniu art. 45 Konstytucji, a co za tym idzie nie korzysta z konstytucyjnej gwarancji rozpoznania jej przez sąd w postępowaniu dwuinstancyjnym (art. 176 ust. 1 w związku z art. 45 Konstytucji).

13. Jako wypadkowy, procesowy środek prewencyjny mający zapobiegać przewlekłości postępowania w sprawie głównej, a nie środek służący dochodzeniu roszczeń materialnych, skarga na przewlekłość nie ma charakteru samodzielnego postępowania względem postępowania w określonej sprawie. Przed sądem rozpoznającym skargę na przewlekłość nie rozpoczyna się bowiem nowe samodzielne postępowanie. Jego przedmiot ma charakter pochodny w stosunku do sprawy głównej. Sąd przełożony nie rozpoznaje żadnej sprawy od początku, lecz jedynie ocenia terminowość działania sądu pierwszej instancji. Sąd przełożony działa tu jako sąd drugiej instancji, do którego strona żali się na określone działanie lub zaniechanie sądu. W sensie ontologicznym nie różni się ono rodzajowo od takiego działania sądu pierwszej instancji, na które żali się strona w „klasycznym” postępowaniu zażaleniowym, tyle, że substratem „klasycznego” zażalenia jest zawsze określona czynność sądu pierwszej instancji manifestująca się w formie orzeczenia (postanowienia). Dlatego właśnie do postępowania toczącego się na skutek skargi sąd stosuje przepisy o postępowaniu zażaleniowym obowiązujące w postępowaniu, którego skarga dotyczy jedynie odpowiednio, sama zaś skarga nie jest „klasycznym” zażaleniem ale *quasi*-zażaleniem. Sąd orzekający w przedmiocie skargi na przewlekłość jest więc sądem drugiej instancji, co pozbawia racji argument za przyjęciem dwuinstancyjności postępowania ze skargi, oparty na art. 78 Konstytucji, zgodnie z którym każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji.

14. Postępowanie w przedmiocie skargi na przewlekłość zostało ukształtowane jako postępowanie jednoinstancyjne. Nie jest zaskarżalne postanowienie wydane w przedmiocie skargi na przewlekłość, skoro możliwości takiej nie przewidują przepisy rozpatrywane w ujęciu systemowym. Nie jest trafne wnioskowanie o możliwości zaskarżenia postanowienia w przedmiocie skargi zażaleniem z powołaniem się na możliwość wykorzystania instrumentów procesowych przewidzianych tylko w jed-

nym z rodzajów postępowań, których skarga dotyczy. Trudno byłoby przyjąć, aby racjonalny ustawodawca, którego obowiązkiem jest tworzenie uporządkowanego i spójnego zbioru norm, dopuścił sytuację, w której możliwość zaskarżenia postanowienia w przedmiocie skargi dotyczyłaby jedynie postępowania sądowego w sprawie cywilnej. Należy bowiem podkreślić, że podczas gdy w procedurze cywilnej można wywieść możliwość zaskarżenia skargi w przedmiocie przewlekłości postępowania zażaleniem przy założeniu, że postanowienie wydane w wyniku skargi na przewlekłość jest postanowieniem sądu pierwszej instancji kończącym postępowanie w sprawie w oparciu o art. 394 § 1 k.p.c., to w procedurze karnej i sądowoadministracyjnej takiej możliwości nie ma. W procedurze karnej zażalenie przysługuje na postanowienie sądu zamykające drogę do wydania wyroku (postanowienie w przedmiocie skargi takim postanowieniem nie jest) oraz na postanowienie co do środka zabezpieczającego, a na inne postanowienia tylko w wypadkach przewidzianych w ustawie (art. 459 § 1 i 2 k.p.k.) Również art. 194 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) obok ścisłego katalogu postanowień, które mogą być zaskarżone zażaleniem, dopuszcza zaskarżalność innych postanowień tylko wtedy, gdy jest to przewidziane w ustawie. Ani żaden przepis Kodeksu postępowania karnego, ani Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a tym bardziej przepisy samej ustawy o skardze, nie przyznają zaś stronie prawa do odwołania się od orzeczenia zapadłego w przedmiocie skargi. Ustrój sądów administracyjnych ukształtowany jest nadto tak, że nad sądem rozpoznającym skargę, czyli nad Naczelnym Sądem Administracyjnym, nie ma już żadnego sądu przełożonego, który mógłby rozpoznać odwołanie od jego orzeczenia. Podobnie nie ma ustrojowej możliwości rozpoznania ewentualnych zażaleń na postanowienia w przedmiocie skargi na przewlekłość wydane przez Sąd Najwyższy.

Wykładnia systemowa prowadzi zatem do wniosku, że skoro ustawa o skardze powołuje instytucję prawną w postaci skargi na przewlekłość postępowania odnoszącą się do wszystkich postępowań sądowych i egzekucyjnych, a wolą ustawodawcy miałyby być możliwości zaskarżalności postanowień zapadłych w przedmiocie skargi, to powinien on przewidzieć środki proceduralne temu służące we wszystkich tych rodzajach postępowań. Skoro zaś tego nie uczynił, to oznacza to, że przyjął model jednoinstancyjnego rozpoznania skargi na przewlekłość.

15. Przyjęcie jednoinstancyjnego modelu rozpoznania skargi na przewlekłość odpowiada istocie i sensowi wprowadzenia tego środka. Skarga na przewlekłość ma na celu natychmiastowe usprawnienie procesu toczącego się w sprawie głównej. Osiągnięcie tego celu zostałoby zniweczone lub znacznie ograniczone, gdyby sam proces orzekania w sprawie stwierdzenia przewlekłości przebiegał w dwóch instancjach. Na to, że intencją ustawodawcy było zapewnienie sprawnego biegu rozpoznania skargi wskazują także te przepisy ustawy o skardze, które wymuszają szybki obieg dokumentów (sąd, do którego wniesiono skargę, przedstawia ją niezwłocznie sądowi właściwemu wraz z aktami sprawy, w której toczy się postępowanie - art. 7 ustawy) i określają krótki termin na rozpoznanie skargi (sąd wydaje orzeczenie w przedmiocie skargi na przewlekłość w terminie dwóch miesięcy, licząc od daty złożenia skargi - art. 11 ustawy).

16. Gdyby zażalenie było dopuszczalne, to konsekwentnie ustawa powinna określać termin jego rozpoznania, gdyż jest on ustalony w odniesieniu do rozpoznania skargi (art. 11). Ustawa o skardze określałaby także opłatę od zażalenia, skoro wprowadza ją od skargi (art. 17 ust. 1). Po trzecie nakazywałaby także niezwłoczne przekazanie zażalenia sądowi wyższej instancji, jak to czyni w odniesieniu do skargi (art. 7).

Pominięcie tych unormowań pozwala na wniosek, że zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy o skardze nie ma podstaw do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o zażaleniu. Sprawa jego dopuszczalności jest bowiem uregulowana w ustawie o skardze, tyle tylko, że w sposób negatywny, to jest przez nieumieszczenie przepisów, bez których stosowanie tego Kodeksu kolidowałoby z uregulowaniami dotyczącymi skargi na przewlekłość.

Aby wyłączyć dopuszczalność złożenia zażalenia ustawa o skardze nie musiała zawierać przepisu, który wprost by to stanowił. Wystarcza uregulowanie tej kwestii w sposób pośredni, czyli przez nieuregulowanie tych zagadnień, które powinny się w niej znaleźć, gdyby zażalenie było dopuszczalne. Regulacja dotycząca rozpoznania skargi ma charakter mieszany - częściowo jest ona w ustawie o skardze, a w pozostałym zakresie stosuje się Kodeks postępowania cywilnego (art. 8 ust. 2 ustawy). Można zasadnie twierdzić, że gdyby zażalenie miało być dopuszczalne, to wobec niego zostałaby zastosowana ta sama metoda regulacji.

17. Nadto należy podkreślić, iż brak możliwości kontroli orzeczeń wpadkowych wydawanych w toku postępowania nie jest czymś wyjątkowym. Przykładowo, zgod-

nie z przepisami Kodeksu postępowania cywilnego, strona nie może zaskarżyć wydanego przez sąd drugiej instancji postanowienia w przedmiocie skazania jej na grzywnę, oddalenia wniosku o wyłączenie sędziego, czy odrzucenia zażalenia (art. 394 § 1 k.p.c.). Zażalenie nie przysługuje także stronie na postanowienie w przedmiocie zabezpieczenia, wówczas gdy wniosek o jego udzielenie zgłosiła w toku rozpoznawania sprawy przez sąd drugiej instancji (art. 741 w związku z art. 734 k.p.c.); a warto podkreślić, że wydanie przez sąd drugiej instancji takiego postanowienia może doprowadzić np. do : zajęcia ruchomości, zajęcia wynagrodzenia za pracę lub wierzytelności z rachunku bankowego; zabezpieczenie może polegać również na obciążeniu nieruchomości strony hipoteką przymusową bądź ustanowieniem zakazu jej zbywania lub obciążania (art. 747 k.p.c.).

18. Przyjęcie jednoinstancyjnego modelu rozpoznania skargi na przewlekłość nie godzi w słuszny interes jednostki, a wręcz przeciwnie - jest z nim zgodne. Jak wywiedziono wyżej, funkcją skargi jest usprawnienie przewlekłego postępowania w sprawie głównej w toku jego trwania; skarga nie ma na celu zaspokojenia finansowych roszczeń jednostki związanych z przewlekłością postępowania. Strona, której skarga została uwzględniona, dzięki niezaskarżalności postanowienia cel swój uzyskuje natychmiast. Uzyskuje bowiem orzeczenie, iż jej prawo do sądu w sprawie głównej zostało naruszone i że ma rację domagając się od sądu przyspieszenia rozpoznawania jej sprawy, a o ile sąd przełożony wyda stosowne zalecenia, uzyskuje również gwarancję, że odpowiednie czynności zostaną podjęte w terminie wyznaczonym przez sąd przełożony. Jeżeli strona wniesie zarazem żądanie zasądzenia na jej rzecz odpowiedniej sumy, a sąd przyzna ją w rozmiarze niesatysfakcjonującym, to może w oparciu o art. 15 ustawy w odrębnym postępowaniu cywilnym (dwuinstancyjnym) dochodzić pełnego odszkodowania lub zadośćuczynienia. Wówczas postanowienie uwzględniające skargę wiąże sąd w postępowaniu cywilnym. Także oddalenie skargi w połączeniu z brakiem możliwości zaskarżenia postanowienia w tym przedmiocie nie może stanowić istotnego argumentu za przyjęciem dwuinstancyjności postępowania w przedmiocie rozpoznania skargi, gdyż po upływie 12 miesięcy skarżąca strona może w tej samej sprawie wystąpić z nową skargą, a w sprawie egzekucyjnej lub innej dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego po upływie 6 miesięcy od oddalenia skargi uprzedniej (art. 14 ustawy).

Nie ma również podstaw do wnioskowania *a contrario* z art. 15 ust. 1 ustawy, że strona, której skargę oddalono, ma zamkniętą drogę do dochodzenia odszkodo-

wania w związku z przewlekłością na drodze cywilnej. Przepis ten eksponuje jedynie, że skarga na przewlekłość nie wyczerpuje środków służących ochronie praw strony do rozpoznania jej sprawy w rozsądnym terminie. Podkreśla on to, że nawet wówczas, gdy skarga zostanie uwzględniona nie jest zamknięta droga do dochodzenia roszczeń majątkowych związanych z niezgodnym z prawem działaniem władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji) w drodze procesu cywilnego. Rzeczywista treść tego przepisu sprowadza się zatem do zaakcentowania, iż skarga jest tylko jednym z elementów w sumie środków odwoławczych związanych z przewlekłością postępowania przewidzianych w całym systemie prawnym. Także oddalenie lub odrzucenie skargi nie wyłącza możliwości dochodzenia odszkodowania w odrębnym procesie. Związanie orzeczeniem stwierdzającym przewlekłość (art. 15 ust. 2) jest jedynie ułatwieniem dla strony w dochodzeniu odszkodowania. Przepis art. 15 ust. 2 ustawy należy odczytywać w ten sposób, iż sąd w procesie cywilnym jest związany orzeczeniem uwzględniającym skargę co do stwierdzenia przewlekłości postępowania, nie jest zaś związany orzeczeniem oddalającym skargę. Jest to konstrukcja analogiczna do tej, która została ustanowiona w art. 11 k.p.c., stanowiącym o związaniu sądu cywilnego jedynie ustaleniami prawomocnego wyroku skazującego sądu karnego co do popełnienia przestępstwa, podczas gdy wyrok uniewinniający takiej mocy wiążącej nie ma.

19. Trzeba też wziąć pod uwagę interes drugiej strony postępowania w sprawie głównej w zakończeniu procesu w rozsądnym terminie. Wprowadzenie możliwości złożenia zażalenia przedłuża postępowanie w sprawie i narusza ten interes. Interes obu stron procesu w jego szybkim zakończeniu zależy od układu stosunków faktycznych. To, że strona składa skargę na przewlekłość postępowania nie zawsze oznacza, iż w rzeczywistości zależy jej na sprawnym rozpoznaniu sprawy głównej. W szczególności motywem jej działania może być zamiar przedłużania trwania procesu, ewentualnie chęć uzyskania świadczenia pieniężnego od Skarbu Państwa (komornika). Obie strony sprawy głównej mają równe prawa co do jej zakończenia w rozsądnym terminie. Jest oczywiste, że postępowanie w sprawie ze skargi przedłuża - o czas jego trwania - postępowanie w sprawie głównej. Ochrona strony nieskładającej skargi wymaga, aby to postępowanie wypadkowe trwało jak najkrócej.

20. Za przyjęciem dwuinstancyjności postępowania w przedmiocie skargi na przewlekłość nie może również przemawiać konieczność ochrony interesów Skarbu Państwa i komornika, od których może być przyznana w postanowieniu uwzględnia-

jącym skargę odpowiednia suma pieniężna w wysokości nieprzekraczającej 10.000 zł jako tymczasowa rekompensata za stwierdzoną przewlekłość, lub od których solidarnie strona może dochodzić naprawienia szkody i zadośćuczynienia (uzupełnienia zadośćuczynienia) wynikłych z przewlekłości solidarnie, po uwzględnieniu jej skargi w oddzielnym postępowaniu; postanowienie uwzględniające skargę wiąże sąd w postępowaniu cywilnym o odszkodowanie lub zadośćuczynienie, co do stwierdzenia przewlekłości (art. 15 ust. 1 i 2 ustawy).

Zarówno odpowiedzialność Skarbu Państwa, jak i komornika, wiąże się z ich działaniami władczymi o charakterze publicznoprawnym. Skarb Państwa, odpowiedzialny za niezgodne z prawem działania lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej, nie występuje tu jako podmiot stosunku cywilnoprawnego o charakterze majątkowym oparty na zasadzie równorzędności z innymi podmiotami prawnymi (art. 33 k.c.). Odpowiedzialność Skarbu Państwa za naruszenie prawa strony do rozpoznania jej sprawy w rozsądnym terminie dotyczy działania Państwa w sferze określonej jako *imperium*, a nie jako *dominium*. Także egzekucja sądowa jest aktem władzy publicznej, ściśle powiązany z prawem do sądu, a dokładniej, z prawem do realizacji wyroku sądowego. Komornikowi w zakresie czynności egzekucyjnych przysługują uprawnienia do władczego kształtowania sytuacji innych podmiotów. Funkcje wykonywane przez komornika są funkcjami władczymi, a on sam - funkcjonariuszem publicznym. Od pozycji prawnej komornika jako organu Państwa (organu egzekucji sądowej), oddzielić należy kwestie osobistego i majątkowego statusu komornika jako określonej osoby, tzw. piastuna organu. Okoliczność, że komornik prowadzi działalność zawodową na własny rachunek (art. 3a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji, Dz.U. Nr 133, poz. 882 ze zm.) nie oznacza, że jako podmiot obowiązany do naprawienia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu czynności (art. 23 ust. 1 ustawy o komornikach) powinien być traktowany jak inne (prywatne) podmioty stosunków cywilnoprawnych (szerzej por. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 stycznia 2004 r., SK 26/03, OTK-A 2004 nr 1, poz. 3).

Artykuł 45 Konstytucji, statuujący prawo do sądu, znajduje się w rozdziale drugim Konstytucji RP, regulującym - jak głosi tytuł - „wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”, wśród artykułów normujących „wolności i prawa osobiste”. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny (uzasadnienie postanowienia z dnia 21 marca 2005 r., P 11/04, OTK-A 2005 nr 3, poz. 32) prawo do sądu nie może być w sposób

automatyczny odnoszone do ogółu podmiotów prawnych, a zwłaszcza traktowane jako środek ochrony podmiotów prawa publicznego. Innymi słowy, na podstawie art. 45 Konstytucji „nie sposób skonstruować prawa do sądu o tak szerokim zakresie, by służyło ono także podmiotom władzy publicznej w sprawach związanych z wykonywaniem tej władzy”. Stąd należy wywieść, iż Skarb Państwa i komornik, w sprawie dotyczącej rozpoznania skargi na przewlekłość, nie mogą wywodzić prawa do odwołania od postanowienia zapadłego w przedmiocie przewlekłości z powołaniem się na konstytucyjną zasadę rozpoznawania spraw w co najmniej dwuinstancyjnym postępowaniu sądowym (art. 176 ust. 1 w związku z art. 45 Konstytucji). Zasada gwarancji rozpoznania sprawy przez sąd co najmniej w dwóch instancjach jest bowiem emanacją szerszej zasady, ujętej w art. 45 Konstytucji, będącą jedną z gwarancji rzetelności procesu, w którym rozpatrywana jest sprawa jednostki, a nie organu Państwa.

Ponadto należy podkreślić, iż stwierdzenie przewlekłości postępowania w wyniku rozpoznania omawianej skargi bynajmniej nie leży wyłącznie w interesie strony (obywatela) skarżącego się na opieszałość sądu (komornika), ale przede wszystkim pozostaje w zgodzie z interesem publicznym, a więc z interesem Państwa. Podobnie jak Skarb Państwa nie ma interesu w obronie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem, a co za tym idzie nie jest stroną w postępowaniu ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 23 listopada 2005 r., III BZP 2/05, OSNP 2006 7-8, poz. 106), nie ma też interesu w obronie naruszania działaniami organów państwowych konstytucyjnie gwarantowanego prawa do sądu.

Nie bez znaczenia jest również okoliczność, iż to właśnie samo Państwo zarówno w zakresie stwierdzenia przewlekłości postępowania sądowego (egzekucyjnego), jak i możliwości dochodzenia w ramach skargi zasądzenia „odpowiedniej sumy pieniężnej”, tak ukształtowało procedurę w zakresie rozpoznania skargi (por. pkt 15), iż nie przewiduje ona możliwości odwołania od postanowienia sądu w przedmiocie przewlekłości. Innymi słowy, Państwo samo „zgodziło się”, aby prawa do tego odwołania nie mieć.

21. Należy przyjąć, iż dwuinstancyjny model postępowania ze skargi na przewlekłość nie jest również warunkiem koniecznym uznania zgodności „krajowego środka odwoławczego” z wymaganiami art. 13 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. W wyrokach powołanych w pkt 7 Trybunał uznał, że

jednoinstancyjne postępowanie ze skargi, przewidziane w polskiej ustawie, jest skutecznym środkiem odwoławczym, o którym mowa w art. 13 Konwencji. W wyroku *Klass i inni przeciwko Niemcom* z dnia 6 września 1978 r. (Reports Seria A nr 28, s. 31, § 69) Trybunał stwierdził, iż wymaganie „skutecznego środka odwoławczego” należy czytać jako oznaczające „środek odwoławczy, który jest skuteczny na tyle, na ile może być, biorąc pod uwagę ograniczony zakres odwołania właściwy w [konkretnych okolicznościach]”. Nadto podkreślił (wyrok w sprawie *Kudła przeciwko Polsce*), iż „skuteczność środka odwoławczego”, w rozumieniu art. 13, nie zależy od pewności korzystnego rezultatu dla skarżącego. Ani też „władza”, do której odwołuje się ten artykuł, nie musi być koniecznie władzą sądową, ale jeżeli nią nie jest - jej moc i gwarancje, które zapewnia, mają znaczenie w określeniu, czy środek odwoławczy jest skuteczny. Ponadto, „nawet jeżeli pojedynczy środek odwoławczy sam w sobie nie spełnia wymagań art. 13, suma środków odwoławczych zapewnionych przez prawo krajowe może to czynić”.

Nawet zatem, gdyby uznać, iż gwarancje szeroko rozumianego zadośćuczynienia za naruszenie prawa do sądu nie są na gruncie polskiego prawa w pełni zapewnione w postępowaniu ze skargi na przewlekłość, to pełna ochrona tej wartości konstytucyjnej i konwencyjnej realizowana jest przez sumę środków przewidzianą w prawie polskim. Oprócz samej skargi, należy do nich zaliczyć możliwość dochodzenia pełnego odszkodowania i zadośćuczynienia na drodze dwuinstancyjnego procesu cywilnego, oraz możliwość wystąpienia przez stronę o podjęcie czynności w zakresie nadzoru nad działalnością administracyjną sądów. Trzeba bowiem dodać, że zgodnie z art. 37 § 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), 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.

22. Konkludując należy stwierdzić, że: po pierwsze, ustawa o skardze nie przewiduje możliwości złożenia zażalenia w przedmiocie przewlekłości postępowania cywilnego, a po drugie - regulacja ta nie narusza art. 45 ust. 1, art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Z tych względów orzeczono, jak w sentencji.

=====