

POSTANOWIENIE

Dnia 2 lipca 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Krzysztof Wiak (przewodniczący)

SSN Joanna Lemańska (sprawozdawca)

SSN Aleksander Stępkowski

w sprawie ze skargi J. Ł.

na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki

w postępowaniu przed Sądem Apelacyjnym w Katowicach w sprawie

o sygn. V ACa 440/24,

z udziałem Skarbu Państwa - Prezesa Sądu Apelacyjnego w Katowicach

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w

dniu 2 lipca 2025 r.,

odracza rozpoznanie skargi i przedstawia do rozstrzygnięcia
składowi siedmiu sędziów Sądu Najwyższego następujące
zagadnienie prawne:

**„Czy określony w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004
r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy
w postępowaniu przygotowawczym lub nadzorowanym przez
prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej
zwłoki (Dz.U. 2023, poz. 1725), sposób stwierdzenia przewlekłości
- jako polegający na ustaleniu, czy „postępowanie zmierzające do
wydania rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie
trwa dłużej niż to konieczne dla wyjaśnienia istotnych
okoliczności faktycznych i prawnych” - wymaga, by sąd
uwzględnił z mocy prawa łączny dotychczasowy czas**

postępowania objętego skargą, od chwili jego wszczęcia do chwili jej rozpoznania (względnie zakończenia postępowania, jeżeli nastąpiło wcześniej), niezależnie od tego, na jakim etapie postępowania skarga została wniesiona?”.

(k.b.)

Joanna Lemańska Krzysztof Wiak Aleksander Stępkowski

UZASADNIENIE

Pismem z 24 marca 2025 r. (data nadania) J. Ł. (dalej: Skarżący), wniósł do Sądu Najwyższego – za pośrednictwem Sądu Apelacyjnego w Katowicach – skargę na przewlekłość w postępowaniu sądowym toczącym się przed Sądem Apelacyjnym w Katowicach pod sygn. V ACa 440/24. Wskazując, że w przedmiotowym postępowaniu doszło do nieuzasadnionej zwłoki, Skarżący domagał się zasądzenia na swoją rzecz od Skarbu Państwa kwoty 20 000 zł oraz wydania Sądowi Apelacyjnemu w Katowicach zalecenia zakończenia sprawy objętej skargą w terminie 2 miesięcy od rozpoznania skargi. Wniósł również o zwrot kosztów postępowania skargowego.

Skarga została złożona w postępowaniu zainicjowanym pozwem z 27 stycznia 2014 r. (data prezentaty).

Z uzasadnienia skargi wynika, że akta powyższej sprawy apelacyjnej zostały przekazane do Sądu Apelacyjnego w Katowicach w marcu 2024 r. Akta sprawy zostały zarejestrowane pod sygn. V ACa 440/24. Skarżący podkreślił przy tym, że niniejsza sprawa z jego udziałem toczy się już 11 lat. W konsekwencji, zdaniem Skarżącego, biorąc pod uwagę całość przedmiotowego postępowania, doszło do jego przewlekłości.

Prezes Sądu Apelacyjnego w Katowicach w odpowiedzi na skargę wniósł o jej oddalenie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Zgodnie z treścią art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1725, dalej: „ustawa o skardze na przewlekłość”), strona może wnieść skargę o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiło naruszenie jej prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, jeżeli postępowanie zmierzające do wydania rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie trwa dłużej niż to konieczne dla wyjaśnienia istotnych okoliczności faktycznych i prawnych albo dłużej niż to konieczne do załatwienia sprawy egzekucyjnej lub innej dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego.

Przepis art. 2 ust. 1 ustawy o skardze na przewlekłość wprowadza ustawową definicję przewlekłości postępowania. Zgodnie z brzmieniem tego unormowania jest nią sytuacja, w której *verba legis* postępowanie zmierzające do wydania rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie trwa dłużej niż to konieczne dla wyjaśnienia istotnych okoliczności faktycznych i prawnych albo dłużej niż to konieczne do załatwienia sprawy egzekucyjnej lub innej dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego.

Na gruncie powołanego przepisu wątpliwości budzi, czy sąd orzekający w przedmiocie skargi - badając czy „postępowanie zmierzające do wydania rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie trwa dłużej niż to konieczne dla wyjaśnienia istotnych okoliczności faktycznych i prawnych” - zobowiązany jest z mocy prawa do wzięcia pod uwagę czasu trwania całego postępowania w danej sprawie (z uwzględnieniem wszystkich jego etapów), czy też jedynie długości trwania sprawy na danym jej etapie, zwłaszcza, jeżeli żądanie wnoszącego skargę zawęży ramy czasowe oceny przewlekłości jedynie do danego fragmentu postępowania objętego skargą.

Z jednej strony możliwa jest bowiem interpretacja, zgodnie z którą sąd orzekający w przedmiocie skargi przy ocenie, czy doszło w sprawie do przewlekłości, jest zobowiązany do wzięcia pod uwagę czasu trwania całego postępowania w sprawie, a nie jedynie długości trwania sprawy na jej danym etapie (badanie pełne). Innymi słowy, dokonując oceny, czy w danej sprawie doszło do

przewlekłości postępowania, sąd każdorazowo musi uwzględniać łączny dotychczasowy czas trwania postępowania od chwili jego wszczęcia do chwili rozpoznania skargi (względnie zakończenia postępowania, jeżeli nastąpiło wcześniej), niezależnie od tego, na jakim etapie skarga została wniesiona.

Z drugiej strony praktyka orzecznicza wskazuje, że dominującym stanowiskiem jest obecnie tzw. fragmentaryzacja w podejściu do badania przewlekłości, manifestująca się przy określaniu ram czasowych istotnych dla oceny zaistnienia przewlekłości postępowania w analizie wyłącznie danego etapu postępowania (zgodnie z żądaniem wnoszącego skargę).

2. Odnosząc się w pierwszej kolejności do kierunku wykładni art. 2 ust. 1 ustawy o skardze na przewlekłość, zmierzającego do uznania, że dokonując oceny, czy w danej sprawie doszło do przewlekłości postępowania, sąd każdorazowo musi uwzględniać łączny dotychczasowy czas postępowania od chwili jego wszczęcia do chwili rozpoznania skargi (względnie zakończenia postępowania, jeżeli nastąpiło wcześniej), niezależnie od tego, na jakim etapie skarga została wniesiona, wskazać należy, że przewlekłość postępowania w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy o skardze na przewlekłość w istocie oznacza na gruncie normatywnym to samo co przewlekłe postępowanie. Skoro bowiem przewlekłością postępowania nazywany jest stan, w którym dane postępowanie trwa za długo, to oczywiste jest, że punktem odniesienia jest to postępowanie (nawet jeśli częściowo prowadzone było starannie i terminowo), a nie wyłącznie te jego okresy, które trwały dłużej niż powinny.

Za taką interpretacją przewlekłości postępowania na gruncie art. 2 ust. 1 ustawy o skardze na przewlekłość przemawia przede wszystkim treść art. 2 ust. 2 zd. 2 ustawy o skardze na przewlekłość, który przewiduje, że dokonując oceny, czy w sprawie doszło do przewlekłości postępowania, uwzględnia się łączny dotychczasowy czas postępowania od jego wszczęcia do chwili rozpoznania skargi, niezależnie od tego, na jakim etapie skarga została wniesiona. Wskazanie na łączny czas postępowania implikuje, że granicami *verba legis* przewlekłości postępowania są właśnie granice określone w art. 2 ust. 2 zd. 2 ustawy o skardze na przewlekłość.

Za przyjęciem konieczności pełnego badania przewlekłości postępowania, przemawiają również standardy wypracowane w orzecznictwie strasburskim i

konieczność interpretowania przepisów ustawy o skardze na przewlekłość przez pryzmat orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPCz). Nie ulega bowiem wątpliwości, że w procesie wykładni przepisów ustawy o skardze na przewlekłość postępowania pierwszoplanowe znaczenie ma kontekst prawnomiędzynarodowy dotyczący instytucji skargi na przewlekłość. Należy bowiem mieć na uwadze, że skarga została wprowadzona do polskiego porządku prawnego w celu realizacji wynikającego z art. 6 ust. 1 w zw. z 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. poz. 284, z późn. zm.; dalej: Konwencja) obowiązku zapewnienia uczestnikom postępowania środka, który umożliwiłby skuteczne podnoszenie naruszenia prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie przed organami (sądami) krajowymi (szerzej por. np. M. Wąsek-Wiaderek [w:] E. H. Morawska, *Polska przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. Sprawy wiodące: sprawa Kudła przeciwko Polsce z 2000 r.*, Warszawa 2019, s. 161 i nast.). Kwestia ta wydaje się kluczowa, gdyż źródłem obowiązku zapewnienia skutecznej ochrony prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie są właśnie unormowania konwencyjne. Tym samym, implikuje to określone konsekwencje na gruncie prawa krajowego. W zgodzie z hierarchią źródeł prawa umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową (art. 91 ust. 2 Konstytucji RP). Co jednak istotniejsze, z obowiązku przestrzegania wiążącego Polskę prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji RP), które jest częścią obowiązującego porządku prawnego, wynika przede wszystkim powinność dokonywania wykładni prawa krajowego w zgodzie z prawem międzynarodowym (P. Tuleja [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2023, art. 9, t. 3).

W kontekście ustawy o skardze na przewlekłość postępowania wymaga jednocześnie podkreślenia, że ustawodawca wprost wprowadza podstawę prawną do interpretowania przepisów ustawy o skardze na przewlekłość przez pryzmat orzecznictwa ETPCz. Chodzi tu mianowicie o art. 1 ust. 3 tej ustawy, który wprost przewiduje, że unormowania ustawy stosuje się zgodnie ze standardami

wynikającymi z Konwencji. Przepis ten został wprowadzony ustawą z dnia 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 2103).

W uzasadnieniu do projektu tej ustawy stwierdzono, że ustawę stosuje się zgodnie ze standardami wynikającymi z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. poz. 284, z późn. zm.). Wprowadzenie bezpośredniego odwołania do przepisów Konwencji w treści ustawy ma na celu podkreślenie, że ustawa ma być stosowana z uwzględnieniem jej wymogów (Sejm VIII kadencji, Druk sejmowy nr 851, *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki oraz niektórych innych ustaw*, uzasadnienie s. 2).

Powyższe oznacza, że efektywność skargi na przewlekłość wymaga przyjęcia na poziomie krajowym takich metod wykładni unormowań ją regulujących, które zagwarantują, że sposób funkcjonowania skargi będzie zgodny ze standardami wypracowanymi przez Trybunał strasburski. Rodzi to zatem konieczność uwzględnienia standardów wypracowanych w orzecznictwie ETPCz dotyczących sposobu oceny zaistnienia przewlekłości postępowania w sprawie w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji oraz w przypadku realizacji przez skargę funkcji kompensacyjnej, uwzględnienia także standardów dotyczących orzekania adekwatnej rekompensaty za naruszenie prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. Nie sposób bowiem wyobrazić sobie, że te dwie kluczowe kwestie mogłyby być oceniane na poziomie krajowym (w granicach oczywiście dozwolonego marginesu uznania) radykalnie odmiennie i na niekorzyść jednostki i nie byłoby to sprzeczne z Konwencją i jej rozumieniem przez ETPCz.

W kontekście powyższego wymaga zatem podkreślenia, że w orzecznictwie strasburskim ugruntowane jest podejście wskazujące, że cezurą początkową w badaniu okresu przewlekłości postępowania jest jego wszczęcie, rozumiane jako zainicjowanie postępowania w sprawie (a nie na danym etapie tej sprawy). Niekiedy, jak w sprawach karnych, może to wymagać wzięcia pod uwagę także okresu postępowania, który nie toczył się przed sądem (por. W. Jasiński [w:] E. H.

Morawska, *Polska...*, s. 122-123). Także w sprawach cywilnych może dojść do zbliżonej sytuacji, jeżeli dostęp do sądu warunkowany jest wydaniem decyzji przez organy administracji. Kwestia cezury początkowej w badaniu przewlekłości postępowania nie budzi kontrowersji w orzecznictwie strasburskim (por. np. *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights. Right to a fair trial (criminal limb)*, s. 66 - <https://ks.echr.coe.int/web/echr-ks/article-6-criminal>; *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights. Right to a fair trial (civil limb)*, s. 125-126 - <https://ks.echr.coe.int/web/echr-ks/article-6-civil>).

W odniesieniu do cezury końcowej należy zauważyć, że „jest to moment, w jakim definitywnie rozstrzygnięto o prawach i obowiązkach uczestnika postępowania. Trybunał strasburski konsekwentnie zatem wskazuje, że w toku dokonywanej oceny uwzględnić należy wszelkie stadia postępowania, nie wyłączając tych toczących się po wniesieniu nadzwyczajnych środków zaskarżenia. W zależności zatem od krajowych rozwiązań prawnych może to oznaczać, że nie tylko etap postępowania przed sądem odwoławczym, ale także np. kasacyjnym, jak również sądem konstytucyjnym, o ile jest on władny wpłynąć bezpośrednio na rozstrzygnięcie danej sprawy. ETPCz nie utożsamia zatem ostatecznego rozstrzygnięcia (*final judgment*) z prawomocnością decyzji procesowej, ale bierze pod uwagę to, czy w toku postępowania definitywnie rozstrzygnięto o prawach i obowiązkach uczestnika postępowania (W. Jasiński [w:] E. H. Morawska, *Polska...*, s. 123-124. Tak też: P. Hofmański, A. Wróbel [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do art. 1-18*, t. 1, Warszawa 2010, s. 376). Powyższy wniosek płynący z orzecznictwa ETPCz sformułowany jest zresztą nie tylko w polskiej literaturze fachowej (por. M. Viering [w:] P. van Dijk, F. van Hoof, A. van Rijn, L. Zwaak (red.), *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Antwerpia-Oksford 2006, S. Trechsel, *Human Rights in Criminal Proceedings*, Oxford 2006, s. 438, R. White, C. Ovey, Jacobs, *White & Ovey. The European Convention on Human Rights*, Oxford 2010, s. 273, P. Leach, *Taking a Case to the European Court of Human Rights*, Oxford 2011, s. 287, N. Mole, C. Harby, *The right to a fair trial. A guide to the implementation of Article 6 of the European Convention on Human Rights*, s. 25 - <http://www.coe.int/en/web/human-rights-rule-of-law/human-rights-handbooks>, D.

Vitkauskas, G. Dikov, *Protecting the right to a fair trial under the European Convention on Human Rights*, Strasburg 2012, s. 74 oraz cytowane w powyższych publikacjach orzecznictwo).

Przykładowo można w omawianym kontekście wskazać na sprawę Jarmuż przeciwko Polsce (wyrok ETPCz z 13 czerwca 2019, skarga nr 63696/12), w której wprost stwierdzono, że okres postępowania, który został przez Trybunał strasburski wzięty pod uwagę do oceny zaistnienia przewlekłości postępowania obejmował postępowanie kasacyjne przed Sądem Najwyższym (por. § 13 i 33). W wyroku zaś w sprawie Zborowski przeciwko Polsce (wyrok ETPCz z 26 marca 2020 r., skarga nr 72950/13) ETPCz odniósł się do kwestii prawidłowości oceny przewlekłości postępowania, w której za datę końcową przyjmuje się termin uprawomocnienia się orzeczenia. Wskazał, że „wykluczenie okresów, w których sprawę rozpoznawano na najwyższym szczeblu krajowym, z całkowitej długości postępowania uwzględnianej przez Trybunał byłoby sprzeczne z dotychczas prezentowanym przez Trybunał podejściem w tym zakresie” (§ 36).

W powyższym świetle nie może zatem budzić wątpliwości, że ramy czasowe wymagające uwzględnienia z perspektywy oceny przewlekłości postępowania w orzecznictwie strasburskim obejmują postępowanie od jego wszczęcia do definitywnego zakończenia. Oczywiście należy uwzględnić w omawianym kontekście realia orzekania przez sąd krajowy w przedmiocie skargi na przewlekłość. Co bowiem oczywiste, w takim przypadku sąd może ocenić wyłącznie okres do momentu orzekania, co zazwyczaj nie oznacza definitywnego rozstrzygnięcia sprawy. Tym niemniej, nie wpływa to na ogólne rozumienie sposobu oceny przewlekłości postępowania. Zresztą także Trybunał strasburski ocenia sprawy, które są w toku przed sądami krajowymi i nie wpływa to w żaden sposób na modyfikację ogólnych zasad oceny przewlekłości postępowania ukształtowanych w jego orzecznictwie.

W kontekście powyższego podkreślenia również wymaga, że w orzecznictwie europejskim identyfikowane były różnego rodzaju wadliwości mechanizmu skargowego obowiązującego na gruncie prawa polskiego. Tytułem przykładu warto zwrócić uwagę choćby na wyrok pilotażowy w sprawie Rutkowski i inni przeciwko Polsce (wyrok z 7 lipca 2015 r., skargi nr 72287/10, 13927/11 i

46187/11 oraz 591 innych skarg dotyczących przewlekłości postępowania; szeroko o treści tego wyroku: M. Wąsek-Wiaderek, *Skuteczność skargi na przewlekłość postępowania z perspektywy wyroku pilotażowego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Rutkowski i inni przeciwko Polsce* [w:] *Prawo i proces karny w obliczu zmian*, red. J. Godyń, M. Hudzik, L. K. Paprzycki, Warszawa 2015, s. 143-152), w którym dostrzeżono właśnie wadliwą, zdaniem Trybunału, praktykę sądów polskich odnoszącą się do określania ram czasowych istotnych dla oceny zaistnienia przewlekłości postępowania oraz wysokości należnej rekompensaty pieniężnej, polegającą na tzw. fragmentaryzacji w podejściu do badania przewlekłości i manifestującą się w analizie wyłącznie danego etapu postępowania, a nie jego całości. Trybunał uznał, że takie podejście polskich sądów jest sprzeczne z art. 13 Konwencji (por. pkt 5 sentencji wyroku).

Wymaga również dostrzeżenia, że przepisy ustawy o skardze na przewlekłość były już kilkakrotnie nowelizowane po to, aby zapewnić jej zgodność ze standardami strasburskimi i zagwarantować efektywną ochronę prawa do rozstrzygnięcia sprawy w rozsądnym terminie. W zasadzie od początku obowiązywania ustawy o skardze na przewlekłość jej unormowania nie realizowały w pełni wymogów, jakie zostały wskazane w orzecznictwie ETPCz.

Odpowiedzią polskiego ustawodawcy na zidentyfikowane wadliwości mechanizmu skargowego w Polsce była m.in. nowelizacja ustawy o skardze na przewlekłość przeprowadzona ustawą z dnia 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 2103). W projekcie tej ustawy wprost wskazano, że wykonuje ona zalecenia wynikające z orzeczenia Rutkowski i inni przeciwko Polsce. W związku z powyższym w ustawie „przewidziano przede wszystkim, że ustawę stosuje się zgodnie ze standardami wynikającymi z Konwencji.

Dalsze zmiany wprowadzone w 2016 r. zakładały w szczególności sprecyzowanie w art. 2 ust. 2 poprzez wskazanie, że dokonując oceny przewlekłości postępowania uwzględnia się łączny dotychczasowy czas postępowania od jego wszczęcia do chwili rozpoznania skargi, niezależnie od tego, na jakim etapie skarga została wniesiona. Dodatkowo, w art. 12 ust. 4 doprecyzowano kwestie związane z orzekaniem odpowiedniej sumy pieniężnej

przez wskazanie, że wysokość tej sumy wynosi nie mniej niż 500 złotych za każdy rok dotychczasowego trwania postępowania, niezależnie od tego, ilu etapów postępowania dotyczy stwierdzona przewlekłość postępowania. Co warte podkreślenia, w uzasadnieniu do projektu omawianej ustawy wprost zaznaczono, że zasądzana rekompensata za przewlekłość obejmuje „każdy rok dotychczasowego trwania postępowania niezależnie od tego, czy stwierdzona przewlekłość dotyczy wyłącznie etapu lub poszczególnych etapów postępowania” (Sejm VIII kadencji, Druk sejmowy nr 851, *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki oraz niektórych innych ustaw, uzasadnienie*, s. 4).

Powyższe zmiany wyraźnie wskazują, że celem dotychczasowych nowelizacji ustawy o skardze na przewlekłość postępowania było zapewnienie jej efektywności przez uwypuklenie konieczności uwzględnienia standardów strasburskich w procesie wykładni przepisów ustawowych oraz uwzględnienia całości postępowania zarówno przy badaniu przewlekłości postępowania, jak i określeniu wysokości należnej uczestnikowi postępowania sumy pieniężnej. Wyraźnie nasuwa się zatem wniosek, że ewolucja przepisów krajowych zmierza do wcielenia w życie na gruncie postępowań w przedmiocie skargi na przewlekłość standardów wypracowanych w orzecznictwie ETPCz.

Ponadto, zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o skardze na przewlekłość, skargę o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiła przewlekłość postępowania, wnosi się w toku postępowania w sprawie. Przepis ten określa zatem ramy czasowe, w obrębie których możliwe jest złożenie skargi na przewlekłość postępowania. Oznacza to możliwość wniesienia skargi aż do prawomocnego zakończenia danego postępowania rozumianego nie jako etap sprawy, ale jako postępowanie od chwili jego wszczęcia do chwili prawomocnego zakończenia (J. Szachta, M. Świeczkowska-Wójcikowska, J. Świeczkowski, W. Grajdura, E. Kruk, M. Lewandowski, O. Nawrot, W. Niesiołowski, A. Podolska, P. Rączka, M. Rybicka-Pakuła, V. Vachev [w:] J. Szachta, M. Świeczkowska-Wójcikowska, J. Świeczkowski, W. Grajdura, E. Kruk, M. Lewandowski, O. Nawrot,

W. Niesiołowski, A. Podolska, P. Rączka, M. Rybicka-Pakuła, V. Vachev, *Skarga na przewlekłość w postępowaniu cywilnym, karnym, sądowoadministracyjnym i egzekucyjnym. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 5).

Wreszcie, za przyjęciem wniosku, że dokonując oceny, czy w danej sprawie doszło do przewlekłości postępowania, należy każdorazowo uwzględniać łączny dotychczasowy czas postępowania od chwili jego wszczęcia do chwili rozpoznania skargi (względnie zakończenia postępowania, jeżeli nastąpiło wcześniej), niezależnie od tego, na jakim etapie skarga została wniesiona, przemawia aktualne brzmienie art. 12 ust. 4 ustawy o skardze na przewlekłość. W tym zakresie należy wskazać, że z dniem 1 lipca 2023 r. nadano nowe brzmienie art. 12 ust. 4 ustawy o skardze na przewlekłość. Przed zmianą przepis ten przewidywał, że „[u]względniając skargę, sąd na żądanie skarżącego przyznaje od Skarbu Państwa, a w przypadku skargi na przewlekłość postępowania prowadzonego przez komornika - od komornika, sumę pieniężną w wysokości od 2000 do 20 000 złotych. Wysokość sumy pieniężnej, w granicach wskazanych w zdaniu pierwszym, wynosi nie mniej niż 500 złotych za każdy rok dotychczasowego trwania postępowania, niezależnie od tego, ilu etapów postępowania dotyczy stwierdzona przewlekłość postępowania. Sąd może przyznać sumę pieniężną wyższą niż 500 złotych za każdy rok dotychczasowego trwania postępowania, jeżeli sprawa ma szczególne znaczenie dla skarżącego, który swoją postawą nie przyczynił się w sposób zawiniony do wydłużenia czasu trwania postępowania. Na poczet tej sumy zalicza się kwoty przyznane już skarżącemu tytułem sumy pieniężnej w tej samej sprawie. Sumy pieniężnej nie przyznaje się w razie uwzględnienia skargi wniesionej przez Skarb Państwa albo państwowe jednostki sektora finansów publicznych”. W wyniku wskazanej powyżej nowelizacji, unormowanie z art. 12 ust. 4 ustawy o skardze na przewlekłość uległo modyfikacji przez dodanie zdania: „przyznając skarżącemu sumę pieniężną, sąd wskazuje, jakiego okresu przewlekłości postępowania ona dotyczy”. W uzasadnieniu do projektu ustawy odniesiono się do tej zmiany bardzo lakonicznie. Stwierdzono bowiem jedynie, że „projekt przewiduje także zmiany w art. 12 ust. 4, przez uzupełnienie tego przepisu o obowiązek wskazywania przez sąd okresu, za jaki została stwierdzona przewlekłość postępowania” (*Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych*

ustaw, Sejm IX kadencji, Druk sejmowy nr 2650, s. 77). Odnosząc się do kwestii sposobu szacowania w orzecznictwie strasburskim wysokości słusznego zadośćuczynienia nie ulega wątpliwości, że punktem odniesienia jest wskazany powyżej ogólny czas trwania postępowania w sprawie. Trybunał analizuje co prawda w wydawanych orzeczeniach, w jakich okresach nastąpiły nieuzasadnione przestoje w postępowaniu (por. np. cytowane powyżej sprawy Jarmuż przeciwko Polsce i Zborowski przeciwko Polsce), ale przyznawanych sum słusznego zadośćuczynienia nie relatywizuje do tych okresów. Wprost wskazuje na to wyrok ETPCz z 10 listopada 2004 r. w sprawie Apicella przeciwko Włochom, w którym przyjęto, że w odniesieniu do wysokości słusznego zadośćuczynienia „kwota wahająca się między 1.000 a 1.500 EUR za rok trwania postępowania (a nie za rok opóźnienia) jest kwotą bazową dla odpowiednich obliczeń” (§ 26). Abstrahując od wskazanych kwot, które mogą podlegać modyfikacji w zależności od indywidualnych okoliczności danej sprawy i nie muszą być sztywnym wyznacznikiem dla wysokości słusznego zadośćuczynienia na gruncie krajowym, kluczowe znaczenie ma wyraźne potwierdzenie przez ETPCz, że szacowanie kwoty zadośćuczynienia odbywa się w relacji do czasu trwania całego postępowania, a nie tylko jego przewlekłych okresów. Wnioski te znajdują potwierdzenie w innych rozstrzygnięciach ETPCz (por. np. wyrok z 29 marca 2006 r. w sprawie Cocchiarella przeciwko Włochom skarga nr 64886/01, § 106, gdzie suma przyznana przez włoski sąd była przez Trybunał oceniana przez pryzmat jej podziału na lata postępowania jako całości. Tak też: wyrok ETPCz z 29 marca 2006 r. w sprawie Musci przeciwko Włochom, skarga nr 64699/01, § 107, wyrok ETPCz z 29 marca 2006 r. w sprawie Ernestino Zullo przeciwko Włochom, skarga nr 64897/01, § 108, wyrok Wielkiej Izby ETPCz z 29 marca 2006 w sprawie Scordino przeciwko Włochom (nr 1), skarga nr 36813/97, § 214).

Na gruncie art. 12 ust. 4 ustawy o skardze na przewlekłość nie można też zignorować faktu, że przyjęty od 2017 r. przez ustawodawcę mechanizm zakłada, że wysokość orzekanej sumy pieniężnej musi mieścić się w granicach od 2000 do 20 000 zł, ale jednocześnie wynosić nie mniej niż 500 złotych za każdy rok dotychczasowego trwania postępowania, niezależnie od tego, ilu etapów postępowania dotyczy stwierdzona przewlekłość postępowania. Z powyższego

przepisu jednoznacznie zatem wynika, że przyznawana suma szacowana jest w odniesieniu do całości postępowania, w którym została stwierdzona przewlekłość, niezależnie od tego, na którym etapie postępowania to nastąpiło.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy więc stwierdzić, że względy systemowe i funkcjonalne przemawiają w dość kategoriyczny sposób za przyjęciem, iż sąd orzekający w przedmiocie skargi przy ocenie przewlekłości postępowania jest zobowiązany z mocy prawa do badania czasu trwania całego postępowania w sprawie, nie ograniczając tego badania wyłącznie do sprawy na jej danym etapie.

3. Z drugiej jednak strony należy podkreślić, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego dominuje podejście, w którym Sąd Najwyższy – orzekając w przedmiocie skargi - koncentruje się na ocenie przewlekłości postępowania wyłącznie w kontekście etapu postępowania, na który wskazał skarżący w skardze (por. np. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 29 kwietnia 2025 r., I NSP 50/25; z dnia 15 kwietnia 2025 r., I NSP 115/25 z dnia 10 kwietnia 2025 r., I NSP 108/25; z dnia 9 kwietnia 2025 r., I NSP 88/25).

Za trafnością przyjęcia tzw. fragmentarycznego podejścia do oceny przewlekłości może przy tym przemawiać treść art. 4 ustawy o skardze na przewlekłość.

Zgodnie z art. 4 ustawy o skardze na przewlekłość, sądem właściwym do rozpoznania skargi jest sąd przełożony nad sądem, przed którym toczy się postępowanie (ust. 1). Kolejne ustępy tego artykułu zostały skonstruowane według identycznego schematu: „jeżeli skarga dotyczy przewlekłości postępowania przed ... - właściwy do jej rozpoznania w całości jest ...”.

Przepis art. 4 ustawy o skardze na przewlekłość z jednej strony określa zatem właściwość sądu rozpoznającego skargę, z drugiej jednak wiąże to z przewlekłością postępowania na określonym etapie (przed określonym sądem), co wprost wskazuje na fragmentaryzację.

Wydaje się przy tym, że poprzez użycie w art. 4 ustawy o skardze na przewlekłość sformułowania „jeżeli skarga dotyczy przewlekłości” ustawodawca jednoznacznie zaakcentował, że właściwość funkcjonalna sądu do rozpoznania skargi jest uzależniona od etapu, na którym znajduje się postępowanie. W świetle

art. 4 ustawy o skardze na przewlekłość można zatem bronić poglądu że ustawa jest skonstruowana w ten sposób, że niejako sama narzuca tzw. fragmentaryzację postępowania w podejściu do badania przewlekłości, manifestującą się przy ograniczaniu ram czasowych istotnych dla oceny zaistnienia przewlekłości postępowania wyłącznie do danego etapu postępowania (co niejednokrotnie wynika również z żądania wnoszącego skargę).

Należy także mieć na uwadze, że w art. 12 ust. 4 zd. 5 ustawy o skardze na przewlekłość posłużono się sformułowaniem „okres przewlekłości postępowania”. Sformułowanie takie nie występuje w innych przepisach ustawy o skardze na przewlekłość. Z perspektywy czysto językowej można przy tym to sformułowanie rozumieć jako odnoszące się nie do całości danego postępowania, które trwało dłużej niż to konieczne, lecz jedynie do tego (tych) jego fragmentu (fragmentów), które były faktycznie przewlekłe. Nie sposób bowiem wykluczyć, że w toku postępowania jego część będzie toczyła się terminowo, a wyłącznie inny fragment będzie przewlekły.

Powyższe przepisy zdają się przemawiać za uznaniem, że przy ocenie przewlekłości istotny jest przede wszystkim etap postępowania, na którym skarga jest wnoszona i to on jest kluczowym punktem odniesienia dla sądu rozpoznającego skargę w tym zakresie. W związku z powyższym w doktrynie formułuje się nawet dość kategoryczne stanowisko wskazujące, że polska ustawa przyjmuje inne kryteria oceny przewlekłości postępowania niż te wypracowane w orzecznictwie strasburskim (tak: J. Świeczkowski, M. Świeczkowska-Wójcikowska, J. Szachta (red.), *Skarga na przewlekłość w postępowaniu cywilnym, karnym, sądowoadministracyjnym i egzekucyjnym. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 2, t. 46).

Za trafnością przyjęcia tzw. fragmentarycznego podejścia do oceny przewlekłości może także przemawiać treść art. 321 § 1 k.p.c., który na mocy art. 8 ust. 2 ustawy o skardze na przewlekłość ma również odpowiednie zastosowanie w postępowaniu skargowym i który wydaje się nakazywać sądom, w tym Sądowi Najwyższemu, przy ocenie przewlekłości danej sprawy, ściśle trzymanie się ram czasowych zakreślonych przez skarżącego w skardze, ustanawiając jednocześnie zakaz rozszerzania granic czasowych badania przewlekłości wbrew wyraźnemu żądaniu skarżącego. W wyrażonej bowiem w art. 321 § 1 k.p.c.

regule *ne eat iudex ultra petita partium* mieści się zakaz orzekania o czymś więcej niż obejmuje żądanie. Zakaz orzekania ponad żądanie, będący przejawem zasady dyspozycyjności i kontradiktoryjności, oznacza, że o treści rozstrzygnięcia zarówno w sensie pozytywnym, jak i negatywnym decyduje żądanie strony (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 10 kwietnia 2025 r., I NSP 110/25).

Z drugiej jednak strony należy podkreślić, że z ustawy o skardze na przewlekłość jako takiej nie płyną jednoznaczne wnioski odnoszące się do tego jak rozumieć sformułowania „tok postępowania” czy rolę przepisów o właściwości sądu rozpoznającego skargę. Gdyby jednak wiążąca miałyby być fragmentaryzacja postępowania, to z założeniem takim nie koresponduje w ogóle obecne brzmienie art. 2 ust. 2 ustawy o skardze na przewlekłość, który wskazuje, że dokonując oceny zaistnienia przewlekłości, uwzględnia się łączny dotychczasowy czas postępowania od jego wszczęcia do chwili rozpoznania skargi, niezależnie od tego, na jakim etapie skarga została wniesiona oraz art. 12 ust. 4 ustawy o skardze, który szacowanie rekompensaty za naruszenia prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie nakazuje dokonywać w odniesieniu do każdego roku dotychczasowego czasu trwania postępowania. Nie jest zatem tak, że z samego brzmienia przepisów ustawy wynikają jakieś kategoryczne wnioski odnośnie do jej interpretacji.

4. W kontekście powyższych argumentów, zdaniem Sądu Najwyższego orzekającego w niniejszym postępowaniu skargowym, wymaga rozstrzygnięcia – zwłaszcza przy uwzględnieniu standardów orzecznictwa ETPCz – czy określony w art. 2 ust. 1 ustawy o skardze na przewlekłość sposób stwierdzenia przewlekłości - jako polegający na ustaleniu, czy „postępowanie zmierzające do wydania rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie trwa dłużej niż to konieczne dla wyjaśnienia istotnych okoliczności faktycznych i prawnych” - wymaga, by sąd uwzględnił z mocy prawa łączny dotychczasowy czas postępowania objętego skargą, od chwili jego wszczęcia do chwili jej rozpoznania (względnie zakończenia postępowania, jeżeli nastąpiło wcześniej), niezależnie od tego, na jakim etapie postępowania skarga została wniesiona.

Rozstrzygnięcie przedstawionego problemu prawnego, dotyczącego ram czasowych badania przewlekłości postępowania, w oczywisty sposób ma przy tym znaczenie przy rozpoznaniu niniejszego postępowania skargowego.

Nie ulega bowiem wątpliwości, że w sprawie I NSP 195/25, w zależności od przyjętego kierunku wykładni art. 2 ust. 1 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania, odmiennie będzie musiała wyglądać analiza okoliczności tej sprawy przez Sąd Najwyższy. Przy przyjęciu bowiem wykładni art. 2 ust. 1 ustawy o skardze na przewlekłość, zgodnie z którą sąd orzekający w przedmiocie skargi przy ocenie, czy doszło w sprawie do przewlekłości, jest zobowiązany do wzięcia pod uwagę czasu trwania całego postępowania w sprawie, a nie jedynie długości trwania sprawy na jej danym etapie (badanie pełne), Sąd Najwyższy będzie musiał uwzględnić łączny dotychczasowy czas trwania postępowania objętego skargą, tj. od chwili jego wszczęcia przed sądem pierwszej instancji (co miało miejsce w styczniu 2014 r.) do chwili rozpoznania skargi przez Sąd Najwyższy. Z kolei przy założeniu, że właściwa jest nadal tzw. fragmentaryzacja w podejściu do badania przewlekłości, Sąd Najwyższy, orzekając w niniejszej sprawie w przedmiocie skargi na przewlekłość, przy ocenie zaistnienia przewlekłości postępowania objętego skargą będzie musiał się ograniczyć wyłącznie do etapu postępowania apelacyjnego, które zostało wszczęte w marcu 2024 r. Ocena Sądu Najwyższego będzie wówczas miała wymiar ograniczony i będzie się skupiać wyłącznie na etapie postępowania apelacyjnego, abstrahując od widocznego już na pierwszy rzut oka przewlekłego prowadzenia postępowania przed sądem pierwszej instancji.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Najwyższy, na podstawie art. 82 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 622), orzekł jak w sentencji.

Joanna Lemańska Krzysztof Wiak Aleksander Stępkowski

[r.g.]

[a.ł.]

