

Uchwała z dnia 19 stycznia 2005 r.

III SPP 115/04

Przewodniczący SSN Kazimierz Jaśkowski, Sędziowie SN: Roman Kuczyński, Zbigniew Myszka (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Iwony Kaszczy-szyn, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 19 stycznia 2005 r. sprawy ze skargi Skarbu Państwa - Nadleśnictwa P. z udziałem Prezesa Sądu Okręgowego w P. skargi na przewlekłość postępowania egzekucyjnego, na skutek zagadnienia prawnego przekazanego postanowieniem Sądu Okręgowego w Poznaniu z dnia 23 listopada 2004 r. [...]

„Czy przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 2004 roku o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz.U. Nr 179, poz. 1843) znajdują zastosowanie do stanów faktycznych mających miejsce przed dniem jej wejścia w życie ?”

p o d j ą ł u c h w a ł ę :

Przepisy 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) stosuje się do przewlekłości postępowania egzekucyjnego istniejącej w dniu wejścia w życie tej ustawy.

U z a s a d n i e

Zagadnienie prawne ujawniło się w następującym stanie sprawy. W dniu 30 września 2004 r. do Sądu Okręgowego w Poznaniu wpłynęła skarga wierzyciela Skarbu Państwa-Nadleśnictwa P. złożona na podstawie przepisów 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, powoływanej dalej jako ustawa z 17 czerwca 2004 r. lub ustawa), w której skarżący

wniósł o stwierdzenie przewlekłości postępowania egzekucyjnego w sprawie [...], prowadzonej przez Komornika Sądowego przy Sądzie Rejonowym w S. przeciwko dłużnikom Januszowi i Barbarze D., i przyznanie kwoty 1000 zł na podstawie art. 12 ust. 4 ustawy. W uzasadnieniu skargi skarżący podniósł, że złożony przezeń w dniu 11 listopada 2003 r. wniosek dotyczył wydania samochodu. Komornik skierował wezwanie do dobrowolnego wydania przedmiotu świadczenia w dniu 23 stycznia 2004 r., a pierwszy termin czynności egzekucyjnej wyznaczył na 9 lutego 2004 r. W tym dniu komornik ograniczył się jedynie do sporządzenia notatki z uwagi na niestawienie dłużników, a następnie wyznaczył drugi termin na dokonanie czynności egzekucyjnej na dzień 25 marca 2004 r. Czynność ta ponownie okazała się bezskuteczna z uwagi na nieobecność dłużników, oraz dlatego, że nie było przedmiotu egzekucji. Pismem z dnia 13 kwietnia 2004 r. skarżący domagał się podjęcia przez komornika skutecznych działań mających na celu realizację tytułu wykonawczego. W odpowiedzi komornik wyznaczył dnia 25 czerwca 2004 r. kolejny termin czynności na dzień 13 lipca 2004 r., tyle że egzekucja okazała się po raz kolejny bezskuteczna z przyczyn poprzednio wskazanych.

W tej sytuacji skarżący złożył do Prokuratury Rejonowej w S. zawiadomienie o popełnieniu przez dłużników przestępstwa z art. 284 § 1 k.k. Następnie w dniu 6 września 2004 r. skarżący powziął wiadomość, że będący przedmiotem postępowania egzekucyjnego samochód został dłużnikom zabrany przez nieznaną osobę w dniu 17 sierpnia 2004 r.. W skardze skarżący utrzymywał, że organ egzekucyjny miał świadomość „niewiarygodnej postawy dłużników”, przeciwko którym już wcześniej prowadził kilka postępowań egzekucyjnych.

Pismem z dnia 10 listopada 2004 r. Komornik Sądowy przy Sądzie Rejonowym w S. - Rewir [...] zgłosił swoje przystąpienie do sprawy, w którym ustosunkował się do złożonej skargi. Przyznał on, że wniosek egzekucyjny był wysłany do niego w dniu 11 listopada 2003 r., zaznaczając, że wniosek nie obejmował wydania samochodu, ale także egzekucji z innego majątku ruchomego i konta bankowego. Następnie komornik wezwał skarżącego do uiszczenia wpisu, co nastąpiło w dniu 18 listopada 2003 r. W dniu 21 stycznia 2004 r. komornik wezwał dłużników do dobrowolnego spełnienia świadczenia do dnia 5 lutego 2004 r., wyznaczając równocześnie na dzień 9 lutego 2003 r. termin przymusowego odebrania samochodu. Po stwierdzeniu bezskuteczności tych czynności, komornik wyznaczył dłużnikom nowy termin odebrania samochodu na dzień 25 marca 2004 r. W tamtym okresie dłużnik stawił się w

siedzibie wierzyciela, zobowiązując się do uregulowania długu. Kolejne czynności komornika wyznaczone na 25 marca i 13 lipca 2003 r. również okazały się bezskuteczne. W tej sytuacji komornik pismem z dnia 21 lipca 2004 r. zwrócił się do Komendy Policji w R. o odebranie dłużnikowi samochodu i przekazanie go wierzycielowi. W odpowiedzi uzyskał w dniu 1 września 2004 r. informację, że według oświadczenia dłużnika nie posiada on już samochodu, który został mu odebrany przez nieznaną sprawców.

Sąd Okręgowy uznał, że wszystkie zarzucane przez skarżącego zachowania komornika miały miejsce przed dniem wejścia w życie ustawy z 17 czerwca 2004 r., przeto przy rozpoznawaniu skargi na przewlekłość postępowania egzekucyjnego powstało zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości prawne, to jest, czy ustawa ta znajduje zastosowanie do działań lub bezczynności organu egzekucyjnego, które wystąpiły przed jej wejściem w życie, tj. przed dniem 17 września 2004 r. Sąd ten zwrócił uwagę, że przepisy ustawy z 17 czerwca 2004 r. przewidują trzy roszczenia: 1. obligatoryjne żądanie stwierdzenia przewlekłości (art. 6 ust. 2), 2. fakultatywne żądanie wydania sądowi zalecenia podjęcia w wyznaczonym terminie odpowiednich czynności (art. 6 ust. 3), 3. fakultatywne żądanie zasądzenia odpowiedniej sumy pieniężnej (art. 6 ust. 3). Roszczenia te mają charakter cywilnoprawny, gdyż znajdują podstawę w normach prawa cywilnego materialnego, wcześniej nieznanymi i nieznajdującymi odpowiednika w dotychczasowych przepisach. Przed dniem wejścia w życie przepisów ustawy z 17 czerwca 2004 r. istniał wprawdzie po stronie komornika obowiązek szybkiego i sprawnego przeprowadzenia postępowania egzekucyjnego, gdyż art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 września 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz.U. Nr 133, poz. 882 ze zm., powoływanej dalej jako ustawa o komornikach) przewiduje, że prezes sądu rejonowego nadzoruje formalną poprawność działalności komornika, a w szczególności szybkość, sprawność i rzetelność postępowania poprzez badanie, czy w konkretnych sprawach nie zachodzi nieuzasadniona przewlekłość w podejmowaniu czynności komorniczych. Zgodnie z art. 45a tej ustawy, komornik w terminie 3 dni od otrzymania wniosku podejmuje czynności egzekucyjne niezbędne dla skutecznego przeprowadzenia egzekucji. Za niedotrzymanie tego terminu bądź dokonanie czynności pozornych komornik podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej, tyle że nie zostało to skorelowane z uprawnieniem strony postępowania egzekucyjnego do żądania ustalenia przewlekłości postępowania egzekucyjnego przez sąd, bez konieczności wykazywania interesu

prawnego, lub sądowego zasądzenia określonej kwoty pieniężnej w oparciu o samodzielną przesłankę przewlekłości postępowania, „brak było więc obu tych specyficznych sankcji za jego naruszenie”. Przed dniem 17 września 2004 r. strona mogła domagać się ustalenia stanu przewlekłości postępowania, lecz musiałaby wykazywać istnienie interesu prawnego (art. 189 k.p.c.). Mogła również żądać zasądzenia określonej kwoty pieniężnej, ale jedynie na podstawie art. 23 ust. 1 ustawy o komornikach, wskutek czego musiała wykazywać nie tylko zaistnienie stanu przewlekłości, ale także fakt wystąpienia szkody i związek przyczynowy pomiędzy ową przewlekłością a wystąpieniem szkody. Możliwość dochodzenia podobnego roszczenia dopuszcza obecnie art. 15 i 16 ustawy z 17 czerwca 2004 r., co „dodatkowo podkreśla odrębność omawianych roszczeń”.

Wprawdzie zasada niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*) nie została wypowiedziana wyraźnie w żadnej normie konstytucyjnej, ale jest konsekwencją obowiązywania zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Reguła ta stanowi zatem podstawę porządku prawnego, gdyż kształtuje zasadę zaufania obywateli do Państwa i stanowionego przezeń prawa. Ustawa z 17 czerwca 2004 r. nie zawiera szczegółowej regulacji (przepisów przejściowych) w zakresie ustalania zasad jej obowiązywania w czasie (poza art. 18), dopuszczającym możliwość złożenia skargi w sprawach, w których przed dniem jej wejścia w życie skierowano skargę do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Przepis ten nie mógł mieć wszakże zastosowania do postępowań komorniczych, ponieważ przedmiotem rozpoznania przed tym Trybunałem mogło być jedynie postępowanie przed sądem. W konsekwencji w zakresie przewlekłości postępowań komorniczych ustawa z 17 czerwca 2004 r. w ogóle nie zawiera regulacji przejściowych. W takiej sytuacji konieczne staje się odwołanie do ogólnych norm intertemporalnych regulujących zasady obowiązywania w czasie przepisów prawa cywilnego. Zagadnienia te regulują art. 3 k.c. oraz normy przejściowe zawarte w art. XXVI przepisów wprowadzających Kodeks cywilny. W myśl tych ostatnich, do stosunków prawnych powstałych przed wejściem w życie Kodeksu cywilnego stosuje się prawo dotychczasowe, chyba że przepisy dalsze stanowią inaczej. W świetle tej reguły, przepisy ustawy z 17 czerwca 2004 r. mogą mieć zastosowanie jedynie do zdarzeń „przewlekłości”, które zaistniały począwszy od daty jej wejścia w życie. Natomiast do zdarzeń powstałych wcześniej może mieć zastosowanie wyłącznie art. 23 ustawy o komornikach, ewentualnie art. 189 k.p.c., przy uwzględnieniu odmiennych przesłanek jego

zastosowania i odmiennych roszczeń. Przepisy ustawy z 17 czerwca 2004 r. nie mogą być stosowane do stanów sprzed dnia jej wejścia w życie na podstawie art. 3 k.c., gdyż ustanowiona w nim zasada nieretroakcji nie ma wprawdzie charakteru bezwzględnie obowiązującego, ale odstępstwo od niej może mieć miejsce tylko wyjątkowo i z bardzo ważnych powodów, a ponadto zawsze musi wynikać z samej treści (brzmienia) ustawy, a nie z jej celów.

Ponadto Sąd Okręgowy zwrócił uwagę, że w przedmiotowej sprawie Skarb Państwa zajmuje pozycję wierzyciela i w postępowaniu wywołanym wniesieniem skargi na przewlekłość postępowania jest przeciwnikiem komornika, który jest funkcjonariuszem publicznym, niezależnym finansowo od Skarbu Państwa. To komornik, a nie Skarb Państwa obciążałoby więc skutki złamania zasady nieretroakcji przepisów prawa, a w okolicznościach sprawy beneficjentem powyższego byłby Skarb Państwa. Z drugiej strony komornik jest traktowany jako osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych, o ubezpieczeniach społecznych oraz o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (art. 28 ustawy o komornikach). Przy powyższych uwarunkowaniach argument o nieretroakcji mógłby zostać osłabiony stwierdzeniem, że jedynym podmiotem dotkniętym wstecznym działaniem prawa byłby Skarb Państwa, który jako wierzyciel byłby beneficjentem wstecznego działania prawa, uzyskując uproszczoną, nieznaną „w momencie następowania relewantnych dla rozstrzygnięcia sprawy zdarzeń, drogę zaspokojenia swoich roszczeń”, natomiast „pokrzywdzonym” tym działaniem byłby odrębny od Skarbu Państwa podmiot, czyli komornik prowadzący na własny rachunek działalność w rozumieniu art. 3a ustawy o komornikach.

W ustawie z 17 czerwca 2004 r. ustawodawca nie nadał jej przepisom wstecznej mocy obowiązującej, a zatem nie leżało to w jego zamiarach, a takich intencji nie można domniemywać z celów tej ustawy i nie można ich wyinterpretować z norm prawa pozytywnego. Wsteczna moc przepisów ustawy nie wynika zatem z przepisów przechodnich do Kodeksu cywilnego ani z jego art. 3, ani z przepisów samej ustawy z 17 czerwca 2004 r., z jedynym wyjątkiem przewidzianym w jej art. 18, który nie znajduje zastosowania w sprawach, w których przedmiotem postępowania jest postępowanie egzekucyjne toczące się przed innym organem niż sąd.

Niezależnie od powyższego, Sąd Okręgowy zwrócił uwagę, że działania lub bezczynność komornika - jako zachowania wymienione w art. 1 ust. 1 ustawy z 17 czerwca 2004 r. - są w większości zdarzeniami o charakterze ciągłym. Jeżeli zatem

bezczynność tego organu egzekucyjnego miała miejsce przed dniem wejścia w życie ustawy z 17 czerwca 2004 r., a dalej (obecnie) stan taki nie występuje i postępowanie toczy się sprawnie, to żadne ze zgłoszonych żądań skarżącego nie może być uwzględnione. Jeżeli natomiast bezczynność rozpoczęła się przed dniem wejścia w życie ustawy z 17 czerwca 2004 r. i trwa nadal, to żądania zgłoszone na podstawie przepisów tej ustawy mogą być uznane za zasadne, przy czym stan przewlekłości mógłby być „liczony” dopiero od dnia 17 września 2004 r. Oznacza to, że jeżeli skarga dotyczy „działań lub bezczynności” sprzed wejścia w życie ustawy, to żądanie skarżącego należy oceniać wyłącznie w świetle ogólnych zasad odpowiedzialności z uwzględnieniem zasady nieretroakcji z art. 3 k.c. i to w postępowaniu wywołanym „złożeniem pozwu o ustalenie i zapłatę”. W takich przypadkach „ustawa z dnia 17 czerwca 2004 roku, wynikająca z niej samoistna przesłanka odpowiedzialności i tryb ich dochodzenia, nie znajdują zastosowania”. Skłania to do wniosku, że strona składająca skargę na naruszenie jej prawa do rozpoznania sprawy w postępowaniu egzekucyjnym bez nieuzasadnionej zwłoki w trybie ustawy z 17 czerwca 2004 r. i dochodząca roszczeń na podstawie przepisów tej ustawy, może w skardze powoływać się na te działania lub bezczynności organu egzekucyjnego, które wystąpiły po dniu 17 września 2004 r. Na poparcie takiej konkluzji Sąd Okręgowy powołał się na rozumienie „okresu podlegającego rozpatrzeniu” przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu, który uznał, że nie jest kompetentny do rozpatrywania skarg odnoszących się do naruszenia Konwencji o Ochronie Prawa Człowieka i Podstawowych Wolności, które miały miejsce przed dniem 1 maja 1993 r., tj. przed dniem, w którym Polska uznała kompetencję Europejskiej Komisji Praw Człowieka do przyjmowania indywidualnych skarg od podmiotów, które stały się ofiarami naruszenia praw zawartych w tej Konwencji (np. orzeczenie z dnia 23 maja 2002 r., skarga nr 40835/98, sprawa Szarapo przeciwko Polsce).

Ostatecznie skład Sądu Okręgowego przedstawiający do rozpoznania zagadnienie prawne przychylił się do poglądu, zgodnie z którym przepisy ustawy z 17 czerwca 2004 r. znajdują zastosowanie do zdarzeń mających miejsce po dniu jej wejścia w życie, zwracając równocześnie uwagę, że dotychczasowa praktyka orzecznicza tego Sądu nie była jednolita. Między innymi w sprawach o sygn. akt II S 1/04 i 2/04 Sąd Okręgowy w Poznaniu dopuścił stosowanie przepisów ustawy z 17 czerwca 2004 r. od dnia 19 stycznia 1993 r., tj. od dnia ratyfikowania przez Polskę Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, uznając, że

ustawa z 17 czerwca 2004 r. nie miałyby racjonalnego uzasadnienia, gdyby żadna ze spraw „nie mogłaby zostać obecnie zaskarżona”. Tymczasem adresatem norm tej Konwencji nie były sądy krajowe, ale Europejski Trybunał Praw Człowieka, a ponadto każda nowo regulowana materia ustawowa wymaga odniesienia hipotezy normy prawnej do określonego stanu rzeczy istniejącego przez pewien okres czasu, zważywszy że skargę o stwierdzenie przewlekłości postępowania wnosi się „w toku postępowania w sprawie” (art. 5 ustawy). Przepis ten nie jest normą intertemporalną, a jedynie stanowi, że skarga nie może być wniesiona po zakończeniu postępowania. Również w uzasadnieniu do rządowego projektu tej ustawy wskazano na konieczność stworzenia mechanizmu wymuszającego rozpoznanie spraw przez sądy. Ponadto nie ma przeszkód prawnych, aby strona, która poniosła szkodę na skutek przewlekłości rozpoznania sprawy, dochodziła jej naprawienia na zasadach prawa cywilnego także po prawomocnym zakończeniu sprawy (art. 16 ustawy).

Wobec występujących w orzecznictwie rozbieżności dotyczących stosowania przepisów ustawy z 17 czerwca 2004 r. także do stanów faktycznych, które wystąpiły przed jej wejściem w życie, konieczne stało się wyjaśnienie przez Sąd Najwyższy poważnych wątpliwości prawnych ujętych w treści zagadnienia prawnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wstępnie i dla porządku należało podnieść, że żądania skarżącego oparte na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki nie mają materialnoprawnego waloru cywilnoprawnego, ponieważ - wbrew stanowisku Sądu Okręgowego - nie znajdują one podstawy „w normie prawa cywilnego”, ale w przepisach ustawy o charakterze publicznoprawnym, do której normy prawa cywilnego (prywatnego) stosuje się w zakresie, w jakim ta ustawa do nich odsyła (art. 15 i 16 ustawy). Oznacza to, że zasadniczo przepisy ustawy o skardze stanowią na gruncie polskiego porządku prawnego samodzielną materialną podstawę prawną do występowania z trzema żądaniami, a mianowicie: z żądaniem podstawowym zmierzającym do stwierdzenia przewlekłości postępowania w sprawie, której skarga dotyczy; oraz z dwoma żądaniami dodatkowymi, czyli z żądaniem podjęcia w wyznaczonym terminie odpowiednich czynności przez organ pozostający w „przewlekłości postępowania” oraz z żądaniem zasądzenia na rzecz skarżącego odpo-

wiedniej sumy pieniężnej w wypadku stwierdzenia takiej przewlekłości. Równocześnie ustawa stanowi, że jeżeli skarga o stwierdzenie przewlekłości postępowania zostanie uwzględniona, to strona może w odrębnym postępowaniu dochodzić naprawienia szkody wynikłej ze stwierdzenia przewlekłości od Skarbu Państwa albo solidarnie od Skarbu Państwa i komornika, przy czym postanowienie uwzględniające skargę wiąże sąd w postępowaniu cywilnym o odszkodowanie lub zadośćuczynienie, co do stwierdzenia przewlekłości postępowania (art. 15 ustawy). Natomiast, jeżeli strona nie wniosła skargi na przewlekłość postępowania, zgodnie z art. 5 ust. 1, to może dochodzić na podstawie art. 417 k.c. naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości, dopiero po prawomocnym zakończeniu postępowania co do istoty sprawy (art. 16 ustawy).

Powyższe wskazuje, że to przepisy ustawy o skardze na przewlekłość postępowania, a nie normy prawa cywilnego materialnego, stanowią podstawę prawną dochodzenia żądań wynikających z tej *lex specialis*, która ponadto - w zakresie w jakim dotyczy zagadnień procesowych - zawiera regulacje szczególne względem powszechnie obowiązujących norm prawa postępowania cywilnego, zważywszy że - 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 ust. 2 ustawy). Skarga na przewlekłość postępowania może dotyczyć nie tylko postępowania cywilnego, ale wszystkich postępowań sądowych wymienionych w art. 1 w związku z art. 3 ustawy, tj. także postępowania w sprawach o przestępstwa lub wykroczenia skarbowe, postępowania o wykroczenia, postępowania w przedmiocie odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, postępowania karnego, postępowania sądowno-administracyjnego, czy postępowania egzekucyjnego lub innego postępowania dotyczącego wykonania orzeczenia sądowego. Oznacza to, że skarga na przewlekłość postępowania, składana w toku określonego postępowania w sprawie, ma materialnoprawne i procesowe oparcie (podstawę prawną) w tej szczególnej ustawie, która ustanowiła skargę jako doraźny środek odwoławczy mający przeciwdziałać przewlekłości postępowania sądowego oraz wymuszać nadanie mu sprawnego biegu procesowego. Skarga ta w żadnym razie nie eliminuje możliwości formułowania roszczeń cywilnoprawnych o odszkodowanie lub zadośćuczynienie za skutki przewlekłości, chociaż wynik postępowania skargowego może mieć wpływ na odrębne postępowanie cywilne (art. 15 ustawy), bądź warunkuje możliwość żądania

przez stronę naprawienia szkody na podstawie art. 417 k.c., jeżeli strona nie wniosła skargi na przewlekłość postępowania zgodnie z art. 5 ust. 1, dopiero po prawomocnym zakończeniu postępowania co do istoty sprawy (art. 16 ustawy). Ponadto skarga nie hamuje możliwości strony domagania się podjęcia czynności z zakresu nadzoru nad działalnością administracyjną sądów (np. w trybie art. 37 § 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz.U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.).

Oceniając charakter prawny regulacji zawartych w ustawie o skardze na przewlekłość postępowania należy przyjąć, że stanowią one samodzielne materialnoprawne oparcie do formułowania żądań zmierzających do przeciwdziałania przewlekłości określonego postępowania sądowego lub egzekucyjnego. Jedynie w aspekcie procesowym, postępowanie ze skargi na przewlekłość postrzega się jako postępowanie incydentalne (wpadkowe) w ramach toczącego się postępowania co do istoty sprawy (por. uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 listopada 2004 r., III SPP 42/04).

Powyższe nie może zatem prowadzić do wniosku, że rozpatrywanie skargi na przewlekłość postępowania w sprawie cywilnej w rozumieniu art. 1 k.p.c., mogłoby przesądzać o jej charakterze cywilnoprawnym, jakoby znajdującym „podstawę w normie prawa cywilnego materialnego”. Przeciwnie, skarga ma oparcie w publicznoprawnej ustawie wprowadzonej do polskiego porządku prawnego w celu zwiększenia efektywności i skuteczności prawa każdego do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, wynikającego z gwarancji konstytucyjnych i wiążących standardów międzynarodowych (art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także art. 6 ust. 1 i art. 13 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., powoływanej dalej jako Konwencja). Tego rodzaju „publiczna” natura i podstawy prawne skargi na przewlekłość postępowania przekreślają zasadność bezpośredniego odwoływania się do intertemporalnych zasad działania prawa prywatnego (art. 3 k.c. oraz art. XXVI przepisów wprowadzających Kodeks cywilny). Równocześnie jednak wyrażona w nich reguła niedziałania prawa wstecz ma nie tylko „prywatne” odniesienie cywilnoprawne, ale walor zasady uniwersalnej obowiązującej w całym systemie prawa, zwłaszcza że, na co trafnie zwrócił uwagę Sąd Okręgowy, zasada *lex retro non agit* stanowi gwarancję przestrzegania konstytucyjnej zasady demokra-

tycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) i kształtuje zasadę zaufania obywateli do Państwa i stanowionego przezeń prawa.

Uniwersalna zasada nieretroakcji przepisów prawa stanowi zatem zasadnicze podłoże i uwarunkowanie prawne rozważania aspektów intertemporalnego oddziaływania przepisów ustawy o skardze na przewlekłość postępowania. Zasada *lex retro non agit* nie ma charakteru bezwzględnie obowiązującego, gdyż możliwe są od niej odstępstwa w przypadkach wyjątkowych uzasadnianych szczególnymi okolicznościami systemowymi lub funkcjonalnymi, wynikającymi na ogół z samej treści wyrażnie ustanowionych legislacyjnych wyjątków od zasady nieretroakcji. W ustawie o skardze na przewlekłość postępowania - taka wyjątkowa regulacja szczególna została zawarta w art. 18, który stanowi, że w okresie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy osoby, które przed tym dniem złożyły skargę do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zarzucając naruszenie prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, o którym mowa w art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, mogą wnieść skargę o stwierdzenie przewlekłości postępowania na podstawie przepisów ustawy i to pod warunkiem, że skarga do Trybunału została wniesiona w toku postępowania, którego ona dotyczy, i o ile Trybunał nie wydał postanowienia w przedmiocie dopuszczalności skargi. Sąd Najwyższy nie podziela sygnalizacji Sądu Okręgowego, że wyjątek z art. 18 ustawy jakoby „z natury rzeczy” nie może odnosić się do przewlekłości postępowania przed komornikiem, „skoro przedmiotem rozpoznania przed Trybunałem w Strasburgu mogło być jedynie postępowanie przed sądem”, zważywszy że w polskim systemie prawnym na czynności komornika lub na zaniechanie ich dokonania przysługuje skarga do sądu (art. 767 k.p.c.), a niesatysfakcjonującą stronę rozstrzygnięcie sądowe podlega dyspozycjom art. 6 ust. 1 i art. 13 Konwencji, a przeto mogło być przedmiotem skargi indywidualnej do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (art. 34 i 35 Konwencji), por. też orzeczenie ETPC z dnia 26 września 1996 r. w sprawie Di Pade przeciwko Włochom, RJD 1996-IV.

Ponadto sformułowania użyte w art. 18 ustawy nie dają podstaw ani uzasadnienia do wyłączenia spod ustanowionej w nim regulacji intertemporalnej wszystkich postępowań wymienionych w art. 3 pkt 7 ustawy. Oznacza to, że ustanowiony intertemporalnym przepisem szczególnym (art. 18 ustawy) wyjątek od zasady nieretroakcji nie może podlegać także takiej wykładni rozszerzającej, która prowadziłaby do uznania, że nie stosuje się go do postępowań egzekucyjnych, co łącznie sprawia, że

przepisy ustawy o skardze na przewlekłość postępowania znajdują zastosowanie także do przewlekłości w postępowaniu egzekucyjnym, stwierdzonych począwszy od wejścia w życie tej ustawy, z wyjątkami określonymi w jej art. 18.

Powyższe założenie generalne nie rozwiązuje jednak wszystkich intertemporalnych aspektów skargi na przewlekłość w postępowaniu egzekucyjnym przed komornikiem, jeżeli zważyć, że niejako „z natury rzeczy” stany przewlekłości postępowania obejmują okresy nieprzerwanego zaniechania lub długotrwałego podejmowania pozornych lub nieprzynoszących efektów czynności sądu lub czynności egzekucyjnych, zwłaszcza gdy stany takie rozpoczęły się przed wejściem w życie ustawy i trwają nadal w okresie jej obowiązywania. W ocenie Sądu Najwyższego, takie „trwające” stany przewlekłości poddają się normatywnemu oddziaływaniu przepisów ustawy o skardze na przewlekłość postępowania. Skoro od dnia wejścia w życie ustawy skarga na przewlekłość postępowania jest dopuszczalna, to jej przepisy mają zastosowanie do każdej przewlekłości w danej instancji postępowania, byleby wystąpiła lub trwała ona w jakimkolwiek czasie pod rządem obowiązywania tej ustawy. Akceptując zatem zasadę, że przepisy ustawy mają zastosowanie do zdarzeń przewlekłości mających miejsce po dniu jej wejścia w życie, Sąd Najwyższy nie podzielił restrykcyjnego stanowiska Sądu Okręgowego, jakoby stan przewlekłości postępowania, który wprowadzie rozpoczął się przed wejściem w życie ustawy, ale dalej utrzymuje się pod rządem ustawy, „mógł być liczony dopiero od dnia 17 września 2004 roku”. Taka opcja kłóci się bowiem z racjonalnym rozumieniem niejako „ciągłych”, bo utrzymujących się stanów przewlekłości postępowań, którym mają przeciwdziałać przepisy ustawy, a skarga powinna eliminować wszelkie utrzymujące się stany działania lub bezczynności, tj. także stany przewlekłości niejako „zastane” i naruszające prawo strony do przeprowadzenia i zakończenia bez nieuzasadnionej zwłoki sprawy sądowej lub egzekucyjnej (art. 1). W przeciwnym razie, pomimo wejścia w życie ustawy, żadna z trwających spraw przewlekłych nie mogłaby być zaskarżona, dopóki utrzymująca się przewlekłość nie przekroczyłaby miary czasowej uzasadniającej uznanie przymiotu przewlekłości postępowania - z uwzględnieniem wyłącznie okresów liczonych od wejścia w życie ustawy. Tak nie jest, albowiem analizowana ustawa, poza wyjątkiem określonym w art. 18, nie tylko nie działa wstecz, ale równocześnie nie ma jakichkolwiek podstaw prawnych ani uzasadniania opcja, że jej normatywne oddziaływanie zostało odsunięte na przyszłość, dopóty nie wystąpi przewlekłość postępowania liczona począwszy od dnia jej wejścia w życie. Rozmaita dłu-

gość utrzymującego się stanu przewlekłości postępowania sprzed wejścia w życie ustawy oraz w okresie jej obowiązywania może mieć jedynie znaczenie dla ustalenia wysokości i przyznania odpowiedniej sumy pieniężnej na podstawie art. 12 ust. 4, co dotyczy w szczególności przypadków, w których pod rządem nowych przepisów trwająca wada przewlekłości postępowania zostaje szybko wyeliminowana z „obrotu procesowego”, a postępowanie dalej toczy się bez nieuzasadnionej zwłoki, wskutek uwzględnienia przez jej adresatów założeń normatywnych i celów tej ustawy.

Do rozpatrzenia pozostaje jeszcze jeden, szczególny aspekt oceny stanów przewlekłości postępowania w sprawach, w których przewlekłość postępowania zakończyła się przed wejściem w życie ustawy, ale w dalszym ciągu trwa postępowanie w danej instancji, zważywszy że skargę o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiła przewlekłość postępowania, wnosi się w toku postępowania w sprawie, a zatem ma ona „instancyjne” odniesienie (podłoże) obejmujące całą daną instancję. Inaczej rzecz ujmując wyjaśnienia wymaga także kwestia, czy wystąpienie w danej instancji przewlekłości postępowania, która zakończyła się przed dniem wejścia w życie ustawy, jeżeli po tym dniu postępowanie w tej instancji toczy się już sprawnie, powinno prowadzić do uznania skargi za niezasadną (art. 12 ustawy). W tej kwestii Sąd Najwyższy odpowiada twierdząco, chyba że miała miejsce sytuacja objęta art. 18 ustawy. W założeniu przepisów ustawy o skardze na przewlekłość postępowania leży bowiem przeciwdziałanie lub eliminowanie stanów bieżącej (trwającej) przewlekłości postępowania, a funkcją ustawy jest przede wszystkim wymuszenie nadania sprawie, dotkniętej wadą „przewlekłości”, odpowiedniego, tj. sprawnego biegu procesowego (por. uzasadnienie do wyżej powołanej uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 listopada 2004 r., III SPP 42/04). Oznacza to, że ustanie stanu przewlekłości przed wejściem w życie ustawy sprzeciwia się pozytywnemu rozpoznaniu skargi na przewlekłość postępowania, która nie ma miejsca (nie występuje) już pod rządem przepisów ustawy. Trzeba jednak podkreślić, że nie wyklucza to prawa strony, która nie mogła skutecznie skorzystać ze skargi na przewlekłość postępowania zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy (z uwagi na to, że stan ten po wejściu w życie ustawy nie istnieje), do dochodzenia roszczenia o naprawienie ewentualnej szkody na podstawie art. 417 k.c. Jednakże z żądaniem takim strona może wystąpić dopiero po prawomocnym zakończeniu postępowania co do istoty sprawy (art. 16 ustawy).

Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy podjął uchwałę jak w sentencji.

