

Uchwała z dnia 19 stycznia 2005 r.

III SPP 113/04

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

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Iwony Kaszczy-
szyn, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 19 stycznia 2005 r. sprawy ze skargi Ry-
szarda M. z udziałem Prezesa Sądu Okręgowego w P. o naruszenie prawa strony do
rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, na skutek zagadnienia prawnego
przekazanego postanowieniem Sądu Okręgowego w Poznaniu
z dnia 23 listopada 2004 r. [...]

„Czy ustawa z 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) znajduje zastosowanie gdy prawo strony do rozpoznania sprawy
bez nieuzasadnionej zwłoki zostało naruszone na skutek działań lub bezczynności
sądu, które wystąpiły przed dniem wejścia w życie tej ustawy, tj. przed 17 września
2004 r. ?”

p o d j ą ł uchwałę:

**Ustawę 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 istniejącej
w dniu wejścia jej w życie.**

U z a s a d n i e

Przedstawiając Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia podane w sentencji
uchwały zagadnienie prawne Sąd Okręgowy w Poznaniu wskazał, że w dniu 4 paź-
dziernika 2004 r. do tego Sądu wpłynęła skarga uczestnika postępowania Ryszarda
M. złożona w trybie 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), w której skarżący wniósł o stwierdzenie przewlekłości postępowania w sprawie z wniosku Urszuli L. o zniesienie współwłasności nieruchomości, zarejestrowanej w Sądzie Rejonowym w L. [...]. Postępowanie sądowe we wskazanej sprawie trwa od dnia 17 sierpnia 1992 r.

Sąd Okręgowy powziął wątpliwość czy ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. znajduje zastosowanie, gdy prawo strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki zostało naruszone na skutek działań lub bezczynności sądu, które wystąpiły przed dniem wejścia w życie tej ustawy, tj. przed dniem 17 września 2004 r.

W ocenie Sądu roszczenia wskazane powyżej mają niewątpliwie charakter cywilnoprawny - znajdują podstawę w normie prawa cywilnego materialnego (tak należy bowiem oceniać charakter norm ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. w zakresie stanowionych uprawnień stron), normie nieznannej i nieznajdującej odpowiednika w dotychczasowych przepisach. Roszczenie o zasądzenie określonej kwoty pieniężnej ma postać zbliżoną swym charakterem i funkcją do roszczenia o zadośćuczynienie pieniężne z art. 445 § 1 k.c. Sąd podkreślił również, iż zasada niedziałania prawa wstecz nie została wyraźnie wypowiedziana w żadnej normie konstytucyjnej, jest ona jednakże konsekwencją obowiązywania zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. nie zawiera szczególnej regulacji w zakresie ustalenia zasad jej obowiązywania w czasie (przepisów przejściowych) poza art. 18 (dopuszczającym możliwość złożenia skargi w sprawach, w których przed dniem wejścia jej w życie skierowano skargę do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu). W tej sytuacji, zdaniem Sądu Okręgowego, konieczne jest zatem odwołanie się do obowiązujących w tym zakresie ogólnych norm intertemporalnych odnoszących się do zasad obowiązywania w czasie przepisów prawa cywilnego, to jest do przepisów przejściowych, zawartych w art. XXVI przepisów wprowadzających Kodeks cywilny oraz przepisu art. 3 k.c. W myśl art. XXVI p.w.k.c. 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 przedmiotowej ustawy mogą mieć zastosowanie jedynie do zdarzeń (przewlekłości), które zaistniały począwszy od daty jej wejścia w życie. Nadto, w ocenie Sądu, ustawa ta nie ma mocy wstecznej na podstawie art. 3 k.c., zgodnie z którym ustawa nie ma mocy wstecznej, chyba że to wynika z jej brzmienia lub celu. W świetle tego przepisu zasada nieretroakcji nie ma charakteru

bezwzględnie obowiązującego, jednak odstępstwo od niej może mieć miejsce tylko wyjątkowo i z bardzo ważnych powodów, a nadto zawsze powinno wynikać z samej treści (brzmienia) ustawy. Również brzmienie art. 18 ustawy potwierdza, zdaniem Sądu Okręgowego, słuszność jego rozważań. Skoro bowiem ustawodawca uznał za konieczne wskazanie w art. 18 konkretnych sytuacji, w których ustawa znajdzie zastosowanie do zdarzeń powstałych przed dniem wejścia jej w życie, to przepis ten stanowi wyjątek od zasady nieretroakcji. W przeciwnym razie nie byłoby potrzeby wyraźnego stwierdzenia dopuszczalności składania skarg w trybie ustawy w powołanych w tym przepisie wypadkach - żaden z obowiązujących przepisów nie wyklucza równoczesnego dochodzenia roszczeń na podstawie tej ustawy oraz przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu na podstawie art. 6 § 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

W tym kontekście Sąd odniósł powyższą konkluzję do roszczeń, które przysługują stronie na podstawie niniejszej ustawy: 1. obligatoryjnego - żądania stwierdzenia przewlekłości postępowania (art.6 ust. 2 pkt 1), 2. fakultatywnego - żądania wydania sądowi zalecenia podjęcia w wyznaczonym terminie odpowiednich czynności (art. 6 ust. 2 pkt 3), 3. fakultatywnego - żądania zasądzenia odpowiedniej sumy pieniężnej (art. 6 ust. 2 pkt 3). Sąd podkreślił, że działania lub bezczynność sądu, jako zachowania wymienione w art. 1 ust. 1 ustawy, są w większości zdarzeniami o charakterze ciągłym. Jeżeli zatem bezczynność sądu miała miejsce przed dniem wejścia w życie ustawy, ale obecnie stan ten nie występuje i postępowanie toczy się sprawnie, to żadne ze zgłoszonych żądań nie może zostać uwzględnione. Jeżeli natomiast bezczynność sądu miała miejsce przed dniem wejścia w życie ustawy i stan ten trwa nadal, żądania zgłoszone na podstawie tej ustawy mogą być uznane za zasadne (przy czym stan przewlekłości mógłby być liczony dopiero od dnia 17 września 2004 r.).

Na poparcie powyższych wywodów Sąd Okręgowy stwierdził, że Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu rozstrzygając sprawy ze skarg obywateli polskich na naruszenie art. 6 § 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, zajmował się w pierwszej kolejności „okresem podlegającym rozpatrzeniu”. Sąd podkreślił, że Trybunał stwierdzał, iż nie jest kompetentny do rozpatrywania skarg odnoszących się do naruszeń Konwencji poprzez akty, decyzje lub wydarzenia, które miały miejsce przed dniem 1 maja 1993 r.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki nie zawiera szczegółowej regulacji w zakresie ustalenia zasad jej obowiązywania w czasie. Celem przepisu art. 18 ustawy nie jest jedynie ustanowienie reguły intertemporalnej, lecz wyraźne rozstrzygnięcie o dopuszczalności w okresie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy wniesienia skargi na przewlekłość postępowania w oparciu o jej przepisy w sytuacji, gdy strona przed dniem wejścia w życie ustawy złożyła skargę do ETPC w toku postępowania, którego ona dotyczy, w sytuacji, gdy Trybunał nie wydał postanowienia w przedmiocie dopuszczalności skargi (celem tego przepisu jest także zaakcentowanie możliwości uruchomienia procedury przed sądem krajowym pomimo wcześniejszego wniesienia skargi do Trybunału; nie można bowiem pomijać, iż ostatecznym celem przyjętych regulacji jest konkurencyjność tych środków rozumiana w ten sposób, iż dopiero wykorzystanie procedury krajowej otwiera możliwość złożenia skargi do ETPC). Innymi słowy, głównym celem art. 18 ustawy jest rozwiązanie kwestii konkurencyjności środków zaskarżenia przed ETPC i sądem krajowym, a nie określenie zasięgu czasowego działania ustawy. Nie oznacza to jednak, iż treści tego przepisu nie można wykorzystać do argumentacji mającej rozstrzygnąć i tę kwestię.

W tej sytuacji konieczne jest odwołanie się do obowiązujących ogólnych norm intertemporalnych. Nie ma racji Sąd zadający pytanie, iż podstawą prawną są tu przepisy zawarte w art. XXVI ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Przepisy wprowadzające kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 94 ze zm.) oraz przepis art. 3 k.c. Całość uregulowań ustawy wskazuje, iż prywatnoprawny cel ustawy jest realizowany jedynie poprzez te jej regulacje, które pełnią funkcję kompensacyjną (odszkodowawczą) za stwierdzoną przewlekłość postępowania, reszta uregulowań tego aktu ma charakter publicznoprawny. Żądanie przyznania od Skarbu Państwa (komornika) odpowiedniej sumy pieniężnej (art. 6 ust. 2 pkt 3) jest tylko jednym z żądań, które mogą być kierowane na jej podstawie. Na pierwszy plan, z punktu widzenia celu ustawy, wysuwa się żądanie stwierdzenia przewlekłości postępowania w sprawie, której skarga dotyczy (art. 6 ust. 2 pkt 1) oraz żądanie wydania sądowi rozpoznającemu sprawę co do istoty zalecenia podjęcia odpowiednich czynności w wyznaczonym terminie (art. 6 ust. 2 pkt 3). Funkcją ustawy jest bowiem przede wszystkim wymuszenie nadania

sprawie odpowiedniego, sprawnego biegu procesowego. Z uzasadnienia projektu ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. wynika, iż celem inicjatywy ustawodawczej, której efektem było uchwalenie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, było stworzenie w realiach polskiego wymiaru sprawiedliwości, mechanizmu prawnego wymuszającego sprawne rozpoznanie sprawy przez sąd.

Mając zatem na uwadze owe publicznoprawne zadania ustawy, w zakresie problemu obowiązywania jej w czasie należy stosować raczej reguły wyznaczone zasadą demokratycznego państwa prawnego ustanowioną w art. 2 Konstytucji RP niż sięgać do rozwiązań prawnych właściwych dla prawa prywatnego. Do reguł tych należy między innymi zasada przyzwoitej legislacji, w tym zakaz działania prawa wstecz. Należy jednak podkreślić, iż zakaz działania prawa wstecz nie ma charakteru absolutnego. Zakaz ten odnoszony jest wyłącznie do przepisów, które pogarszają sytuację adresatów; nie ma więc przeszkód w stanowieniu z mocą wsteczną przepisów, które sytuację prawną obywatela polepszają. Stanowisko to jest podzielane przez Trybunał Konstytucyjny, który dopuszcza działanie nowego prawa wobec stosunków powstałych pod rządem prawa dotychczasowego, „jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki” (orzeczenie z dnia 2 marca 1993 r., K. 9/92, OTK 1993 cz. I, poz. 6; podobnie wyrok z dnia 15 lipca 1996 r., K. 5/96, OTK ZU 1996 nr 4, poz. 30). „Sprawdzenia (analizy), czy w danym wypadku taki ważny interes występuje dokonuje organ stający wobec wątpliwości intertemporalnej, a więc Trybunał Konstytucyjny lub sąd orzekający” (wyrok TK z dnia 9 czerwca 2003 r., SK 12/03, OTK-A 2003 nr 6, poz. 61).

Zastosowanie wniosków wynikających z tej analizy zasady nieretroakcji skłania do twierdzenia, iż ważąc interes publiczny wyznaczony przez cel ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, dopuszczalne, a wręcz zasadne, jest częściowe odejście od kategorycznego zakazu działania prawa wstecz. Należy bowiem wziąć pod uwagę, że głównym motywem uchwalenia ustawy o skardze na przewlekłość postępowania było stanowisko ETPC wyrażone w wyroku z dnia 26 października 2000 r., w sprawie Kudła przeciwko Polsce (skarga nr 30210/96). Trybunał, wobec rosnącej liczby skarg dotyczących naruszenia obowiązku rozpoznania sprawy w rozsądnym czasie, zrewidował swoje dotychczasowe orzecznictwo i uznał, że jeżeli porządek prawny danego państwa nie przewiduje możliwości uruchomienia oddzielnego po-

stępowania pozwalającego na uzyskanie zadośćuczynienia za przewlekłość toczącej się sprawy, to obok naruszenia art. 6 Konwencji zachodzi także naruszenie jej art. 13. W podtekście tego stanowiska była jednak sugestia, że jeżeli dane państwo ustanowi własną procedurę zadośćuczynienia za przewlekłość postępowania, to - przed wykorzystaniem tej procedury - nie można kierować do Strasburga skargi na naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji. Procedura ta musi jednak odpowiadać ogólnemu wymaganiu „skuteczności”, jakie art. 13 stawia środkiem odwoławczym. Musi więc ona mieć efektywny i realny charakter (L. Garlicki: Implementacja orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w ustawodawstwie krajowym (problemy przewlekłości postępowania), Biuro Informacji Rady Europy Biuletyn nr 2/2002, Wybór orzecznictwa ETPC w sprawach polskich, t.1. s. 7-8).

W zestawieniu z katalogiem możliwych rozstrzygnięć sądu orzekającego w wyniku wniesienia skargi na przewlekłość postępowania (art. 12 ustawy) oznacza to, iż, jak wskazano wyżej, główną „publiczną” funkcją ustawy jest wprowadzenie takiego środka zaskarżenia przewlekłości w toku postępowania, którego celem jest przede wszystkim wymuszenie nadania sprawie odpowiedniego, sprawnego biegu procesowego (por. także uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów SN z dnia 16 listopada 2004 r. III SPP 42/04). Tak sformułowany cel ustawy pozostaje zatem w zgodzie nie tylko z interesem publicznym, ale również, co należy szczególnie podkreślić, na ogół również z interesem jednostki (strony), co oznacza, iż przy stosowaniu ustawy w tym zakresie absolutyzowanie zasady niedziałania prawa wstecz jest nieuprawnione.

Wobec tego, biorąc pod uwagę opisany cel ustawy i związany z nim interes publiczny, należy na zadane pytanie udzielić takiej odpowiedzi, która z celem tym będzie zgodna. Dlatego, że - jak wskazano wyżej - publicznoprawnym celem ustawy jest stworzenie realnego i skutecznego środka zapobiegającego przewlekłości postępowania, czyli takiego środka, którego funkcją jest przede wszystkim wymuszenie nadania sprawie odpowiedniego, sprawnego biegu, (a więc „stworzenie mechanizmu prawnego wymuszającego rozpoznanie sprawy przez sąd”) należy przyjąć, iż ustawę z dnia 27 czerwca 2004 r. stosuje się, gdy prawo strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki zostało naruszone w konsekwencji działań lub bezczynności sądu, które wystąpiły przed dniem jej wejścia w życie, a przewlekłość powstała wskutek tych działań lub bezczynności trwa w dniu wejścia w życie ustawy. Dzięki takiemu rozwiązaniu postawionej kwestii możliwa jest realizacja publicznego celu

ustawy od początku jej obowiązywania; bez zbędnej zwłoki można bowiem już od wejścia jej w życie reagować na wszystkie te sytuacje, w których pomimo realnych możliwości prawidłowego prowadzenia postępowania, postępowanie to na skutek nieuprawnionych działań lub zaniechań sądu „przewleka się”, a stan ten utrzymuje się (trwa). Takie ujęcie tego problemu pozostaje w zgodzie z interesem jednostki, a to, jak wykazano wyżej, uchyla zarzut bezpodstawnego naruszenia zasady zakazu nieretroakcji. Zasada ta byłaby naruszona wówczas, gdyby przyjęć, iż przepisy ustawy stosuje się także do „przewlekłości” zakończonych przed wejściem w życie ustawy (czyli w takich stanach faktycznych, w których co prawda przewlekłość w sprawie wystąpiła, ale przed dniem wejścia w życie ustawy stan ten ustał i postępowanie w tym dniu toczy się sprawnie). W takim bowiem przypadku możliwy katalog rozstrzygnięć wiąże się wyłącznie z realizacją funkcji kompensacyjnej ustawy, która z istoty swej pozostaje w związku nie z interesem publicznym, ale interesem prywatnym jednostki, który nie zawsze stanowi uzasadnioną podstawę do odejścia od zasady niedziałania prawa wstecz. Należy mieć przy tym na uwadze, że Skarb Państwa i komornik, od których sąd może przyznać na podstawie art. 12 ust. 4 ustawy odpowiednią sumę pieniężną na rzecz skarżącego, nie występują tu jako władza (*imperium*), lecz jako podmioty cywilne. Komornik występuje w charakterze podmiotu prowadzącego pozarolniczą działalność gospodarczą (art. 28 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji, Dz.U. Nr 133, poz. 882 ze zm.) i pokrywa odszkodowania ze środków własnych. Skarb Państwa zobowiązany do zapłaty odpowiedniej sumy pieniężnej jest podmiotem cywilnoprawnych praw i obowiązków, które dotyczą mienia państwowego, nie należącego do innych państwowych osób prawnych, a więc jako szczególna osoba prawna - Państwo występujące nie jako *imperium*, ale jako *dominium* (art. 33 i 34 k.c.).

Należy również podkreślić, iż powyższa teza zasadniczo nie jest sprzeczna także z poglądami ETPC na kwestię „okresu podlegającemu rozpatrzeniu”. Co prawda Trybunał stwierdził, że nie jest kompetentny do rozpatrywania skarg odnoszących się do naruszeń Konwencji poprzez akty, decyzje lub wydarzenia, które miały miejsce przed dniem 1 maja 1993 r. (por. np. sprawa Szarapo przeciwko Polsce, wyrok z dnia 23 maja 2002 r., skarga nr 40 835/98). Po pierwsze bowiem, nie może umknąć uwadze, iż jest to związane ze stanowczym stanowiskiem Rządu RP, który wyraźnie uznał kompetencję Europejskiej Komisji Praw Człowieka do przyjmowania indywidualnych skarg osób, organizacji pozarządowych lub grup jednostek

uważających się za ofiary naruszenia przez Polskę praw wynikających z tej konwencji wyłącznie przez działanie, decyzję i fakt, które nastąpią po dniu 30 kwietnia 1993 r. (oświadczenie rządowe z dnia 7 kwietnia 1993 r. w sprawie deklaracji o uznaniu kompetencji Europejskiej Komisji Praw Człowieka oraz jurysdykcji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (Dz.U. Nr 61, poz. 286), po drugie zaś - jest to łągodzone przez sam Trybunał. Przyjmuje on, że okres postępowania, w związku z którym możliwe jest postawienie zarzutu naruszenia art. 6 Konwencji, rozpoczyna się od daty jej ratyfikacji lub daty wymienionej w deklaracji rządu na podstawie art. 25 Konwencji, jeśli jest to data późniejsza, jednocześnie zaznaczając, że jeżeli Komisja, ze względu na właściwość temporalną, jest uprawniona do badania tylko części okresu postępowania, może ona uwzględnić, w celu ustalenia istnienia przewlekłości, stan sprawy na początku tego okresu, postępowanie mogło bowiem toczyć się do tego czasu wiele lat (por. np. orzeczenie Foti i i inni przeciwko Włochom z dnia 10 grudnia 1982 r., w: M.A. Nowicki: Europejska Konwencja Praw Człowieka, wybór orzecznictwa, Warszawa 1999, s. 264).

Z tych względów podjęto uchwałę jak w sentencji.

=====