

UCHWAŁA SKŁADU SIEDMIU SĘDZIÓW  
Z DNIA 21 WRZEŚNIA 2005 R.  
I KZP 24/05

Prokurator może brać udział w postępowaniu prowadzonym na podstawie 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) jedynie wtedy, gdy na skutek złożenia skargi stał się stroną tego postępowania (skarżącym w rozumieniu tej ustawy).

*Przewodniczący: sędzia SN S. Zabłocki.*

*Sędziowie: SN A. Deptuła, SN H. Gradzik, SN W. Kozielowicz (sprawozdawca), SN J. Szewczyk, SN F. Tarnowski, SA (del. do SN) J. Grubba.*

*Prokurator Prokuratury Krajowej: A. Herzog.*

Sąd Najwyższy po rozpoznaniu wniosku Prokuratora Generalnego z dnia 28 kwietnia 2005 r. złożonego na podstawie art. 60 § 1 i 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052 ze zm.) o podjęcie w składzie siedmiu sędziów Sądu Najwyższego uchwały mającej na celu wyjaśnienie występujących w orzecznictwie sądów powszechnych rozbieżności w wykładni prawa – następującego zagadnienia prawnego:

„Czy prokurator może brać udział w postępowaniu dotyczącym rozpoznania skarg wniesionych przez inne strony na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpo-

znania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843)?”

u c h w a l i ł udzielić odpowiedzi jak wyżej.

## U Z A S A D N I E N I E

Prokurator Generalny zwrócił się w trybie art. 60 § 1 i 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052 ze zm.) o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie, czy prokurator może brać udział w postępowaniu dotyczącym rozpoznania skarg wniesionych przez inne strony 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).

W uzasadnieniu wniosku Prokurator Generalny wskazał, że – jego zdaniem – w praktyce sądów powszechnych ujawniły się rozbieżności co do tego, czy w postępowaniu toczącym się na podstawie przepisów tej ustawy dopuszczalny jest udział prokuratora w sytuacji, gdy skarga wniesiona została przez inną stronę postępowania. Załączone do niniejszego wniosku informacje nadesłane do Biura Postępowania Sądowego Prokuratury Krajowej przez wszystkich prokuratorów apelacyjnych, o udziale prokuratorów w posiedzeniach sądów rozpoznających sprawy, w których strony złożyły skargi na naruszenie ich praw do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, za okres od 17 września 2004 r. (tj. dnia wejścia w życie ustawy) do 31 stycznia 2005 r., wykazują, że praktyka ta jest bardzo zróżnicowana i opiera się na rozbieżnej interpretacji przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r.

Prokurator Generalny stwierdził, że podczas gdy w wielu sądach prokuratorzy byli powiadamiani (najczęściej wokandą) o posiedzeniach wyznaczonych w takich sprawach (jak np. w Sądzie Apelacyjnym w W., Sądzie Okręgowym w K.), to w innych sądach (przykładowo w Sądzie Apelacyjnym w L., czy Sądach Okręgowych w L., S. i Z.) prokuratorzy nie byli zawiadamiani o terminach posiedzeń i nie brali w nich udziału. Co więcej, zdarzały się przypadki, w których sądy odmówiły dopuszczenia prokuratora do udziału w posiedzeniu (np. w sprawach Sądu Apelacyjnego w Ł. oraz Sądu Apelacyjnego w B.).

Stwierdzenie występowania powyższych rozbieżności w praktyce sprawiło, że Prokurator Generalny uznał za konieczne rozstrzygnięcie tych wątpliwości przez Sąd Najwyższy.

Prokurator Generalny podniósł, że przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 2005 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki nie regulują wprost kwestii udziału prokuratora w postępowaniu prowadzonym na podstawie przepisów tej ustawy, gdy toczy się ono na podstawie skargi wniesionej przez inny podmiot. Natomiast w przypadku wniesienia skargi przez prokuratora posiada on prawo do uczestniczenia w postępowaniu na prawach strony, zgodnie z art. 3 ustawy.

Postępowanie w sprawie skargi na przewlekłość nie jest – zdaniem autora wniosku – postępowaniem autonomicznym, cechującym się dwuinstancyjnością. Toczy się zgodnie z odpowiednio stosowanymi przepisami o postępowaniu zażaleniowym obowiązującymi w postępowaniu, którego skarga dotyczy (art. 8 ust. 2 ustawy).

Sąd Najwyższy w składzie siedmiu sędziów zważył, co następuje.

W związku z tym, że wniosek Prokuratora Generalnego o podjęcie przez Sąd Najwyższy uchwały złożony został na podstawie art. 60 § 1 i 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240,

poz. 2052 ze zm.), należało w pierwszym rzędzie rozważyć, czy istotnie zachodzą przesłanki do podjęcia przez Sąd Najwyższy uchwały (tzw. abstrakcyjnej).

Zgodnie z art. 60 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym, w wypadku gdy w orzecznictwie sądów powszechnych, sądów wojskowych lub Sądu Najwyższego ujawnią się rozbieżności w wykładni prawa, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego może przedstawić wniosek o ich rozstrzygnięcie Sądowi Najwyższemu w składzie siedmiu sędziów lub innym odpowiednim składzie. Według art. 60 § 2 tej ustawy z wnioskiem, o którym mowa w art. 60 § 1, mogą wystąpić również Rzecznik Praw Obywatelskich, Prokurator Generalny oraz, w zakresie swojej właściwości, Rzecznik Ubezpieczonych. Prawo inicjowania przez Prokuratora Generalnego podejmowania przez Sąd Najwyższy tego rodzaju uchwał jest pochodną głównego zadania prokuratury, którym jest (zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1985r. o prokuraturze, Dz. U. z 2002 r., Nr 21, poz. 206 ze zm.) strzeżenie praworządności, realizowane m.in. przez podejmowanie środków przewidzianych prawem, zmierzających do prawidłowego i jednolitego stosowania prawa w postępowaniu sądowym. Przyznanie mu tego prawa uzasadnione jest też potrzebą prewencyjnego oddziaływania na kierunek orzecznictwa Sądu Najwyższego (por. R. Stefański: Instytucja pytań prawnych do Sądu Najwyższego w sprawach karnych, Kraków 2001, s. 146 i 163).

Pytania abstrakcyjne (*quaestiones in abstracto*) są środkami nadzoru judykacyjnego Sądu Najwyższego sprawowanego nad wszystkimi sądami. Wyjaśnienie przepisów prawnych w tym trybie nie jest dokonywane w związku z konkretną sprawą, lecz *in abstracto* i ma głównie na celu ujednoczenie orzecznictwa. Sąd Najwyższy podejmuje wykładnię w związku z ujawnieniem się rozbieżności w orzecznictwie (por. R. Stefański, *op. cit.*, s. 145-146). Podstawową przesłanką przedmiotową zadania abstrakcyjnego pytania prawnego nie jest sama rozbieżność w orzecznictwie, a zwłaszcza

rozbieżność wynikająca z odmiennego stosowania prawa, lecz rozbieżność wynikająca z odmienniej wykładni prawa. W konsekwencji, jednolita wykładnia prawa dokonywana przez sądy uniemożliwia skorzystanie z instytucji abstrakcyjnego pytania prawnego (por. postanowienie składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 25 lutego 2005 r., I KZP 33/04, LEX 142537).

Przedstawiona przez Prokuratora Generalnego argumentacja uzasadnia przyjęcie tezy, że rzeczywiście w orzecznictwie sądów występują rozbieżności co do udziału prokuratora w postępowaniu dotyczącym rozpoznania skarg wniesionych przez inne strony oraz, że ta rozbieżność wynika z odmienniej wykładni 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). Powyższe pozwala na podjęcie uchwały w trybie art. 60 § 1 i 2 ustawy o Sądzie Najwyższym.

Z projektu ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania w rozsądnym terminie sprawy w postępowaniu sądowym z dnia 17 listopada 2003 r. (Druk sejmowy nr 2256) wynika, że zamiarem ustawodawcy było ukształtowanie tego postępowania jako postępowania wpadkowego w ramach postępowania co do istoty sprawy. W uzasadnieniu projektu stwierdzono, że za przyjęciem takiego modelu postępowania przemawiają dwa podstawowe argumenty. Po pierwsze, postępowanie autonomiczne musi zakładać dwuinstancyjność (zasada konstytucyjna), co stwarza realne niebezpieczeństwo nadmiernego jego wydłużenia. Niweczy to istotę i sens wprowadzenia odrębnej skargi na przewlekłość. Po drugie, doświadczenia wynikające z funkcjonowania analogicznej ustawy w Republice Włoskiej wskazują, że przyjęty tam model dwuinstancyjnego postępowania, a nadto możliwość zaskarżenia orzeczenia kasacją spowodowały, iż sądy rozpoznając liczne skargi na przewlekłość doprowadzają w efekcie do dalszego przedłużania postępowania co do istoty sprawy.

Przyjęcie takiego modelu postępowania spowodowało, że procedura rozpoznawania skargi nie jest postępowaniem pierwszej, ani drugiej instancji, ale *sui generis* postępowaniem sądowym o charakterze nadzorczym. Z ustawy wynika, że skarga na przewlekłość postępowania stanowi w istocie doraźną interwencję przeciwdziałającą bieżącej (trwającej) przewlekłości postępowania. Jej funkcją jest przede wszystkim wymuszenie nadania sprawie odpowiedniego, sprawnego biegu procesowego. Służy temu zarówno samo stwierdzenie wystąpienia przewlekłości postępowania (art. 12 ust. 2), jak również możliwość zalecenia podjęcia przez sąd rozpoznający sprawę co do istoty odpowiednich czynności w wyznaczonym terminie (art. 12 ust. 3). Postępowanie w przedmiocie skargi toczy się według odrębnych przepisów proceduralnych. Tok postępowania reguluje sama ustawa, natomiast w sprawach nieuregulowanych w ustawie, sąd powinien stosować – na podstawie art. 8 ust. 2 – odpowiednio przepisy o postępowaniu zażaleniowym, obowiązujące w postępowaniu, którego skarga dotyczy – czyli, w przypadku postępowania karnego, w Kodeksie postępowania karnego (podobnie: postanowienie SN z dnia 31 marca 2005 r., IV KZ 9/05, OSNKW 2005, z. 4, poz. 38, a także postanowienie SN z dnia 1 kwietnia 2005 r., SPK 19/05, OSNKW 2005, z. 7-8, poz. 67).

Trzeba zauważyć, że odpowiednie stosowanie przepisów nie zawsze jest tożsame z ich bezpośrednim stosowaniem. Co więcej, odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów określonego rozdziału ustawy różni się od sytuacji, w której ustawodawca odsyła do odpowiedniego stosowania konkretnego przepisu. W wyniku odpowiedniej modyfikacji całej grupy przepisów niektóre z nich mogą zostać poddane odpowiednim zmianom, tak jak ma to miejsce przy odpowiednim stosowaniu przepisu ustawy. W grupie modyfikowanych odpowiednio przepisów mogą jednak znaleźć się również takie przepisy, które znajdą zastosowanie do nowego zakresu odniesienia bez żadnych modyfikacji, jak również takie, które nie zostaną za-

stosowane z uwagi na ich bezprzedmiotowość albo sprzeczność z przepisami regulującymi materię stanowiącą zakres odniesienia (por. J. Nowacki: „Odpowiednie” stosowanie przepisów prawa, PiP 1964, Nr 3, s. 373 – 375; A. Błachnio-Parzych: Przepisy odsyłające systemowe (Wybrane zagadnienia), PiP 2003, Nr 1, s. 44 – 45).

W sytuacji, o jakiej mowa w art. 3 pkt 4, z uwzględnieniem nadto art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., do rozstrzygnięcia o prawach stron postępowania toczącego się na podstawie tej ustawy odpowiednie zastosowanie znajdą uregulowania Kodeksu postępowania karnego zawarte w Dziale IX – Postępowanie odwoławcze, a w szczególności w Rozdziale 50 – Zażalenie, i w Rozdziale 48 – Przepisy ogólne.

W art. 3 ustawy określono krąg podmiotów uprawnionych do skorzystania z instytucji skargi na przewlekłość postępowania. W przypadku skargi wniesionej w związku z postępowaniem karnym prawo to przysługuje stronie oraz pokrzywdzonemu, nawet jeśli nie jest stroną. Należy zatem przyjąć, że podmiot uprawniony do wniesienia skargi w przypadku wniesienia skargi staje się stroną w zapoczątkowanym przez siebie postępowaniu (skarżącym). Nie można natomiast z treści art. 3 tej ustawy wyciągać wniosków co do statusu prokuratora jako strony w postępowaniu wywołanym skargą na przewlekłość postępowania wniesioną przez inny uprawniony do tego podmiot. Przepis ten wymienia jedynie podmioty uprawnione do wniesienia skargi, a określa je posługując się terminologią właściwą dla postępowania, którego przewlekłość jest przedmiotem skargi.

Z pewnością uprawnienie do wnoszenia skargi przysługuje również prokuratorowi, który jest stroną w procesie. Prokurator, wnosząc skargę na przewlekłość postępowania, staje się stroną postępowania w sprawie skargi (skarżącym). Na etapie tworzenia ustawy rozważano wprowadzenie wyłączenia prawa prokuratora do wniesienia skargi, jednak w ostatecznej wersji przyznano mu taką prerogatywę. Za prawem prokuratora do wnoszenia

skargi przemawia zarówno brzmienie ustawy, jak i wykładnia celowościowa – jako obrońca interesu publicznego prokurator powinien być zainteresowany zachowaniem rozsądnego terminu rozstrzygnięcia sprawy (podobnie: D. Szumiło-Kulczycka: Skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki – znaczenie i zakres zastosowania w sprawach karnych w: S. Waltoś, J. Czapska red.: Zgubiona szybkość procesu karnego. Jak ją przywrócić? Warszawa 2005, s. 241 i nast.). Nie oznacza to jednak w żadnym wypadku, że prokurator z racji tego, iż jest stroną w postępowaniu karnym, staje się niejako automatycznie stroną w postępowaniu wywołanym skargą wniesioną przez inny uprawniony do tego podmiot. Dopuszczenie go jako strony do każdego postępowania wywołanego skargą na przewlekłość oznaczałoby naruszenie zasady równości procesowej stron. Aby temu przeciwdziałać należałoby uznać, że także inne osoby będące w danej sprawie stronami powinny stać się stronami w postępowaniu wywołanym skargą wniesioną przez jeden z uprawnionych do tego podmiotów.

Przedstawione argumenty mogą spotkać się z krytyką, jakoby wobec odesłania w art. 8 ust. 2 ustawy do odpowiedniego stosowania przepisów o postępowaniu zażaleniowym, poglądy prezentowane w tej uchwale powinny być potraktowane jedynie jako uwagi *de lege ferenda*. Podkreślić jednak należy, że z rozwiązań przyjętych w ustawie z dnia 17 czerwca 2004r. jasno wynika, iż publicznoprawnym celem tej ustawy jest stworzenie dla strony realnego i skutecznego środka zapobiegającego przewlekłości postępowania. Oprócz skarżącego (podmiot z art. 3 pkt 4, który złożył skargę) w charakterze strony w postępowaniu w przedmiocie skargi może uczestniczyć jedynie Skarb Państwa – reprezentowany przez prezesa tego sądu, którego działanie lub bezczynność według twierdzeń skarżącego spowodowało przewlekłość postępowania (art. 10 ust. 1 i 3).



Nie jest zamiarem Sądu Najwyższego podważanie prawa prokuratora do występowania w charakterze strony w postępowaniu zainicjowanym wniesieniem przez niego skargi na przewlekłość postępowania, pomimo tego, że w piśmiennictwie zaprezentowano pogląd, iż prawo do wniesienia skargi przysługuje jedynie tej stronie postępowania, która reprezentuje w nim swój prywatny interes (M. Zbrojewska: Skarga na przewlekłość postępowania karnego, Pal. 2004 r., nr 11-12, s.25). Celowe jest jednak zawężenie kręgu podmiotów, które uprawnione są do udziału w posiedzeniu sądu rozstrzygającego taką skargę. Jest ono postępowaniem wpadkowym, zapoczątkowanym skargą strony na przewlekłość postępowania i temu celowi powinno służyć, nie obejmując innych aspektów postępowania „głównego”. Przeniesienie na jego grunt całej „infrastruktury” postępowania karnego i zaliczenie jego uczestników do stron postępowania w przedmiocie skargi niweczyłoby istotę tej procedury. Należy zatem uznać, że prokurator jest stroną postępowania w sprawie skargi na przewlekłość postępowania karnego wyłącznie wtedy, gdy jest podmiotem, który to postępowanie zainicjował, czyli jest skarżącym w rozumieniu ustawy.

Z uwagi na to, że w orzecznictwie sądów, jak wynika z uzasadnienia wniosku, rozbieżności w wykładni przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. co do udziału prokuratora w tym postępowaniu ujawniły się na tle problematyki udziału stron tego postępowania w posiedzeniach sądu właściwego do rozpoznania skargi na przewlekłość w postępowaniu karnym, celowym będzie rozważenie również tej kwestii.

Według ogólnych reguł, strony oraz osoby niebędące stronami (jeżeli ma to znaczenie dla ochrony ich praw lub interesów) mają prawo wziąć udział w posiedzeniu, jeżeli ustawa tak stanowi, chyba że ich udział jest obowiązkowy (art. 96 § 1 k.p.k.). Jeżeli jednak ustawa nie stanowi o udziale stron w posiedzeniu, to w grę wchodzi art. 96 § 2 k.p.k., który zezwala na udział stron w posiedzeniu, jeżeli się stawią, chyba że ustawa stanowi ina-

czej (por. np. M. Syta: *Udział prokuratora w posiedzeniach sądowych w świetle kodeksu postępowania karnego*, Prok. i Pr. 1999, nr 10, s. 34).

Przepis art. 464 § 1 i 2 k.p.k. stanowi uregulowanie specjalne, przewidując odmienne reguły udziału stron w posiedzeniu sądu w postępowaniu drugoinstancyjnym. Zgodnie z jego treścią udział stron, obrońców i pełnomocników w posiedzeniu jest możliwy z mocy prawa w trzech przypadkach. Strony oraz obrońcy mają prawo udziału w posiedzeniu sądu odwoławczego rozpoznającego zażalenie na postanowienie kończące postępowanie. Ponadto, mogą też wziąć udział w posiedzeniu, gdy przysługuje im prawo udziału w posiedzeniu sądu pierwszej instancji. Nie ulega wątpliwości, że pierwszy przypadek nie ma zastosowania do postępowania toczącego się w wyniku wniesienia skargi na przewlekłość postępowania. Z racji charakteru postępowania w przedmiocie skargi nie może też być mowy o postępowaniu w pierwszej instancji, co wyklucza odpowiednie stosowanie drugiej możliwości. Po wykluczeniu, w tym postępowaniu, odpowiedniego stosowania przepisu art. 464 § 1 k.p.k. pozostaje zatem odwołanie się do art. 464 § 2 k.p.k. Zgodnie z tym przepisem, w przypadkach, kiedy posiedzenie sądu odwoławczego nie dotyczy zażalenia na postanowienie kończące postępowanie, ani nie przysługuje stronie prawo do udziału w posiedzeniu w pierwszej instancji, strona może wziąć udział w posiedzeniu wyłącznie wówczas, gdy zezwoli na to sąd. Wydanie orzeczenia na takim posiedzeniu może również nastąpić w ogóle bez udziału stron (por. D. Szumilo-Kulczycka, *op.cit.*, s. 248). Ponieważ ustawa mówi o zezwoleniu na udział, przyjmuje się, że sąd podejmuje decyzję na wniosek strony zainteresowanej udziałem w posiedzeniu. Inaczej niż w przypadku ogólnej reguły art. 96 § 2 k.p.k., uczestnictwo stron nie zależy od tego, czy się stawiają, ale od pozytywnej decyzji sądu. Odmienne również od art. 464 § 1 k.p.k. udział stron nie jest gwarantowany z mocy prawa (por. J. Bratoszewski, L. Gardocki, Z. Gostyński, S. Przyjemski, R. Stefański, S. Zabłocki: *Kodeks*

postępowania karnego. Komentarz. Tom III, Warszawa 2004, s. 346). Ta decyzja ma wprawdzie charakter uznaniowy, nie może być jednak dowolna (por. P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek: Kodeks postępowania karnego. Komentarz. Tom III, Warszawa 2004, s. 748-749). Wskazuje się nawet, że dopuszczanie do udziału w posiedzeniu strony, która złożyła wniosek, powinno stanowić regułę, a odmowa może nastąpić jedynie z ważnych przyczyn, odpowiednio umotywowanych (por. J. Bratoszewski i in. ..., *op. cit.*, s. 348). W konsekwencji odpowiedniego stosowania przepisów o postępowaniu odwoławczym, kwestia udziału skarżących w posiedzeniu sądu rozpoznającego skargę na przewlekłość postępowania w sprawach karnych regulowana jest przepisem art. 464 § 2 k.p.k., który zezwala sądowi na podjęcie fakultatywnej decyzji o dopuszczeniu strony do udziału w posiedzeniu.

Kierując się przedstawionymi motywami Sąd Najwyższy podjął uchwałę jak na wstępie.