

Pojęcie skutecznego środka odwoławczego w odniesieniu do przewlekłości postępowania w rozumieniu art. 13 EKPC a polska skarga na przewlekłość postępowania karnego

1. Wprowadzenie

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹ stanowi, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd (art. 6 ust. 1). Również Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (art. 14 ust. 3 lit. c) nawiązuje do kryterium czasu rozpoznania sprawy, gwarantując każdej osobie oskarżonej o popełnienie przestępstwa rozprawę bez nieuzasadnionej zwłoki². Zgodnie zaś z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.³ każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Nie może ulegać wątpliwości, że prawo do rozstrzygnięcia sprawy przez sąd bez nieuzasadnionej zwłoki stanowi istotny element konstytucyjnego prawa do sądu⁴, jak również prawa do sądu w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC⁵ i art. 14 ust. 3 lit. c. Paktu. Inaczej rzecz ujmując, na prawo do sądu składa się m.in. prawo do uzyskania w „rozsądnym terminie” („bez nieuzasadnionej zwłoki”) rozstrzygnięcia sprawy orzeczeniem sądu⁶.

¹ Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm., dalej: Konwencja europejska, EKPC.

² I. Nowikowski, *W kwestii skargi na nierozpoznanie sprawy w rozsądnym terminie w postępowaniu karnym (zagadnienia wybrane)* [w:] *Współczesne problemy procesu karnego. Księga Pamiątkowa Profesora Andrzeja Bulsiewicza*, pod red. A. Marka, Toruń 2004, s. 283–284.

³ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

⁴ Postanowienie TK z dnia 30 października 2006 r., S 3/06, OTK A 2006, nr 9, poz. 146.

⁵ Wyrok ETPC z 21 lutego 1975 r. w sprawie *Golder v. Wielka Brytania*, nr skargi 4451/00, LEX nr 80789; K. Gonera, *Przewlekłość postępowania w sprawach cywilnych*, Przegląd Sądowy 2005, nr 11–12, s. 3; A. Młynarska-Sobaczewska, *Prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, pod red. W. Skrzydły, S. Grabowskiej, R. Grabowskiego, Warszawa 2009, s. 401 i 404.

⁶ S. Pilipiec, *Teoretycznoprawne aspekty zasady prawa do sądu*, Annales UMCS, Sectio G, Lublin 2000, s. 227; M. Wyrzykowski, *Zasada demokratycznego państwa prawa* [w:] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, pod red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 82.

Skuteczność prawa do sądu jest ściśle powiązana z brakiem przewlekłości w toku postępowania, przy czym podważa skuteczność prawa do sądu nie tylko przewlekłe postępowanie rozpoznawcze, ale również i opieszałe postępowania w przedmiocie wykonania orzeczenia sądowego, co nie budzi wątpliwości w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu⁷.

W konsekwencji na płaszczyźnie proceduralnej podstawowe znaczenie zagwarantowania prawa do sądu ma nakaz rozpatrzenia sprawy przez sąd „bez nieuzasadnionej zwłoki” („w rozsądnym terminie”), albowiem szybkość, sprawność i efektywność są jednymi z podstawowych wartości sądowego stosowania prawa, jak też warunkami skuteczności prawa w ogóle. Sprawa ma być rozstrzygnięta jak najszybciej celem zapewnienia efektywności sprawiedliwego rozstrzygnięcia⁸.

Tym samym prawo do sądu traci na znaczeniu, gdy wikła zainteresowanego w przewlekłe, długotrwałe procesy i mimo nakładu energii i środków finansowych nie przynosi mu żadnego pożytku⁹.

Z reguły szybkie uzyskanie orzeczenia sądowego leży w bezpośrednim interesie jednostki, gdyż poszukuje ona na drodze sądowej ochrony swych wolności i praw, jest więc zainteresowana, aby postępowanie z jej udziałem toczyło się szybko i sprawnie, a wszelkie opóźnienia w tym zakresie mogą ujemnie rzutować na jej sytuację¹⁰.

W doktrynie podkreśla się, że gwarancja prawa do osądzenia sprawy „w rozsądnym terminie” stanowi jedną z cech uczciwego (rzetelnego) procesu¹¹.

Długotrwałe (a więc przewlekłe) postępowanie narusza prawo do rozpatrzenia sprawy „w rozsądnym terminie”, prowadząc tym samym do naruszenia jednej z gwarancji rzetelnego procesu¹². Jak więc trafnie wskazał Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu w wyroku z dnia 3 grudnia 2009 r. w sprawie *Kart v. Turcja*, nr skargi 8917/05¹³, rozpatrzenie sprawy w „rozsądnym terminie” jest nieodłącznym

⁷ Wyrok ETPC z 28 lutego 2006 r. w sprawie *Gaponenko v. Ukraina*, nr skargi 9254/03, LEX nr 171993 (ang.); wyrok ETPC z 28 lutego 2006 r. w sprawie *Berestovyy v. Ukraina*, nr skargi 35132/02, LEX nr 171949 (ang.); wyrok ETPC z 28 lutego 2006 r. w sprawie *Glova i Regín v. Ukraina*, nr skargi 4292/04, LEX nr 172067 (ang.); wyrok ETPC z 14 lutego 2006 r. w sprawie *Dušek v. Czechy*, nr skargi 30276/03, LEX nr 171987; wyrok ETPC z 14 lutego 2006 r. w sprawie *Šebeková i Horvatovičová v. Słowacja*, nr skargi 73233/01, LEX nr 172041 (ang.).

⁸ P. Pogonowski, *Realizacja prawa do sądu w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2005, s. 11.

⁹ Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (ogólna charakterystyka)*, Państwo i Prawo 1997, z. 11–12.

¹⁰ P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 45, s. 5.

¹¹ A. Murzynowski, *Istota i zasady procesu karnego*, Warszawa 1994, s. 54–55; J. Pradel, *Rzetelny proces w europejskim prawie karnym*, Prokuratura i Prawo 1996, nr 9, s. 24; M. Borącz, *Pojęcie i cechy „uczciwego procesu karnego”*, Państwo i Prawo 1991, nr 1, s. 75; C. Nowak, *Prawo do rzetelnego procesu sądowego w świetle EKPC i orzecznictwie ETPC* [w:] *Rzetelny proces karny w orzecznictwie sądów polskich i międzynarodowych*, pod red. P. Wilińskiego, Warszawa 2009, s. 114.

¹² A. Drzemczewski, M.A. Nowicki, *Europejska Konwencja Praw Człowieka a Polska. Trzy lata po ratyfikacji* [w:] *O prawach człowieka w podwójną rocznicę paktów. Księga Pamiątkowa w hołdzie Profesor Annie Michalskiej*, pod red. T. Jasudowicza i C. Miaka, Toruń 1996, s. 146.

¹³ LEX nr 534363.

elementem prawa do rzetelnego procesu w rozumieniu art. 6 EKPC. Pogląd zbieżny z zaprezentowanym Trybunał wyraził w wyroku z dnia 1 marca 2002 r. w sprawie *Kutić v. Chorwacja*, nr skargi 48778/99¹⁴. W wyroku z dnia 23 czerwca 1993 r. w sprawie *Ruiz-Mateos v. Hiszpania*, Europejski Trybunał Praw Człowieka wyraźnie stwierdził, że niezakończenie procesu sądowego w „rozsądnym terminie” stanowi naruszenie prawa do rzetelnego procesu¹⁵.

Jest to stanowisko trafne, gdyż proces nie jest całkowicie rzetelny, jeśli sprawa nie zostanie rozpoznana w „rozsądnym terminie”. Pogląd, że brak rozpoznania sprawy w „rozsądnym terminie” pozostaje w sprzeczności z wymogiem rzetelnego procesu, prezentowany jest konsekwentnie i jednolicie w literaturze międzynarodowej, gdzie postępowanie nadmiernie długie uznaje się za nierzetelne¹⁶.

Trzeba również pamiętać, że nierozpoznanie sprawy w „rozsądnym terminie” może w niektórych przypadkach mieć następstwa w odniesieniu do przestrzegania innego prawa gwarantowanego przez Konwencję¹⁷. W wyniku nadmiernie długiego postępowania może bowiem np. dojść do naruszenia prawa do swobodnego poruszania się (art. 2 Protokołu nr 4 do Konwencji europejskiej¹⁸), albowiem oskarżony nie będzie mógł, do czasu zakończenia postępowania, opuścić kraju, w którym toczy się proces (np. na skutek objęcia go zakazem opuszczania kraju – art. 277 § 1 k.p.k. lub dozorem Policji – art. 275 § 1 k.p.k.).

Państwo musi zatem zapewnić jednostce wszelkie warunki do szybkiego i sprawnego rozpoznania jej sprawy, tak aby proces ukończony został „w rozsądnym terminie” („bez nieuzasadnionej zwłoki”). Zobowiązanie takie wynika zarówno z Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., jak i z wiążących Polskę umów międzynarodowych¹⁹.

Polska, ratyfikując Konwencją europejską, jak również Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, zobowiązała się do przyjęcia gwarancji wynikających z tych aktów prawnych i to zarówno w sferze stanowienia prawa, jak i jego stosowania²⁰.

Nie oznacza to jednak, że uwzględnienie postulatu szybkości i sprawności postępowania pozostawać ma w sprzeczności z prawdą obiektywną, gdyż klóciłoby się to

¹⁴ LEX nr 75648.

¹⁵ M.A. Nowicki, *Kamienie milowe. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Warszawa 1997, s. 199–201.

¹⁶ Zob. V. Berger, *Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, Sirey 1994, s. 165–168; F. Schurmann, *Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte – Chronik der Rechtsprechung (1.01–30.06.1993)*, Aktuelle Juristische Praxis 1993, s. 1136–1145 i 1282–1293.

¹⁷ Decyzja ETPC z 11 grudnia 2001 r. w sprawie *Truszkowska v. Polska*, nr skargi 52586/99, LEX nr 49860.

¹⁸ Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175.

¹⁹ J. Bielański, *Prawo do rozsądnego czasu postępowania. Uwagi na tle uregulowań Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, Konstytucji RP oraz nowego kodeksu postępowania karnego*, Nowa kodyfikacja prawa karnego, t. V, pod red. L. Boguni, Wrocław 2000, s. 70; Z. Świda, *Właściwość sądu i prawo strony do rozstrzygnięcia sprawy „w rozsądnym terminie”*, Państwo i Prawo 2005, z. 10, s. 37.

²⁰ J. Bielański, *op. cit.*, s. 70.

ze sprawiedliwością orzekania²¹. Szybkość postępowania nie może więc mieć miejsca kosztem prawdziwości dokonywanych ustaleń faktycznych²². Proces karny powinien więc przebiegać i trwać możliwie najkrócej, nie można jednak przy tym zapominać, że musi on cechować się rzetelnością i sprawiedliwością, zaś dokonywane ustalenia faktyczne mają być prawdziwe²³. Inaczej rzecz ujmując, prawo do rozpoznania sprawy „bez nieuzasadnionej zwłoki” („w rozsądnym terminie”) musi być skorelowane z prawem do rzetelnego, a zarazem wnikliwego rozpoznania sprawy

Na powyższe zwrócić uwagę Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 12 października 1992 r. w sprawie *Boddaert v. Belgia*, w którym uznał, że szybkość orzekania nie może stanowić przeszkody we właściwym funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości²⁴. Owo właściwe funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości to przede wszystkim troska o to, aby rozstrzygnięcie oparte było na prawidłowo poczynionych ustaleniach faktycznych, dokonanych przy zachowaniu wymogów rzetelności postępowania.

Warto również wskazać, że Trybunał uważa, iż szybkość postępowania musi być „rozsądna” (wymagany jest więc „rozsądny pośpiech”), nie może zatem odbywać się kosztem czynionych ustaleń faktycznych²⁵.

Pośpiech w prowadzeniu postępowania musi być więc „umiarkowany”, a szybkość postępowania nie może być celem samym w sobie²⁶.

Nie jest więc tak, że szybkość postępowania ma być realizowana za wszelką cenę, kosztem rzetelności rozpoznania sprawy. Rzetelność postępowania jest nadrzędnym wymogiem wynikającym z art. 6 EKPC²⁷.

²¹ Na gruncie procesu karnego zob. Z. Świda, W. Jasiński, M. Kuźma, *Dyrektywa rozstrzygnięcia sprawy w rozsądnym terminie a realizacja zasady prawdy materialnej w polskim procesie karnym* [w:] *Zasada prawdy materialnej*, pod red. Z. Sobolewskiego i G. Artymiak, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2006, s. 15–42 i cytowana tam literatura; M. Rogalski [w:] G. Artymiak, M. Klejnowska, Cz. P. Kłak, M. Rogalski, Z. Sobolewski, P. K. Sowiński, *Proces karny. Część ogólna*, s. 34–36.

²² Z. Świda, W. Jasiński, M. Kuźma, *op. cit.*, s. 16.

²³ A. Sakowicz [w:] K.T. Boratyńska, A. Górski, A. Sakowicz, A. Wążny, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 11.

²⁴ Wyrok ETPC z dnia 12 października 1992 r. w sprawie *Boddaert v. Belgia*, publikacja na stronie www.echr.coe.int.

²⁵ Wyrok ETPC z 23 lutego 2006 r. w sprawie *Ognyanova i Choban v. Bułgaria*, nr skargi 46317/99, LEX nr 172031 (ang.); wyrok ETPC z 21 lutego 2006 r. w sprawie *Şeker v. Turcja*, nr skargi 52390/99, LEX nr 172043 (ang.); wyrok ETPC z 31 maja 2005 r. w sprawie *Toğcu v. Turcja*, nr skargi 27601/95, publikacja na stronie www.ech.coe.int; wyrok ETPC z 6 października 2005 r. w sprawie *Nesibe Haran v. Turcja*, nr skargi 28299/95, publikacja na stronie www.echr.coe.int; wyrok ETPC z 17 lutego 2004 r. w sprawie *İpek v. Turcja*, nr skargi 25760/94, publikacja na stronie www.ech.coe.int.

²⁶ Wyrok ETPC z 17 marca 2005 r. w sprawie *Türkoğlu v. Turcja*, nr skargi 34506/97, publikacja na stronie www.ech.coe.int; wyrok ETPC z 20 września 2005 r. w sprawie *Dizman v. Turcja*, nr skargi 27309/05, publikacja na stronie www.echr.coe.int; wyrok ETPC z 24 marca 2009 r. w sprawie *Mojstiejew v. Polska*, nr skargi 11818/02, LEX nr 486948.

²⁷ Wyrok ETPC z 13 marca 2007 r. w sprawie *Laskowska v. Polska*, nr skargi 77765/01, LEX nr 248617.

Zbieżny pogląd z zaprezentowanymi sformułowany został w polskim orzecznictwie²⁸. Warto w tym miejscu przytoczyć pogląd Trybunału Konstytucyjnego, zawarty w uzasadnieniu wyroku z dnia 13 maja 2002 r., że postulat szybkości postępowania cywilnego, mający u podstaw dyrektywę przeciwdziałania przewlekłości postępowania, jest jednak ograniczony zastrzeżeniem, że dążenie do tego, aby rozstrzygnięcie nastąpiło na pierwszym posiedzeniu, może mieć uzasadnienie tylko wówczas, jeśli jest to możliwe bez szkody dla wyjaśnienia sprawy²⁹. Takie stanowisko prezentowane jest również w doktrynie³⁰.

Wprawdzie pogląd wyrażony przez Trybunał Konstytucyjny odnosi się do postępowania cywilnego, ale nie powinno budzić wątpliwości, że w każdym postępowaniu przed organami wymiaru sprawiedliwości postulat szybkości i sprawności postępowania nie może prowadzić do wydawania orzeczeń niezajdujących oparcia w prawidłowo poczynionych ustaleniach faktycznych (*arg. ex art. 2 i 45 ust. 1 Konstytucji*).

Na konieczność zapobiegania przewlekłości (nadmiernej długości) postępowania w ramach stosowania prawa zwracano uwagę w polskim orzecznictwie na długo przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. (17 października 1997 r.), jak też przed wejściem w życie w ramach polskiego porządku prawnego Konwencji europejskiej (19 stycznia 1993 r.). Tytułem przykładu należy wskazać na uchwałę Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 15 grudnia 1969 r., Wytyczne wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej w sprawach o dział spadku obejmującego gospodarstwo rolne, w której to uchwale Sąd Najwyższy wskazał, że niedociągnięcia w zakresie stosowania przepisów proceduralnych powodują zbędną przewlekłość postępowania³¹. W innej uchwale, z dnia 15 lipca 1974 r., tym razem pełny skład Sądu Najwyższego uznał, że do trafnego jurydycznie i słusznego ze społecznego punktu widzenia rozstrzygnięcia sprawy powinno dochodzić tylko przy takim nakładzie czasu, wysiłku i środków, które są niezbędne i usprawiedliwione istotnymi potrzebami postępowania.

We wskazanej uchwale Sąd Najwyższy podkreślił również, że zdawać sobie należy sprawę z tego, iż znaczny upływ czasu od zdarzenia, które stanowiło podstawę wszczęcia postępowania, do chwili prawomocnego rozstrzygnięcia sprawy, zwłaszcza w połączeniu z przewlekłością postępowania, nie tylko utrudnia prawidłowe rozstrzygnięcie, ale zmniejsza zakres jego społecznego oddziaływania³². W postanowieniu z dnia 1 lutego 1975 r. Sąd Najwyższy zwrócił uwagę na fakt, że przedłużenie stosowania tymczasowego aresztowania nie może następować automatycznie jako rezultat przewlekłości postępowania przygotowawczego³³.

²⁸ Zob. np. wyrok SA w Łodzi z dnia 22 stycznia 2001 r., II AKA 249/00, Prokuratura i Prawo 2002, nr 10, poz. 19.

²⁹ Wyrok TK z dnia 13 maja 2002 r., SK 32/01, OTK-A 2002, nr 3, poz. 31.

³⁰ M.in. A. Józefowicz, *Prawo do skargi na przewlekłość postępowania sądowego*, Jurysta 2004, nr 10, s. 3.

³¹ Uchwała Izby Cywilnej SN z dnia 15 grudnia 1969 r., III CZP 12/69, OSNC 1970, nr 3, poz. 39.

³² Uchwała SN z dnia 15 lipca 1974 r., KwPr 2/74, OSNC 1974, nr 12, poz. 203.

³³ Postanowienie SN z dnia 1 lutego 1975 r., IV KZ 26/75, OSNKW 1975, nr 3–4, poz. 45.

Natomiast w wyroku z dnia 18 kwietnia 1985 r. Sąd Najwyższy uznał, że przewlekłość postępowania może doprowadzić do zatarcia w pamięci sądu orzekającego obrazu przebiegu zdarzenia będącego przedmiotem osądu i doprowadzić do ustaleń sprzecznych z materiałem dowodowym³⁴.

Przytoczone orzecznictwo w sposób niebudzący wątpliwości wskazuje na fakt, że już przed przystąpieniem Polski do Konwencji europejskiej i przed wejściem w życie Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. w orzecznictwie zwracano uwagę na konieczność prawidłowego (rzetelnego) stosowania przepisów prawa, gdyż jak słusznie wskazano, uchybienia w tym zakresie mogą prowadzić do niepotrzebnych opóźnień czy nawet wydania nieprawidłowego rozstrzygnięcia. Zwrócono również uwagę na konieczność procedowania w taki sposób, aby od czasu wszczęcia postępowania do wydania prawomocnego rozstrzygnięcia w sprawie upłynął tylko i wyłącznie taki czas, który jest niezbędny do merytorycznego wyjaśnienia sprawy.

Nie zmienia to jednak faktu, że nie istniał w polskim systemie prawa skuteczny środek prawny pozwalający stronie, która uznała, że dane postępowanie prowadzone jest „opieszale”, „długotrwanie”, na podniesienie zarzutu przewlekłości postępowania w jego toku³⁵. W szczególności w orzecznictwie Trybunału uznano, że środki odwoławcze, wnoszone w toku instancji, nie mogą być uznane za skuteczne środki odwoławcze w rozumieniu art. 13 EKPC przeciw przewlekłości postępowania, jako że celem tych środków jest doprowadzenie do uchylecia lub zmiany samej decyzji kończącej postępowanie, nie zaś zakwestionowanie nadmiernej długości postępowania³⁶. Takim skutecznym „środkiem odwoławczym” nie była również skarga do prezesa sądu czy też prezesa sądu nadrzędnego, gdyż po pierwsze, nie dawała skarżącemu prawa do udziału w postępowaniu prowadzonym na skutek jej wniesienia, a po drugie, co ważniejsze, uznanie zasadności skargi mieściło się w sferze uprawnień dyskrejonalnych prezesa sądu, a skarżący nie mógł w żadnym trybie zakwestionować jego stanowiska.

Jak wyjaśnił Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 26 października 2000 r. w sprawie *Kudła v. Polska*, prawo krajowe musi zapewnić jednostce środki służące zapobieganiu lub właściwemu reagowaniu na naruszenie prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, jak również prowadzić do „słusznego zadośćuczynienia” z tytułu naruszenia wolności lub prawa gwarantowanego konwencyjnie. Pogląd ten był zbieżny ze stanowiskiem, które Trybunał prezentował już wcześniej, a mianowicie, że art. 13 EKPC musi być interpretowany jako przepis zapewniający „skuteczny

³⁴ Wyrok SN z dnia 18 kwietnia 1985 r., II KR 70/85, ONSPG 1986, nr 5, poz. 67.

³⁵ M. Romańska, *Skarga na przewlekłość postępowania sądowego*, Przegląd Sądowy 2005, nr 11–12, s. 39; wyrok ETPC z 18 listopada 1999 r. w sprawie *Wojnowicz v. Polska*, nr skargi 33082/96, LEX nr 41117; decyzja EKPC z 14 stycznia 1998 r. w sprawie *Głowacki v. Polska*, nr skargi 25029/94, LEX nr 41053; decyzja EKPC z 15 kwietnia 1997 r. w sprawie *Podbielski v. Polska*, nr skargi 27916/95, LEX nr 41008; decyzja EKPC z 15 kwietnia 1997 r. w sprawie *Zmaliński v. Polska*, nr skargi 26622/95, LEX nr 41006.

³⁶ Decyzja ETPC z 9 września 1998 r. w sprawie *Każmierczak v. Polska*, nr skargi 28848/95, LEX nr 41076.

środek odwoławczy” każdemu, kto twierdzi, że jego prawa i wolności gwarantowane Konwencją zostały naruszone³⁷.

We wskazanym wyroku Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreślił również, że prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie, o którym mowa w art. 6 EKPC, nie będzie efektywne (skuteczne), jeżeli nie zostanie wprowadzona możliwość wnoszenia skargi na przewlekłość postępowania w pierwszym rzędzie do władz krajowych³⁸. W konsekwencji Trybunał powiązał art. 13 EKPC z art. 6 ust. 1, wskazując, że ten ostatni przepis wspiera gwarancje, o których mowa w art. 6. Trybunał nawiązał więc do rzymskiej zasady *Ubi ius, ibi remedium* – Gdzie prawo tam i środek odwoławczy (środek jego realizacji)³⁹.

Pogląd ten został zaakceptowany w późniejszym orzecznictwie Trybunału⁴⁰. Obecnie nie budzi już wątpliwości, że musi istnieć środek odwoławczy na przewlekłość postępowania⁴¹.

W wyroku w sprawie *Horvat v. Chorwacja* Trybunał, nawiązując do wyroku w sprawie *Kudła v. Polska*, przypomniał, że właściwa interpretacja art. 13 EKPC jest taka, że artykuł ten gwarantuje środek odwoławczy przez organem krajowym w razie zarzutu złamania, wynikającego z art. 6 ust. 1 EKPC, wymogu rozpoznania sprawy w „rozsądnym terminie”⁴².

W doktrynie nie budzi wątpliwości, że linia orzecznicza zapoczątkowana orzeczeniem w sprawie *Kudła v. Polska* znalazła swoją kontynuację w wyroku w sprawie *Horvat v. Chorwacja*⁴³.

W ten sposób Trybunał odszedł od pierwotnego stanowiska, które zakładało, że w sytuacji gdy stwierdzono naruszenie standardu rozpatrzenia sprawy „w rozsądnym terminie”, nie orzekano już o naruszeniu prawa do środka odwoławczego.

Do czasu wydania wyroku w sprawie *Kudła v. Polska* Trybunał przyjmował, że relacja pomiędzy art. 6 ust. 1 a art. 13 EKPC opiera się na zasadzie *lex specialis derogat*

³⁷ Wyrok ETPC z 6 września 1978 r. w sprawie *Klass i inni v. Niemcy*, nr skargi 5029/71, LEX nr 80801.

³⁸ Wyrok ETPC z dnia 26 października 2000 r. w sprawie *Kudła v. Polska*, nr skargi 30210/96, LEX nr 42804.

³⁹ M. Kuryłowicz, *Słownik terminów, zwrotów i sentencji prawniczych łacińskich oraz pochodzenia łacińskiego*, Zakamycze 1999, s. 124.

⁴⁰ Wyrok ETPC z dnia 14 października 2003 r. w sprawie *D.M. v. Polska*, nr skargi 13557/02, LEX nr 81409; decyzja ETPC z dnia 7 listopada 2002 r. w sprawie *Zawadka v. Polska*, nr skargi 48542/89, LEX nr 56779; decyzja ETPC z dnia 11 czerwca 2002 r. w sprawie *Bukowski v. Polska*, nr skargi 38665/97, LEX nr 54076.

⁴¹ Wyrok ETPC z 2 września 2010 r. w sprawie *Petkov v. Bułgaria*, nr skargi 65417/01, LEX nr 599299 (ang.); wyrok ETPC z 2 września 2010 r. w sprawie *Rumpf v. Niemcy*, nr skargi 46344/06, LEX nr 599296 (ang.).

⁴² Wyrok ETPC z 26 lipca 2001 r. w sprawie *Horvat v. Chorwacja*, nr skargi 51585/99, publikacja na stronie www.echr.coe.int.

⁴³ M. Sykulska, *Prawo do skutecznego środka odwoławczego na przewlekłość postępowania – skutki wyroku Kudła przeciwko Polsce dla polskiego prawa i praktyki*, Gdańskie Studia Prawnicze 2005, t. XIII, *Prawa człowieka: wczoraj, dziś, jutro*, pod red. J. Zajadły, s. 394–395.

legi generali, jako że gwarancje art. 6 ust. 1 EKPC są ściślejsze i korzystniejsze z punktu widzenia jednostki niż wymogi stawiane skutecznym środkiem prawnym w rozumieniu art. 13 EKPC⁴⁴. Tytułem przykładu należy wskazać m.in. na decyzję ETPC z 30 listopada 1999 r. w sprawie *Trojanowski i Rokosz v. Polska*, nr skargi 32731/96⁴⁵, w której Trybunał stwierdził jednoznacznie, że wymagania art. 13 EKPC są mniej dokładne i są pochłaniane przez art. 6 ust. 1 EKPC. W innym orzeczeniu – w sprawie *Sporrong i Lönnorth v. Szwecja* z 23 września 1983 r., jak też w orzeczeniu w sprawie *Håkansson i Sturesson v. Szwecja* z 21 lutego 1980 r. – Trybunał wskazał, że art. 6 EKPC musi być traktowany jako *lex specialis* w stosunku do art. 13, którego gwarancje są słabsze, zostają więc w takiej sytuacji wchłonięte przez gwarancje art. 6 EKPC⁴⁶.

W wyroku *Kudła v. Polska* Trybunał zmienił filozofię patrzenia na relację między art. 6 a art. 13 EKPC w kontekście naruszenia prawa do rozpatrzenia sprawy w „rozsądnym terminie”. Jak wskazał Trybunał, prawo do rzetelnego procesu, zawierające wymóg rozsądnego czasu postępowania, jest mniej skuteczne, jeżeli wewnętrzny porządek prawny nie przewiduje możliwości przedstawienia skargi z tego tytułu w pierwszym rzędzie władzom krajowym. W konsekwencji Trybunał przeniósł na systemy krajowe bezpośredni ciężar udostępnienia skarżącym odpowiednich środków odwoławczych służących realizacji prawa do „rozsądnego terminu” postępowania⁴⁷.

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Kudła v. Polska* niewątpliwie ma charakter precedensowy, albowiem, jak wskazano, zmienił podejście Trybunału odnośnie do relacji między art. 6 a art. 13 EKPC, w następstwie czego w krajowych porządkach prawnych państw stron Konwencji musi istnieć skuteczny środek odwoławczy umożliwiający zaskarżenie przed władzami krajowymi naruszenia gwarancji wynikających z art. 6 EKPC, w tym prawa do rozpatrzenia sprawy „w rozsądnym terminie”, a Trybunał władny jest ocenić, czy taki środek prawny w danym systemie prawa jest skuteczny w rozumieniu art. 13 EKPC⁴⁸. Co istotne, w orzecznictwie Trybunału tylko w odniesieniu do naruszenia prawa do rozpatrzenia

⁴⁴ Zob. T. Vospernik, *Das Verhältnis zwischen Art. 13 und art. 6 EMRK – Absorption oder "Apfel und Birne"?*, *Österreichische Juristen-Zeitung*, vol. 56, Heft 10 (2001), s. 361–368; F. Matscher, *Zur Funktion und Tragweite der Bestimmung des Art. 13 EMRK* [w:] K.H. Böckstieger et al. (red.), *Völkerrecht. Recht der Internationalen Organisationen. Weltwirtschaftsrecht. Festschrift für Ignaz Seidl-Hobenveldern*, Carl Heymanns Verlag KG 1988, s. 315–337; M. Holoubek, *Das Recht auf eine wirksame Beschwerde bei einer nationalen Instanz. Zur Bedeutung des art. 13 EMRK*, *Juristische Blätter*, Heft 3, März 1992, s. 137–155.

⁴⁵ LEX nr 41123.

⁴⁶ M.A. Nowicki, *Europejska Konwencja Praw Człowieka. Wybór orzecznictwa*, Warszawa 1998, s. 425.

⁴⁷ K. Drzewiecki, *Gdzie prawo, tam i środek odwoławczy*, *Rzeczpospolita* z 5 października 2004, s. C4.

⁴⁸ M. Balcerzak, *Projekt ustawy o skardze na przewlekłość postępowania sądowego – w celu wykonania wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Kudła v. Polska (skarga nr 30210/96, wyrok – 26.10. 2000)*, *Biuletyn Biura Informacji Rady Europy. Ochrona Praw Człowieka w Systemie Prawa Europejskiego* 2003, nr 3, s. 94.

sprawy „w rozsądnym terminie” przyjmuje się, że wymogi art. 13 EKPC nie są skonsumowane przez art. 6 ust. 1⁴⁹.

Jeszcze przed wydaniem przez Trybunał wyroku w sprawie *Kudła v. Polska* Europejska Komisja Praw Człowieka w raporcie w sprawie *Mikulski v. Polska* wyraźnie wskazała, że brak środków odwoławczych na przewlekłość postępowania stanowi naruszenie art. 13 EKPC i to niezależnie od tego, czy w sprawie stwierdzi się naruszenie standardu „rozsądnego terminu”, czy też innych gwarancji art. 6 EKPC⁵⁰. W szeregu orzeczeń dotyczących spraw włoskich Trybunał jednoznacznie wskazał, że muszą istnieć krajowe środki ochrony przed przewlekłością postępowania⁵¹. W doktrynie postulowano zatem zasadnie wprowadzenie do polskiego prawa „środka odwoławczego” służącemu zwalczaniu przewlekłości postępowania, uzasadniając tym, że skoro prawo do rozpoznania sprawy „w rozsądnym terminie”, określone w art. 6 ust. 1 EKPC, objęte jest gwarancją przewidzianą w art. 13 tejże Konwencji, wymaga to wprowadzenia skutecznego „środka odwoławczego”⁵². Nie budziło przy tym wątpliwości, że „środek odwoławczy” w rozumieniu art. 13 EKPC służy zapewnieniu jednostce prawa do sądu – aby prawo to było skuteczne, jednostka musi mieć jasną, praktyczną możliwość zaskarżenia do właściwego i kompetentnego organu naruszenia jej prawa, gwarantowanego przez Konwencję europejską⁵³. Istnienie „środka odwoławczego” musi być więc dostatecznie pewne⁵⁴.

Jak podkreśla się konsekwentnie w doktrynie, to wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Kudła v. Polska* stał się impulsem do uchwalenia ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, która weszła w życie 17 września 2004 r. (zgodnie z brzmieniem art. 19 cytowanej ustawy)⁵⁵, która od 1 maja 2009 r. nosi nazwę Ustawa

⁴⁹ Wyrok ETPC z 9 marca 2006 r. w sprawie *Menesheva v. Rosja*, nr skargi 59261/00, LEX nr 174503.

⁵⁰ M. Sykulska, *op. cit.*, s. 391–392.

⁵¹ Wyrok ETPC z 26 lutego 1993 r. w sprawie *Pizzetti v. Włochy*, skarga nr 12444/86, publikacja na stronie www.echr.coe.int.; wyrok ETPC z 28 lipca 1999 r. w sprawie *Di Mauro v. Włochy*, nr skargi 34256/96, publikacja na stronie www.echr.coe.int.; wyrok ETPC z 28 lipca 1999 r. w sprawie *Ferrari v. Włochy*, nr skargi 33440/96, publikacja na stronie www.echr.coe.int.

⁵² Zob. P. Hofmański, S. Zabłocki, glosa do wyroku ETPC z dnia 21 grudnia 2000 r. w sprawie *Jabłoński v. Polska*, skarga nr 33492/96, *Palestra* 2001, z. 3–4, s. 32; W. Hermeliński, *Skuteczny środek zaskarżenia przewlekłości postępowania sądowych*, *Palestra* 2002, s. 3–4, s. 7 i n.

⁵³ Wyrok ETPC z 30 października 1999 r. w sprawie *F.E. v. Francja*, nr skargi 38212/97, LEX nr 77343.

⁵⁴ Wyrok ETPC z 28 czerwca 1984 r. w sprawie *Campbell i Fell v. Wielka Brytania*, nr skargi 7819/77, LEX nr 80940; wyrok ETPC z 30 października 1998 r., nr skargi 38212/97, LEX nr 77343; decyzja ETPC z 1 marca 2010 r. w sprawie *Demopoulos i in., Chrysostomi, Lords i Lordou Anastasiadou, Kanari-Eliadou i in., Kilara Sotiriou i Kilara Moushouboutta, Styilas, Charalambou Onoufriou i in. i Chrysostomou v. Turcja*, nr skargi 46113/99, LEX 560906.

⁵⁵ P. Kładoczny, *Uwagi dotyczące litery i praktyki stosowania ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki*, *OSA* 2004, z. 12, s. 1; M. Kłopotcka, *Skarga na przewlekłość w postępowaniu sądowym (ze szczególnym uwzględnieniem przepisów postępowania karnego)*, Nowa kodyfikacja prawa karnego,

o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, albowiem stwierdzona przez Trybunał niezgodność wewnętrzny (krajowy) systemu prawnego z wymogami Konwencji oznacza, że dane państwo nie zapewniło minimalnego standardu, wymaganego przez ten, wiążący je akt prawa międzynarodowego, a to wymaga podjęcia prac legislacyjnych w celu usunięcia niezgodności. Państwo zobowiązane jest więc dostosować swoje ustawodawstwo do wymagań Konwencji⁵⁶.

Wyrok w sprawie *Kudła v. Polska* wymusił więc *de facto* wprowadzenie do polskiego porządku prawnego skargi na przewlekłość postępowania jako „skutecznego środka odwoławczego” w odniesieniu do przewlekłości postępowania. Nie tylko zresztą w Polsce pod wpływem orzecznictwa Trybunału „środek odwoławczy” na przewlekłość został wprowadzony. Taka sytuacja miała też miejsce np. we Włoszech, gdzie pod wpływem orzecznictwa Trybunału zarzucającego brak „skutecznego środka odwoławczego” na przewlekłość postępowania uchwalono tzw. ustawę Pinto, która taki środek przewiduje⁵⁷.

Wykładnia zaprezentowana przez Trybunał w wyroku *Kudła v. Polska* nie może budzić wątpliwości. Skoro bowiem Konwencja europejska gwarantuje każdemu prawo do rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie (art. 6 ust. 1), a jej art. 13 zapewnia każdemu, czyje prawa i wolności zawarte w Konwencji zostały naruszone, prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego, to w wewnętrznym porządku prawnym państwa strony Konwencji europejskiej taki skuteczny środek, umożliwiający zakwestionowanie długości (przewlekłości) danego postępowania, musi istnieć.

Inaczej rzecz ujmując, skoro art. 13 EKPC gwarantuje dostępność środka prawnego na poziomie krajowym w celu zapewnienia stosowania gwarancji z niej wynikających, a co za tym idzie – stwierdzenia niezgodności działania lub zaniechania organów państwa z treścią wolności i praw w niej zawartych⁵⁸, zaś przewlekłe postępowania pozostaje w sprzeczności z wymogiem rozpoznania sprawy „w rozsądnym terminie”, co stanowi naruszenie prawa gwarantowanego konwencyjnie, niezbędne jest, aby w wewnętrznym porządku prawnym istniał „środek odwoławczy” umożliwiający stwierdzenie owego naruszenia i wdrożenie procedury naprawczej.

Trybunał we wskazanym wyroku uznał, że prawo do rozpatrzenia sprawy w „rozsądnym terminie” byłoby mniej efektywne, gdyby nie istniała możliwość przedłożenia skargi opartej na Konwencji najpierw do władz krajowych – wymogi art. 13 EKPC

t. XIX, pod red. L. Boguni, Wrocław 2006, s. 149; A. Bodnar, *Skarga na przewlekłość do reformy*, Rzeczpospolita z 11 kwietnia 2008, s. C3; K. Drzewiecki, *op. cit.*, s. C4.

⁵⁶ P. Grzegorzcyk, *Skutki wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w krajowym porządku prawnym*, Przegląd Sądowy 2006, nr 6, s. 25 i cytowana tam literatura oraz orzecznictwo.

⁵⁷ Zob. szerzej: Cz. P. Klak, *Skarga na przewlekłość postępowania karnego a Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, Rzeszów 2011, s. 106–108.

⁵⁸ Wyrok ETPC z 27 kwietnia 1988 r. w sprawie *Boyle i Rice v. Wielka Brytania*, nr skargi 9659/82, LEX nr 81051.

postrzegać należy raczej jako wdrażające jej art. 6 ust. 1, niż podlegające absorpcji przez ogólny obowiązek nałożony przez ten artykuł – zapewnienie jednostkom postępowania bez nieuzasadnionych i nadmiernych opóźnień⁵⁹. „Środek odwoławczy” na przewlekłość ma więc pozwalać skarżącemu skorzystać z prawa do „rozsądnego terminu” postępowania.

Ponadto, skoro z art. 35 EKPC wynika obowiązek wykorzystania przez skarżącego wszystkich dostępnych i skutecznych środków krajowych przed wniesieniem skargi do Trybunału⁶⁰, tj. ochrona przyznawana przed Trybunałem ma charakter subsydiarny, to powinny istnieć krajowe środki, które jednostka może wykorzystać, zanim skieruje skargę do Trybunału⁶¹.

Zasada ta, mająca stworzyć pozwanemu państwu możliwości rozpatrzenia zarzutów we własnym porządku prawnym, zanim trafią one do Strasburga, jest oparta na domniemaniu odzwierciedlonym w art. 13 EKPC, że istnieje skuteczny i dostępny środek krajowy w odniesieniu do zarzutów naruszenia praw jednostki zagwarantowanych w Konwencji⁶². Pamiętać przy tym należy, że przed wniesieniem skargi do Trybunału skarżący zobowiązany jest wykorzystać tylko takie środki prawne, które oferują rozsądną możliwość naprawienia skutków naruszenia wolności lub praw gwarantowanych przez Konwencję⁶³. Inaczej rzecz ujmując, prawo do rozpatrzenia sprawy „w rozsądnym terminie” to prawo gwarantowane konwencyjne ze wszystkimi skutkami z tego faktu płynącymi, w tym także z zakresu zapewnienia należytej, tj. „skutecznej” i „dostępnej” ochrony w ramach systemu prawnego państwa strony Konwencji, z której należy skorzystać, zanim sprawa trafi do Strasburga. Jak wskazał Trybunał w wyroku

⁵⁹ M. Balcerzak, *Skuteczny środek odwoławczy w prawie krajowym a prawo do rozsądnego czasu postępowania. Sprawa Kudła v. Polsce – wyrok z 28 października 2000 r.* [w:] *Polska wobec europejskich standardów praw człowieka*, pod red. T. Jasudowicza, Toruń 2001, s. 267.

⁶⁰ Wyrok ETPC z 29 czerwca 1999 r. w sprawie *Dewicka v. Polska*, nr skargi 38670/97, LEX nr 41099; wyrok ETPC z 15 lipca 2004 r. w sprawie *Bednarska v. Polska*, nr skargi 53413/99, publikacja na stronie www.sejm.gov.pl; wyrok ETPC z 7 czerwca 2005 r. w sprawie *Fukev v. Ukraina*, nr skargi 71186/01, LEX nr 153348; wyrok ETPC z 31 stycznia 2006 r. w sprawie *Kranc v. Polska*, nr skargi 12888/02, LEX nr 168726; wyrok ETPC z 21 lipca 2009 r. w sprawie *Seliwiak v. Polska*, nr skargi 3818/04, LEX nr 511085; M. Krzyżanowska-Mierzewska, *Krajowe środki odwoławcze przewidziane przez prawo polskie jako warunek dopuszczalności skargi indywidualnej do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Wybór orzecznictwa organów kontrolnych Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności* [w:] *Polska w Radzie Europy. 10 lat członkostwa. Wybrane zagadnienia*, pod red. H. Machińskiej, Warszawa 2002, s. 190–191.

⁶¹ A. Błachnio-Parzych, *Standardy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka a polskie regulacje w przedmiocie środków służących przeciwdziałaniu przewlekłości postępowania w sprawach karnych*, maszynopis, s. 1; wyrok ETPC z 16 września 1996 r. w sprawie *Akdivar i inni v. Turcja*, nr skargi 21893/93, LEX nr 80165; decyzja ETPC z 11 czerwca 2002 r. w sprawie *Paławskej v. Polska*, nr skargi 38678/97, LEX nr 75572; wyrok ETPC z 8 stycznia 2004 r. w sprawie *Ayder i inni v. Turcja*, nr skargi 23656/94, LEX nr 100314; wyrok ETPC z 23 września 2004 r. w sprawie *Rachevi v. Bułgaria*, nr skargi 47877/99, LEX nr 141528; decyzja ETPC z 1 marca 2005 r. w sprawie *Michalak v. Polska*, nr skargi 24549/03, LEX nr 148865; wyrok ETPC z 3 listopada 2009 r. w sprawie *Staszewska v. Polska*, nr skargi 10049/04, LEX nr 523381.

⁶² M. Balcerzak, *Skuteczny środek odwoławczy...*, s. 267.

⁶³ M. Krzyżanowska-Mierzewska, *op. cit.*, s. 191 i cytowane tam orzecznictwo strasburskie.

w sprawie *Kiymir v. Turcja*, nr skargi 27306/95⁶⁴, skutkiem obowiązywania art. 13 EKPC jest przepisowy wymóg istnienia krajowego środka prawnego, który pozwala na zajęcie się istotą „dającej się uzasadnić skargi” na naruszenie wolności lub prawa gwarantowanego konwencyjnie. Jednocześnie twierdzi się, że państwo zobowiązane jest zapewnić efektywne „zadośćuczynienie” z tytułu naruszenia Konwencji⁶⁵, a więc uwzględnienie zasadności „środka odwoławczego” prowadzić powinno co do zasady do naprawienia ujemnych następstw wynikłych dla skarżącego z naruszenia jego wolności lub praw.

Państwo zobowiązane jest więc taki środek wprowadzić (zapewnić)⁶⁶, przy czym Konwencja wyraźnie podkreśla, że ma to być środek dostępny i „skuteczny” zarówno w teorii, jak i w praktyce⁶⁷, co oznacza, że musi on rzeczywiście, zarówno pod względem praktycznym, jak i pod względem prawnym, zapewniać jednostce ochronę jej wolności i praw, w tym ochronę przed przewlekłością postępowania⁶⁸.

⁶⁴ www.echr.coe.int

⁶⁵ Wyrok ETPC z 18 lutego 2009 r. w sprawie *A. i inni v. Wielka Brytania*, nr skargi 3455/05, LEX nr 479574; wyrok ETPC z 2 lutego 2006 r. w sprawie *Agtaş v. Turcja*, nr skargi 33240/96, LEX nr 171929 (ang.); wyrok ETPC z 2 lutego 2006 r. w sprawie *Artum i in. v. Turcja*, nr skargi 33239/96, LEX nr 171933 (ang.); wyrok ETPC z 8 listopada 2005 r. w sprawie *Kaniewski v. Polska*, nr skargi 38049/02, LEX nr 165648; decyzja ETPC z 24 maja 2005 r. w sprawie *Dziedzic v. Polska*, nr skargi 50428/99, LEX nr 151018; wyrok ETPC z 8 kwietnia 2004 r. w sprawie *Ózalp i in. v. Turcja*, nr skargi 32457/96, publikacja na stronie www.echr.coe.int; wyrok Wielkiej Izby ETPC z 6 maja 2003 r. w sprawie *Kleyn i in. v. Holandia*, nr skargi 39343/98, LEX nr 78239; wyrok ETPC z 30 stycznia 2001 r. w sprawie *Basic v. Austria*, nr skargi 29800/96, LEX nr 76538; wyrok ETPC z 28 marca 2000 r. w sprawie *Kaya v. Turcja*, nr skargi 22535/93, LEX nr 76885; wyrok ETPC z 12 maja 2000 r. w sprawie *Khan v. Wielka Brytania*, nr skargi 35394/97, LEX nr 76886; wyrok ETPC z 13 czerwca 2000 r. w sprawie *Timurtas v. Turcja*, nr skargi 23551/94, LEX nr 76773; wyrok ETPC z 26 października 2000 r. w sprawie *Hasan i Chaush v. Bułgaria*, nr skargi 30985/96, LEX nr 76728; wyrok ETPC z 10 października 2000 r. w sprawie *Akeoç v. Turcja*, nr skargi 22947/93, LEX nr 76726; wyrok ETPC z 28 listopada 1997 r. w sprawie *Menteş i inni v. Turcja*, nr skargi 23186/94, LEX nr 79565; wyrok ETPC z 6 listopada 1980 r. w sprawie *Van Oosterwijck v. Belgia*, nr skargi 7654/76, LEX nr 80814.

⁶⁶ Wyrok ETPC z 15 lipca 2004 r. w sprawie *Bednarska v. Polska*, nr skargi 53413/99, publikacja na stronie www.echr.coe.int; wyrok ETPC z 1 czerwca 2004 r. w sprawie *Altun v. Turcja*, nr skargi 24561/94, publikacja na stronie www.echr.coe.int; wyrok ETPC z 31 marca 2005 r. w sprawie *Adali v. Turcja*, nr skargi 38187/97, publikacja na stronie www.echr.coe.int; wyrok ETPC z 2 czerwca 2006 r. w sprawie *Kumru Yılmaz i inni v. Turcja*, nr skargi 36211/97, LEX nr 172019 (ang.); decyzja ETPC z 19 stycznia 2010 r. w sprawie *Bock v. Niemcy*, nr skargi 22051/07, LEX nr 560652.

⁶⁷ Wyrok ETPC z 13 lutego 2001 r., nr skargi 29731/96, LEX nr 76286; decyzja ETPC z 16 października 2001 r. w sprawie *Nowicka v. Polska*, nr skargi 30218/96, LEX nr 49834; wyrok ETPC z 8 lipca 2004 r. w sprawie *Djanzozov v. Bułgaria*, nr skargi 45950/99, LEX nr 139419; wyrok ETPC z 11 października 2005 r. w sprawie *Sychev v. Ukraina*, nr skargi 4773/02, LEX nr 157889; wyrok ETPC z 12 marca 2009 r. w sprawie *Makarov v. Rosja*, nr skargi 15217/07, LEX nr 487003; M. Balcerzak, *Skuteczny środek odwoławczy...*, s. 268.

⁶⁸ Wyrok ETPC z 8 listopada 2005 r. w sprawie *Gongadze v. Ukraina*, nr skargi 34056/02, LEX nr 165439; wyrok ETPC z 24 lipca 2003 r. w sprawie *Yöyler v. Turcja*, nr skargi 26973/95, LEX nr 80333; wyrok ETPC z 10 maja 2001 r. w sprawie *T.P. i K.M. v. Wielka Brytania*, nr skargi 28945/95, LEX nr 76202; wyrok ETPC z 4 maja 2001 r. w sprawie *Jordan v. Wielka Brytania*, nr

2. Środek odwoławczy w odniesieniu do przewlekłości postępowania w rozumieniu art. 13 EKPC

Skoro art. 6 ust. 1 EKPC gwarantuje prawo do „rozsądnego terminu” postępowania, to oczywiste jest, że w przypadku naruszenia tego prawa powinien jednostce przysługiwać „środek odwoławczy” pozwalający zakwestionować nadmierną długość procesu. Taki jest sens wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Kudła v. Polska*.

Środek odwoławczy w rozumieniu art. 13 EKPC nie oznacza środka, co do którego istnieje pewność, że przyniesie korzystny rezultat dla skarżącego, ale zwyczajnie każdy dostępny środek odwoławczy do organu państwowego właściwego do rozpoznania meritum skargi⁶⁹. Artykuł 13 EKPC nie gwarantuje więc pomyślnego wyniku postępowania zainicjowanego wniesieniem „środka odwoławczego”⁷⁰. Na podstawie tego artykułu nie ma wymogu, aby skarżący uzyskał korzystną decyzję. Chodzi jedynie o uprawnienie organów rozpatrujących sprawę do wydania takiej decyzji, gdyby zaakceptowały argumenty skarżącego⁷¹.

Środek odwoławczy musi być „zwyczajnie” („normalnie”) dostępny (osiągalny)⁷² dla pomiotu, którego prawa naruszono, siłą rzeczy więc środek nadzwyczajny nie realizuje standardu wynikającego z art. 13 EKPC⁷³. Stąd też wnioski kierowane do takich organów, jak Minister Sprawiedliwości czy też Rzecznik Praw Obywatelskich o skorzystanie z nadzwyczajnych środków zaskarżenia, Trybunał nie uznaje za skuteczne ze względu na to, że decyzja tych organów ma charakter dyskrecjonalny, a osoba fizyczna nie ma prawa składać tego typu środków samodzielnie⁷⁴.

skargi 24746/94, LEX nr 76196; wyrok ETPC z 3 kwietnia 2001 r. w sprawie *Keenan v. Wielka Brytania*, nr skargi 27229/95, LEX nr 76211; uchwała 7 sędziów SN z dnia 16 listopada 2004 r., III SPP 42/04, OSNP 2005, nr 5, poz. 71.

⁶⁹ Decyzja ETPC z 7 listopada 2002 r. w sprawie *Zawadka v. Polska*, nr skargi 48524/99, LEX nr 56779; decyzja ETPC z 30 listopada 2000 r. w sprawie *Peryt v. Polska*, nr skargi 42042/98, LEX nr 44913.

⁷⁰ Wyrok ETPC z 16 lutego 2000 r. w sprawie *Amann v. Szwajcaria*, nr skargi 27798/95, LEX nr 76904.

⁷¹ Wyrok ETPC z 7 lipca 1989 r. w sprawie *Soering v. Wielka Brytania*, A 161, par. 120; wyrok ETPC z 28 października 1994 r. w sprawie *Murray v. Wielka Brytania*, A. 300-A, par. 100.

⁷² Wyrok ETPC z 14 października 2003 r. w sprawie *Matasiewicz v. Polska*, nr skargi 22072/02, LEX nr 81408; decyzja ETPC z 7 listopada 2002 r. w sprawie *Olczak v. Polska*, nr skargi 30417/96, LEX nr 56783.

⁷³ Wyrok ETPC z 24 marca 2009 r. w sprawie *Tudor v. Rumunia*, nr skargi 219111/03, LEX nr 486973; wyrok ETPC z 5 marca 2009 r. w sprawie *Janković v. Chorwacja*, nr skargi 38478/05, LEX nr 487025.

⁷⁴ Wyrok ETPC z 12 marca 2009 r. w sprawie *Makarov v. Rosja*, nr skargi 15217/07, LEX nr 487003; decyzja ETPC z 31 maja 2001 r. w sprawie *Hajnrich v. Polska*, nr skargi 44181/98, LEX nr 47545; decyzja ETPC z 4 marca 1998 r. w sprawie *Edamski v. Polska*, nr skargi 29691/96, LEX nr 41060; decyzja ETPC z 21 października 1998 r. w sprawie *Piechowicz v. Polska*, nr skargi 38857/97, LEX nr 41080; M. Krzyżanowska-Mierzejewska, *op. cit.*, s. 191.

Konwencja nie determinuje rozwiązań szczegółowych odnośnie do „środka odwoławczego” w rozumieniu art. 13 EKPC, w szczególności nie określa, jaki ma to być środek (skarga do sądu powszechnego, skarga konstytucyjna,) i w jakim trybie rozpoznawany (w postępowaniu sądowym, w postępowaniu administracyjnym, w specjalnie stworzonym do tego trybie). Nie istnieje zatem jednolity model środka czy też środków służących na nadmierną długość postępowania, a z Konwencji wynikają jedynie ogólne założenia odnośnie do cech tego środka⁷⁵. Państwa mają więc dość szeroki margines swobody w doborze środków służących realizacji praw wynikających z Konwencji. Musi to być jednak w każdym przypadku środek „skuteczny” i „dostępny” zarówno w praktyce, jak i w teorii⁷⁶, a korzystanie ze „środków odwoławczych” nie może być bezpodstawnie uniemożliwiane przez działania lub zaniechania organów państwa⁷⁷.

W orzecznictwie Trybunału nie budzi wątpliwości, że gwarancje wynikające z Konwencji mają być skuteczne i praktyczne⁷⁸, a nie teoretyczne i iluzoryczne⁷⁹. Stąd też środek w postaci wniosku o przyspieszenie postępowania nie jest uznawany w orzecznictwie strasburskim za skuteczny środek odwoławczy w rozumieniu art. 13 EKPC, jako że nie może on w rzeczywisty sposób wpłynąć na bieg procesu, w tym jego usprawnienie i przyspieszenie⁸⁰. Jest to bowiem w istocie postulat – prośba, która nie prowadzi do kontroli sprawności prowadzonego postępowania.

Skuteczności „środka odwoławczego” nie podważa fakt, że jest on rozpoznawany przez „zwykłe” sądy, a nie przez Sąd Najwyższy czy też Trybunał Konstytucyjny⁸¹. Artykuł 13 EKPC nie wymaga bowiem, aby organem rozpoznającym taki środek była

⁷⁵ D. Szumiło-Kulczycka, *Skarga na naruszenie prawa...*, s. 233.

⁷⁶ Wyrok ETPC z 27 czerwca 2000 r. w sprawie *Ilhan v. Turcja*, nr skargi 22277/93, LEX nr 76761; decyzja ETPC z 13 lutego 2001 r. w sprawie *Krombach v. Francja*, nr skargi 29731/96, LEX nr 76286; decyzja ETPC z 16 października 2001 r. w sprawie *Nowicka v. Polska*, nr skargi 30218/96, LEX nr 49834; decyzja ETPC z 28 maja 2002 r. w sprawie *Urbańczyk v. Polska*, nr skargi 33777/96, LEX nr 55263; wyrok ETPC z 28 lutego 2006 r. w sprawie *Jakub v. Słowacja*, nr skargi 2015/02, LEX nr 172009 (ang.); wyrok ETPC z 29 czerwca 2006 r. w sprawie *Božić v. Chorwacja*, nr skargi 22457/02, LEX nr 182236; M. Kłopotcka, *op. cit.*, s. 151; wyrok ETPC z 19 lutego 1998 r. w sprawie *Dalia v. Francja*, European Court Reports 1998-I; wyrok ETPC z 20 lutego 1991 r. w sprawie *Vernillo v. Francja*, seria A, nr 198.

⁷⁷ Wyrok ETPC z 13 czerwca 2000 r. w sprawie *Timurtas v. Turcja*, nr skargi 23531/94, LEX nr 76773; wyrok ETPC z 27 czerwca 2000 r. w sprawie *Galman v. Turcja*, nr skargi 21986/93, LEX nr 76762; wyrok ETPC z 26 października 2004 r. w sprawie *Çağan v. Turcja*, nr skargi 33646/96, publikacja na stronie www.echr.coe.int; wyrok ETPC z 31 maja 2005 r. w sprawie *Çelikkbilek v. Turcja*, nr skargi 27693/95, publikacja na stronie www.echr.coe.int.

⁷⁸ Wyrok ETPC z 15 stycznia 2004 r. w sprawie *Tegdağ v. Turcja*, nr skargi 27699/95, publikacja na stronie www.echr.coe.int; wyrok ETPC z 15 lutego 2000 r. w sprawie *Garcia Manibado v. Hiszpania*, nr skargi 38695/97, LEX nr 76901.

⁷⁹ Wyrok ETPC z 14 stycznia 2010 r. w sprawie *Vanjak v. Chorwacja*, nr skargi 29889/04, LEX nr 434234.

⁸⁰ Decyzja EKPC z 7 lipca 1997 r. w sprawie *Wójcik v. Polska*, nr skargi 26757/95, LEX nr 41020.

⁸¹ J. Sobczak, *Opieszalność skarżymy w kraju*, Rzeczpospolita z 8 marca 2005 r., s. C1.

najwyższa instancja sądowa lub sąd (trybunał) konstytucyjny. Ba, przepis ten w ogóle nie wymaga, aby organem rozpoznającym „środek odwoławczy” był sąd, może być to inny organ państwowy. Konwencja posługuje się bowiem pojęciem „właściwego organu państwowego” („instancji krajowej” w znaczeniu „władzy krajowej”)⁸², nie wymaga więc z całą pewnością, aby był to organ sądowy, tak jak to czyni np. art. 6 ust. 1 EKPC. Pojęcie „właściwego organu państwowego” jest niewątpliwie szersze niż pojęcie „sądu”. Trafny jest zatem pogląd, że organy, o których mowa w art. 13 EKPC, nie muszą być sądami⁸³.

Dopuszczalne jest, z punktu widzenia Konwencji europejskiej, że „środek odwoławczy” służący na przewlekłość rozpoznawany będzie przez organ niebędący sądem. Innymi słowy, Konwencja europejska nie wymaga, aby organ rozpoznający środek odwoławczy w rozumieniu art. 13 miał w każdym przypadku charakter sądowy, *expressis verbis* stanowiąc, że środek ten ma przysługiwać do „właściwego organu państwowego”, a więc nie wyłącznie do sądu⁸⁴.

Jak podkreślił Europejski Trybunał Praw Człowieka, art. 13 EKPC zawiera wymóg środka wewnętrznego upoważniającego „właściwą instancję krajową” do merytorycznego rozpoznania treści skargi⁸⁵. Państwo strona Konwencji musi więc w swym ustawodawstwie wskazać, jaki organ jest właściwy w danym przypadku do rozpoznania „środka odwoławczego”⁸⁶.

W swym orzecznictwie Trybunał wyraźnie i jednoznacznie podkreślił, że „skuteczny środek odwoławczy” w rozumieniu art. 13 EKPC służy do właściwego organu krajowego (państwowego), bez precyzowania, o jaki konkretnie organ w danym

⁸² P. Hofmański, A. Wróbel [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. I, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2010, s. 732

⁸³ M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Krótki komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Zakamycze 2002, s. 396.

⁸⁴ A. Redelbach, *Natura praw człowieka. Strasburskie standardy ich ochrony*, Toruń 2001, s. 336 i cytowane tam orzecznictwo strasburskie; M. Balcerzak, *Konstrukcja prawa do skutecznego środka odwoławczego (Right to an effective remedy) w uniwersalnym i regionalnych systemach ochrony praw człowieka* [w:] *Księga Jubileuszowa Profesora Tadeusza Jasudowicza*, pod red. J. Białocerkiewicza, M. Balcerzaka, A. Czeczko-Durlak, Toruń 2004, s. 52; A. Rzepliński, *Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu z dnia 18 listopada 1977 r. (seria A 28). Sprawa Klass i inni przeciwko Niemcom*, Prokuratura i Prawo 1995, nr 9, s. 136; M.M. Gąsiorowska, *Skuteczność skargi na przewlekłość postępowania w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Paestra 2005, z. 5–6, s. 196; wyrok ETPC z 10 sierpnia 2006 r. w sprawie *Dobrev v. Bułgaria*, nr skargi 55389/00, LEX nr 190415; decyzja ETPC z 7 listopada 2002 r. w sprawie *Zawadka v. Polska*, nr skargi 48542/99, LEX nr 56779; wyrok ETPC z 26 października 2000 w sprawie *Kudła v. Polska*, nr skargi 30210/96, LEX nr 42804.

⁸⁵ M. Słupska-Uczkiewicz, *Problem skuteczności krajowej skargi na przewlekłość postępowania w sprawach rozpatrywanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka*, Wybór orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach polskich. Biuletyn 2004, nr 3–4, s. 9 i cytowane tam orzecznictwo strasburskie.

⁸⁶ Wyrok ETPC z 31 marca 2009 r. w sprawie *A.E. v. Polska*, nr skargi 14480/04, publikacja na stronie www.ms.gov.pl.

przypadku chodzi⁸⁷. Tym samym państwa strony Konwencji władne są określić samodzielnie w swym ustawodawstwie organ właściwy do rozpoznania danego „środka odwoławczego” w rozumieniu art. 13 EKPC⁸⁸.

Nie znaczy to jednak, że każdy „organ państwowy” spełnia kryteria wymagane przez ten przepis, albowiem wynikają z niego określone wymogi pod adresem owego „organu państwowego”, związane ze „skutecznością” wnoszonego środka – istnieje zależność między „skutecznością” środka odwoławczego a cechami organu, który uprawniony jest do jego rozpoznania.

Inaczej rzecz ujmując, kompetencje i gwarancje proceduralne oferowane przez organ państwowy muszą być właściwe dla zapewnienia „skuteczności” danego środka prawnego⁸⁹.

Prawodawca krajowy nie dysponuje więc w tym zakresie pełną i niczym nieograniczoną swobodą decyzyjną – usytuowanie danego organu w strukturze organów państwowych oraz ich kompetencje mają znaczenie dla sprostania wymogowi skuteczności⁹⁰, a zatem oceniając „skuteczność” danego środka odwoławczego rozpatrzeniu podlega również i to, jaki organ i w oparciu o jaką procedurę posiada kompetencję do jego rozpoznania.

Państwa strony Konwencji mają pewien stopień uznania co do sposobu dostosowania się do wymogu art. 13 EKPC, niemniej dostosowując się do tych wymogów, zobowiązane są zapewnić jednostce należycie gwarancje związane z rozpoznaniem tego środka, w tym odnoszące się do samego „organu odwoławczego”⁹¹.

Na powyższe zwrócił uwagę Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 8 stycznia 2004 r. w sprawie *Ayder i inni v. Turcja*, w którym wyraźnie podkreślono, że skarga złożona do sądu, w sytuacji gdy brak proceduralnych gwarancji rozpoznania wszystkich zarzutów związanych z naruszeniem wolności i praw człowieka, gwarantowanych konwencyjnie, a podniesionych przez skarżącego, nie może być uznana za „skuteczny środek odwoławczy” w rozumieniu Konwencji⁹².

Tym samym organ właściwy do rozpoznania „środka odwoławczego” w rozumieniu art. 13 EKPC musi dawać odpowiednie gwarancje proceduralne w zakresie jego

⁸⁷ Wyrok ETPC z 14 października 2003 r. w sprawie *D.M. v. Polska*, nr skargi 13557/02, LEX nr 81409; decyzja ETPC z 23 października 2001 r. w sprawie *Beller v. Polska*, nr skargi 51837/99, LEX nr 49835; decyzja ETPC z 30 listopada 2000 r. w sprawie *Peryt v. Polska*, nr skargi 42042/98, LEX nr 44913.

⁸⁸ Wyrok ETPC z 16 lutego 2000 r. w sprawie *Amann v. Szwajcaria*, nr skargi 27798/95, LEX nr 76904.

⁸⁹ Zob. P. Hofmański, A. Wróbel [w:] *Konwencja...*, s. 732 i cytowane tam orzecznictwo strasburskie.

⁹⁰ Wyrok ETPC z 6 września 1978 r. w sprawie *Klass i inni v. Niemcy*, nr skargi 5029/71, LEX nr 80801.

⁹¹ Wyrok ETPC z 20 września 2005 r. w sprawie *Dizmam v. Turcja*, nr skargi 156557, LEX nr 156557; wyrok ETPC z 24 lipca 2003 r. w sprawie *Yöyler v. Turcja*, nr skargi 26973/95, LEX nr 80333.

⁹² Wyrok ETPC z 8 stycznia 2004 r. w sprawie *Ayder i in. v. Turcja*, nr skargi 23656/94, LEX nr 100314.

rozpoznania⁹³. Nawet więc, gdy jest nim sąd, nie jest to wystarczający argument, aby uznać, że spełniony jest standard wymagany przez art. 13 EKPC.

W orzecznictwie strasburskim przyjęto, że „właściwy organ państwowy” w rozumieniu art. 13 EKPC może mieć charakter quasi-sądowniczy, administracyjny, jak też polityczny (komisja parlamentarna). Oczywiście organem tym może być również i sąd, nic nie stoi temu bowiem na przeszkodzie. Może to być także sąd konstytucyjny (trybunał konstytucyjny), jako że jest on z całą pewnością „organem państwowym”, nie ma więc z tego względu żadnych przeszkód, aby posiadał on kompetencję do rozpoznawania „środków odwoławczych” w rozumieniu art. 13 EKPC. Takie rozwiązanie, jeżeli chodzi o środek odwoławczy służący na przewlekłość postępowania, zostało przyjęte przez sporą część państw stron Konwencji europejskiej, jeżeli chodzi o organ właściwy do rozpoznania środka odwoławczego na przewlekłość postępowania⁹⁴. Tak jest m.in. w Niemczech, Hiszpanii, Chorwacji, na Słowacji oraz w Czechach⁹⁵. Warto wskazać, że trybunał (sąd) konstytucyjny będzie organem właściwym jedynie w sytuacji, gdy w danym przypadku będzie on wyposażony w kompetencję do rozstrzygnięcia o zasadności zarzutów podniesionych przez skarżącego⁹⁶.

Wskazane, wynikające z orzecznictwa Europejskiej Komisji Praw Człowieka i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, rozumienie pojęcia „właściwego organu państwowego” wydaje się zbyt liberalne, w szczególności gdy za taki organ uznaje organy o charakterze politycznym, jak również gdy przyjmuje się, że takim organem jest organ nieposiadający uprawnień decyzyjnych, a więc który nie jest władny wydać rozstrzygnięcia w przedmiocie złożonego „środka odwoławczego” (rzecznik praw obywatelskich).

Jak więc słusznie wskazano w nowszym orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, odwołanie się do rzecznika praw obywatelskich, który nie ma uprawnień do wydawania wiążących decyzji w sprawie, nie stanowi „skutecznego środka odwoławczego” w rozumieniu art. 13 EKPC. Taki pogląd Trybunał wyraził m.in. w wyroku z dnia 12 marca 2009 r. w sprawie *Makarov v. Rosja*, nr skargi 15217/07⁹⁷.

W orzecznictwie strasburskim podkreślono również, że w sytuacji gdy „środek odwoławczy” – skarga do rzecznika praw obywatelskich – prowadzi do procedury dyskrecjonalnej, nie jest „skutecznym środkiem odwoławczym”. Przez procedurę dyskrecjonalną należy rozumieć brak obowiązku po stronie rzecznika rozpoznania istoty złożonej skargi i wydania stosownego rozstrzygnięcia lub wystąpienia do właści-

⁹³ Decyzja ETPC z 5 lutego 2002 r. w sprawie *Ćonka v. Belgia*, nr skargi 51564/99, LEX nr 75660; wyrok ETPC z 26 października 2000 w sprawie *Kudła v. Polska*, nr skargi 30210/96, LEX nr 42804.

⁹⁴ M.A. Nowicki, *Środki służące pokrzywdzonym w związku z przewlekłością spraw sądowych (Krótki przegląd sytuacji w Europie)*, Jurysta 1999, nr 1, s. 23–24.

⁹⁵ W. Hermeliński, *Skuteczny środek zaskarżenia przewlekłości postępowań sądowych*, Palestra 2002, nr 3–4, s. 10; co do postępowania przed sądami (trybunałami) konstytucyjnymi zob. szerzej S. Grabowska, *Sądy konstytucyjne w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2008 (rozdział IV, VI, i IX).

⁹⁶ Wyrok ETPC z 6 listopada 2007 r. w sprawie *Bugajny i inni v. Polska*, nr skargi 22531/05, LEX nr 318591.

⁹⁷ LEX nr 487003.

wego organu o takie rozstrzygnięcie⁹⁸. Nie budzi natomiast wątpliwości z tego punktu widzenia przyznanie kompetencji do rozpoznawania środków odwoławczych sądom powszechnym czy też wojskowym oraz sądom (trybunałom) konstytucyjnym, te bowiem zawsze wyposażone są w kompetencję do władczego rozstrzygnięcia zawisłych spraw.

Stąd też zasadny jest pogląd wyrażony przez Trybunał, że kontrola sądowa, gdy jest dostępna, musi zostać uznana za skuteczny środek odwoławczy, którego wyczerpanie będzie niezbędne przed złożeniem skargi do Trybunału. Takie stanowisko Trybunał zajął m.in. w wyroku z dnia 17 lipca 2008 r. w sprawie *N.A. v. Wielka Brytania*, nr skargi 25904/07⁹⁹ czy też w wyroku z dnia 20 maja 2008 r. w sprawie *Gülmez v. Turcja*, nr skargi 16330/02¹⁰⁰. Jeżeli jednak sąd nie ma możliwości wydania rozstrzygnięcia co do istoty skargi na naruszenie praw gwarantowanych przez Konwencję, nie spełnia wymogów, o których mowa w art. 13 EKPC, nie może być więc uznany za „właściwy organ państwowy” w rozumieniu tego przepisu¹⁰¹.

Z całą mocą należy podkreślić, że art. 13 EKPC, wymagając od państw stron Konwencji „skutecznego środka odwoławczego” nakłada obowiązek, aby organ, który rozpoznaje ten środek, miał możliwość rozstrzygnięcia, czy doszło do naruszenia wolności lub prawa określonego w Konwencji na skutek działania lub zaniechania osób wykonujących swe funkcje urzędowe, czy też nie. Taki wniosek wynika z treści art. 13 EKPC – istotą tego przepisu jest stworzenie możliwości rozpoznania „środka odwoławczego” celem wiążącego rozstrzygnięcia, czy doszło do naruszenia gwarantowanych konwencyjnie wolności i praw. Musi to być więc organ wyposażony w uprawnienia decyzyjne.

Na powyższe trafnie zwrócił uwagę Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 10 maja 2001 r. oraz z dnia 10 października 2000 r., uznając, że art. 13 EKPC skutkuje istnieniem wymogu, by prawne uregulowanie środka odwoławczego umożliwiała rozstrzygnięcie co do istoty „dającej się uzasadnić skargi” wynikającej z Konwencji¹⁰², jasne jest więc, że brak możliwości wydania wiążącego rozstrzygnięcia w przedmiocie złożonego „środka odwoławczego” nie spełnia standardu, o którym mowa w art. 13 EKPC¹⁰³. Identyfikacyjny pogląd Trybunał wyraził w wyroku z dnia 4 maja 2001 r. w sprawie *Kelly i inni v. Wielka Brytania*¹⁰⁴ oraz w sprawie *Jordan v. Wielka Brytania*¹⁰⁵.

⁹⁸ Wyrok ETPC z 21 lipca 2009 r. w sprawie *Seliwiak v. Polska*, nr skargi 3818/04, niepubl.

⁹⁹ LEX nr 411639.

¹⁰⁰ LEX nr 397831.

¹⁰¹ Wyrok ETPC z 12 maja 2000 r. w sprawie *Khan v. Wielka Brytania*, nr skargi 35394/97, LEX nr 76868.

¹⁰² Wyrok ETPC z 10 maja 2001 r. w sprawie *T.P. i K.M. v. Wielka Brytania*, nr skargi 28945/95, LEX nr 76202; wyrok ETPC z 10 października 2000 r. w sprawie *Akkoç v. Turcja*, nr skargi 22947/93, LEX nr 76726.

¹⁰³ Zob. wyrok ETPC z 27 czerwca 2000 r. w sprawie *Salman v. Turcja*, nr skargi 21986/93, LEX nr 76762; wyrok ETPC z 13 czerwca 2000 r. w sprawie *Timurtas v. Turcja*, nr skargi 23531/94, LEX nr 76773.

¹⁰⁴ Wyrok ETPC z 4 maja 2001 r. w sprawie *Kelly i inni v. Wielka Brytania*, nr skargi 30054/96, LEX nr 76199.

¹⁰⁵ Wyrok ETPC z 4 maja 2001 r. w sprawie *Jordan v. Wielka Brytania*, nr skargi 24746/94, LEX nr 76196.

Z całą więc pewnością organ rozpoznający „środek odwoławczy” musi mieć umocowanie do jego merytorycznego rozpoznania, skutkującego wydaniem w jego przedmiocie stosownego orzeczenia, a więc jego władczego rozstrzygnięcia¹⁰⁶, „udzielającego odpowiednią ochronę (pomoc) w wymagających tego sprawach”¹⁰⁷. Należy więc odrzucić te poglądy, które uznają za „właściwy organ państwowy” w rozumieniu art. 13 EKPC podmiot, który nie może wydać władczego rozstrzygnięcia w przedmiocie wniesionego „środka odwoławczego”. Takim organem jest co do zasady komisja parlamentarna, w tym komisja śledcza, która nie podejmuje żadnych rozstrzygnięć¹⁰⁸. Jeżeli jednak w danym przypadku komisja parlamentarna posiada uprawnienia orzekające, a więc władna jest rozpoznać sprawą co do istoty i wydać jej w przedmiocie wiążące rozstrzygnięcie, nie ma z tego punktu widzenia żadnych przeciwwskazań, aby uznać taką komisję za „właściwy organ państwowy” w rozumieniu art. 13 EKPC. Tytułem przykładu należy wskazać, że zgodnie z art. 93 Konstytucji Republiki Słowenii z dnia 23 grudnia 1991 r. parlamentarna komisja śledcza posiada uprawnienia śledcze i orzekające takie same jak sądy¹⁰⁹. Rozwiązanie przyjęte w art. 93 Konstytucji Słowenii jest jednak odosobnione¹¹⁰.

Artykuł 13 EKPC wymaga, aby w przypadku zarzutu naruszenia gwarantowanych konwencyjnie wolności i praw jednostka uzyskała „skuteczną” ochronę, a takiej nie zapewnia jedynie zbadanie sprawy przez organ państwowy czy nawet wydanie opinii, w sytuacji gdy powyższe nie ma charakteru władczego, a przez to wiążącego. Niejednolitość orzecznictwa strasburskiego we wskazanej kwestii z całą pewnością nie służy pewności prawnej, jeżeli chodzi o stosowanie art. 13 EKPC.

„Właściwy organ państwowy” w rozumieniu art. 13 EKPC nie powinien mieć również charakteru politycznego, gdyż ocena, czy doszło do naruszenia wolności lub praw człowieka gwarantowanych przez Konwencję, powinna mieć charakter obiektywny, a tego z całą pewnością nie gwarantuje polityczny charakter danej instytucji. W literaturze prawa parlamentarnego twierdzi się wręcz, że komisja parlamentarna (komisja śledcza) nie ustala prawdy obiektywnej, lecz „prawdę polityczną”¹¹¹.

Ponadto „skuteczność” danego „środka odwoławczego” wymaga, aby rozpoznawał go podmiot o fachowych kompetencjach, a tego również nie gwarantuje organ o charakterze politycznym, składający się z członków parlamentu – regulacje dotyczące komisji parlamentarnych, w tym śledczych, nie stawiają przed parlamentarzystami do

¹⁰⁶ Wyrok ETPC z 26 października 2000 r. w sprawie *Hasan i Chaush v. Bułgaria*, nr skargi 30985/96, LEX nr 76728.

¹⁰⁷ Wyrok ETPC z 28 października 1994 r. w sprawie *Murray v. Wielka Brytania*, nr skargi 80515.

¹⁰⁸ B. Banaszak, *Komisje śledcze we współczesnym parlamentarystwie państw demokratycznych*, Warszawa 2007, s. 75.

¹⁰⁹ *Konstytucja Republiki Słowenii*, tłum. i wstęp P. Winczorek, Warszawa 1994, s. 47.

¹¹⁰ H. Pajdała, *Parlamentarne komisje śledcze* [w:] *Zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, pod red. T. Mołdowy, Warszawa 2003, s. 81.

¹¹¹ A. Weinberger, *Das Beweiserhebungsverfahrenparlamentarischer Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages*, Frankfurt am Main–Berlin–Bern–Bruxelles–New York–Oxford–Wien 2003, s. 77.

nich kandydującymi zwykle żadnych wymogów, poza jednym, a mianowicie tym, że muszą być członkami izby, która powołuje komisję¹¹².

Trzeba również zwrócić uwagę na fakt, że komisje parlamentarne mogą badać wyłącznie działalność organów i instytucji publicznych wyraźnie objętych kontrolą parlamentu, nie mogą więc wkraczać w sferę działalności sądów, jako że te stanowią władzę odrębną i niezależną od parlamentu¹¹³. Tym samym działalność komisji parlamentarnej siłą rzeczy ma charakter ograniczony, co nie jest po myśli art. 13 EKPC. Nie jest więc zasadne twierdzenie, że komisja parlamentarna co do zasady spełnia wymogi, o których mowa w art. 13 EKPC.

Zasadna wydaje się teza, że organ o charakterze sądowym, ze względu na tenże charakter, w tym uprawnienia decyzyjne, w przypadku właściwego uregulowania trybu postępowania będzie z całą pewnością „właściwym organem państwowym” w rozumieniu art. 13 EKPC, gwarantującym jednocześnie „skuteczność” tego środka w aspekcie proceduralnym¹¹⁴.

W swym orzecznictwie Europejski Trybunał Praw Człowieka wyraził pogląd, że możliwość odwołania się do różnych szczebli w ramach urzędu prokuratorskiego nie może zostać uznana za skuteczny środek odwoławczy, gdyż takie hierarchiczne odwołania prowadzą organy władzy do chęci wykorzystywania przyznanego im uznania i nie dają stronom osobistego prawa do zmuszenia państwa do wykonania swych uprawnień kontrolnych¹¹⁵. Stanowisko to jest prezentowane konsekwentnie w orzecznictwie strasburskim. Można więc stwierdzić, że Trybunał co do zasady nie uznaje za skuteczny „środek odwoławczy” w rozumieniu art. 13 EKPC, a więc za środek służący ochronie wolności i praw człowieka, skargi wnoszonej do prokuratora nadrzędnego¹¹⁶.

Z art. 13 EKPC nie wynikają żadne konkretne zasady procesowe, obowiązujące w postępowaniu przed „właściwym organem państwowym”. Przepis ten bowiem w ogóle nie określa procedury rozpoznania „środka odwoławczego”.

W doktrynie twierdzi się, że z całą pewnością jednak organ ten musi być niezależny od podmiotu, którego środek odwoławczy dotyczy, a więc którego działanie lub bezczynność zostało zaskarżone za pomocą tego środka¹¹⁷. Stanowisko to jest trafne.

¹¹² B. Banaszak, *Komisje śledcze...*, s. 75.

¹¹³ Zob. odnośnie do polskiej komisji śledczej D. Lis-Starowicz, *Komisja śledcza i komisja ds. Unii Europejskiej w systemie organów Sejmu* (na prawach rękopisu), materiały z XLVIII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Serock, 1–3 czerwca 2006, s. 12.

¹¹⁴ Wyrok ETPC z 17 lipca 2008 r. w sprawie *N.A. v. Wielka Brytania*, nr skargi 25904/07, LEX nr 411639.

¹¹⁵ M.in. wyrok ETPC z 8 lipca 2004 r. w sprawie *Djanzozov v. Rosja*, nr skargi 45950/09.

¹¹⁶ Wyrok ETPC z 1 marca 2007 r. w sprawie *Belevitskiy v. Rosja*, nr skargi 72967/01, LEX nr 246489; wyrok ETPC z 28 marca 2006 r. w sprawie *Mielnik v. Ukraina*, nr skargi 72286/01, LEX nr 174555; decyzja ETPC z 21 marca 2002 r. w sprawie *Radaj v. Polska*, nr skargi 29537/95, LEX nr 52158.

¹¹⁷ J.A. Frowein, W. Peukert, *Europäische Menschenrechtskonvention – Kommentar*, Kehl–Strasbourg–Arlington 1996, s. 429; M. Balcerzak [w:] B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2005, s. 292.

Jak wskazał Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 10 kwietnia 2008 r., postępowanie uruchomione na skutek „środka odwoławczego” powinno charakteryzować się rzetelnością, gwarantowaną przez art. 6 EKPC¹¹⁸, co niewątpliwie wymaga pełnej niezależności organu rozpoznającego tenże „środek odwoławczy” od organu, którego on dotyczy. Tylko w ten sposób można bowiem osiągnąć bezstronność w rozumieniu art. 6 EKPC.

Niezbędne jest również zapewnienie „rozsądnego terminu” postępowania w przedmiocie tego środka, tak aby jego wniesienie nie prowadziło w istocie do pogłębienia występującej przewlekłości, a przez to niczym nieuzasadnionego wydłużenia biegu postępowania co do istoty sprawy.

Decyzja organu rozpoznającego środek powinna być uzasadniona, albowiem skarżący ma prawo poznać okoliczności, na jakich oparte zostało orzeczenie, jak również argumenty, które doprowadziły do jego wydania¹¹⁹.

Wnoszący „środek odwoławczy” powinien mieć zapewnione prawo do obrony swych twierdzeń i argumentów na ich poparcie, choć zakres tego prawa nie może być utożsamiany z prawem do obrony gwarantowanym oskarżonemu przez art. 6 EKPC w sprawie karnej.

W sytuacji gdy „środek odwoławczy” rozpoznaje sąd, uczestnikom postępowania należy zapewnić możliwość udziału w jego posiedzeniu, choć nie jest to wymóg bezwzględny. Jeżeli jednak takie prawo zostało przewidziane, skarżący musi być powiadomiony o miejscu i terminie rozpoznania złożonego przez niego środka celem umożliwienia mu wzięcia udziału w posiedzeniu.

Sąd może być organem rozpoznającym „środek odwoławczy” jako „właściwy organ państwowy”, ale może być również organem rozpoznającym odwołanie od orzeczenia w przedmiocie takiego środka wydanego przez inny uprawniony organ, np. prokuratora. Państwa strony Konwencji władne są określić, w jakim charakterze w odniesieniu do „środka odwoławczego” występuje sąd.

Jak wskazał Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 4 maja 2000 r. w sprawie *Rotaru v. Rumunia*, „organ” w rozumieniu art. 13 EKPC nie musi być koniecznie we wszystkich instancjach organem sądowym w ścisłym znaczeniu¹²⁰. Przytoczony pogląd Trybunału akcentuje, że możliwe jest ukształtowanie krajowej procedury w zakresie „środka odwoławczego” w rozumieniu art. 13 EKPC na zasadzie instancyjności, nie jest to jednak wymóg konwencyjny.

Konwencja nie wymaga bowiem bezwzględnie, jak już zostało wskazane, aby postępowanie przed „właściwym organem państwowym”, w tym sądem, w przedmiocie danego „środka odwoławczego” było dwuinstancyjne, gdyż z art. 13 EKPC nie wynika, że na rozstrzygnięcie w przedmiocie „środka odwoławczego” powinien służyć

¹¹⁸ Wyrok ETPC w sprawie *Wasserman v. Rosja* (nr 2), nr skargi 21071/05, LEX nr 370471.

¹¹⁹ Zob. C. Nowak [w:] A. Błachnio-Parzych, J. Kosonoga, H. Kuczyńska, C. Nowak, P. Wiłński, *op. cit.*, s. 145.

¹²⁰ Wyrok ETPC z 4 maja 2000 r. w sprawie *Rotaru v. Rumunia*, nr skargi 28341/95, LEX nr 76775.

jakikolwiek środek zaskarżenia. Co warto podkreślić, art. 2 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji europejskiej¹²¹ przewiduje prawo do odwołania się, ale dotyczy ono każdego uznanego przez sąd za winnego popełnienia przestępstwa.

Z tego wynika wyraźnie, że art. 13 EKPC nie przewiduje możliwości zaskarżenia rozstrzygnięcia wydanego w następstwie rozpoznania „środka odwoławczego” w rozumieniu art. 13 EKPC, gdyż prawo do odwołania się, gwarantowane przez art. 2 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji europejskiej, dotyczy wyłącznie wyroków skazujących w prawach karnych¹²².

Odnosnie do zarzutu przewlekłości postępowania „środek skuteczny” w rozumieniu art. 13 EKPC to co do zasady środek, którego użycie powoduje przerwanie przewlekłości lub zapobiega dalszej przewlekłości postępowania, jak też prowadzi do zapewnienia stosownego zadośćuczynienia za zaistniałą zwłokę w postępowaniu¹²³, przy czym w orzecznictwie Trybunału uznaje się, że taki środek powinien w pierwszej kolejności służyć przyspieszeniu postępowania i zapobiegać jego nieuzasadnionemu przedłużaniu się¹²⁴. Kompensacyjny charakter środka nie jest więc decydujący¹²⁵. Dopuszczalne jest więc, aby środek pełnił wyłącznie funkcję zapobiegającą naruszeniu Konwencji, jak też aby zapewnił właściwe zadośćuczynienie w związku z naruszeniem, które nastąpiło¹²⁶. Mimo tego nie zakwestionowano rozwiązania przyjętego we Włoszech, które nie zapewnia środka prawnego służącego przyspieszeniu i usprawnieniu postępowania, lecz jedynie daje możliwość domagania się zadośćuczynienia w związku ze stwierdzoną nadmierną długością postępowania. Innymi słowy, środek wprowadzony we Włoszech ma wyłącznie charakter odszkodowawczy i nie służy zdyscyplinowaniu organu prowadzącego postępowanie¹²⁷. Nie zmienia to jednak faktu, że w systemie strasburskim za najbardziej skuteczny uznaje się środek łączący przyspieszenie i usprawnienie postępowania z możliwością przyznania zadośćuczynienia, przynajmniej wstępnego, już na etapie rozpoznawania „środka odwoławczego”.

Środek odwoławczy służący na przewlekłość postępowania ma dawać możliwość podniesienia zarzutu przewlekłości postępowania przez organem krajowym, a postępo-

¹²¹ Dz. U. z 2003 r. Nr 42, poz. 364.

¹²² S. Steinborn, *Ograniczenia zaskarżalności wyroku wydanego w I instancji jako środek uproszczenia procesu karnego w świetle prawa do dwuinstancyjnego postępowania (uwagi de lege lata i de lege ferenda)* [w:] *Prawa człowieka: wczoraj, dziś, jutro...*, s. 370.

¹²³ L. Garlicki, *Implementacja orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w ustawodawstwie krajowym (problemy przewlekłości postępowania)*, Biuletyn Biura Informacji Rady Europy. Wybór orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach polskich 2002, nr 2, t. 1, s. 7–8; M. Balcerzak, *Projekt ustawy o skardze...*, s. 96; wyrok ETPC z 10 sierpnia 2006 r. w sprawie *Dobrev v. Bułgaria*, nr skargi 55389/00, LEX nr 190415.

¹²⁴ M.in. wyrok ETPC z 30 stycznia 2001 r. w sprawie *Holzinger v. Austria*, nr skargi 23459/94, LEX nr 76543.

¹²⁵ K. Machowicz, *Ochrona praw człowieka w Rzeczypospolitej Polskiej na tle standardów europejskich*, Lublin 2009, s. 75.

¹²⁶ Decyzja ETPC z 11 czerwca 2002 r. w sprawie *Bukowski v. Polska*, nr skargi 38665/97, LEX nr 54076.

¹²⁷ Cz.P. Klak, *Skarga...*, s. 106.

wanie w jego przedmiocie powinno zapewniać szybką ochronę praw gwarantowanych w art. 6 ust. 1 EKPC¹²⁸.

Środek odwoławczy na przewlekłość postępowania musi umożliwiać ocenę nie tylko postępowania sądowego, ale również postępowania toczącego się, zanim sprawa trafiła do sądu. Jeżeli tak nie jest, to krajowy „środek odwoławczy” nie spełnia wymogów, o których mowa w art. 13 EKPC¹²⁹. Taki pogląd Europejski Trybunał Praw Człowieka zaprezentował m.in. w wyroku z dnia 8 kwietnia 2008 r. w sprawie *Krawczak v. Polska*, nr skargi 40387/06.

Środek służący na przewlekłość postępowanie nie ma być środkiem zapewniającym odwołanie od rozstrzygnięć zapadających w danym postępowaniu, lecz służyć zaskarżeniu jego nadmiernej długości¹³⁰. Ten sposób rozumienia pojęcia „skuteczny środek odwoławczy” konsekwentnie reprezentuje Europejski Trybunał Praw Człowieka¹³¹.

Z art. 13 EKPC nie wynika założenie, że tylko pojedynczy środek może być uznany za skuteczny w rozumieniu tego przepisu. Państwo może wprowadzić „zestaw” środków odwoławczych, które łącznie spełniać będą wymóg „skuteczności”¹³², nawet jeżeli zaoferowane środki prawne wzięte z osobna nie są „skuteczne”¹³³. Stanowisko to spotkało się z krytyką w doktrynie, niemniej jest ono konsekwentnie prezentowane w orzecznictwie Trybunału¹³⁴.

Gdy „środek odwoławczy”, który jest skuteczny, został użyty, użycie innego środka, który daje ten sam efekt, nie jest wymagane¹³⁵. Tym bardziej więc nie jest wymagane skorzystanie ze środka, który nie jest skuteczny¹³⁶.

Warto jednocześnie wskazać, że Trybunał stoi na stanowisku, iż środek odwoławczy w stosunku do długości wciąż toczącego się postępowania może zostać jedynie uznany za skuteczny, gdy szczególna uwaga poświęcona jest szybkości samej skargi dotyczącej

¹²⁸ Decyzja EKPC z 6 września 1995 r. w sprawie *Gibas v. Polska*, nr skargi 24559/94, LEX nr 40906.

¹²⁹ A. Bodnar, *op. cit.*, s. C3.

¹³⁰ Wyrok ETPC z 2 lutego 2006 r. w sprawie *Öztoprak i in. v. Turcja*, nr skargi 33247/96, LEX nr 172033 (ang.); M. Kłopocka, *op. cit.*, s. 150.

¹³¹ Np. decyzja ETPC z dnia 11 czerwca 2002 r. w sprawie *Bukowski v. Polska*, nr skargi 38665/97, LEX nr 54076.

¹³² Wyrok ETPC z 6 października 2005 r. w sprawie *Lukenda v. Słowenia*, nr skargi 23032/02, LEX nr 157811.

¹³³ Wyrok ETPC z 25 marca 1983 r. w sprawie *Silver v. Wielka Brytania*, seria A, nr 61; wyrok ETPC w sprawie *Leander v. Szwecja*, seria A, nr 116.

¹³⁴ J.A. Frowein, W. Peukert, *Europäische Menschenrechtskonvention – Kommentar*, Kehl–Strasbourg–Arlington 1996, nr 430–431; P. van Dijk, H.J.H. van Hoof, *Theory and Practice of the European Convention of Human Rights*, Denwer–Boston 1990, s. 531.

¹³⁵ Decyzja ETPC z 27 października 1998 r. w sprawie *Każmierczak v. Polska*, nr skargi 33863/96, LEX nr 41082; decyzja ETPC z 7 lipca 1997 r. w sprawie *Wójcik v. Polska*, nr skargi 26757/95, LEX nr 41020; decyzja ETPC z 10 września 1997 r. w sprawie *Grzeszczuk v. Polska*, nr skargi 23029/93, LEX nr 41030.

¹³⁶ Decyzja ETPC z 23 kwietnia 1998 r. w sprawie *Chojak v. Polska*, nr skargi 32220/96, LEX nr 41127; decyzja ETPC z 3 grudnia 1997 r. w sprawie *Ciepluch v. Polska*, nr skargi 31488/96, LEX nr 41051.

długości postępowania, albowiem odpowiedni charakter „środka odwoławczego” może zostać podważony przez nadmierne trwanie postępowania zainicjowanego wniesieniem tego środka¹³⁷. Inaczej rzecz ujmując, przebieg postępowania zainicjowanego wniesieniem „środka odwoławczego” ma być szybki i sprawny, środek ten powinien być więc rozpoznany bez zbędnej zwłoki.

Podsumowując: art. 13 EKPC przewiduje autonomiczną gwarancję proceduralną, służącą ochronie wolności i praw zawartych w Konwencji, w tym prawa do rozpatrzenia sprawy „w rozsądnym terminie”¹³⁸. Stąd też w prawie krajowym musi istnieć „skuteczny środek odwoławczy” przeciw przewlekłości postępowania, albowiem prawo do „rozsądnego czasu” postępowania gwarantowane jest przez art. 6 EKPC. „Środek odwoławczy” służący na przewlekłość postępowania musi być dostępny oraz dawać możliwość skutecznej i adekwatnej reakcji na nadmierną długość postępowania¹³⁹. Pamiętać przy tym należy, że sam „środek odwoławczy” może spełniać wymogi art. 13 EKPC, natomiast praktyka jego stosowania może być niezgodna z Konwencją i wypracowanym na jej podstawie orzecnictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Błędy stosowania prawa mogą prowadzić więc do uznania, że praktyka orzekania w przedmiocie danego „środka odwoławczego” jest wadliwa i w istocie prowadzi do naruszenia Konwencji (np. nieadekwatność remediów orzekanych w razie stwierdzenia przewlekłości)¹⁴⁰.

Jeżeli skarga na przewlekłość postępowania w rozumieniu ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki ma realizować standard wynikający z art. 13 EKPC, musi być środkiem „skutecznym” i „dostępnym” w rozumieniu nadanym tym pojęciom przez Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu.

3. Skarga na przewlekłość postępowania a europejski standard „dostępnego” i „skutecznego” środka odwoławczego

W ocenie, czy skarga na przewlekłość postępowania uregulowana w ustawie z dnia 17 czerwca 2004 r. spełnia kryteria stawiane „środkom odwoławczym” na przewlekłość postępowania, należy uwzględnić przede wszystkim, czy nie jest to środek nadmiernie sformalizowany, w jakim trybie podlega rozpoznaniu, w szczególności jakie są gwarancje rzetelności tego postępowania, jak również czy może ona wpłynąć na przyspieszenie postępowania oraz zapewnić skarżącemu zadośćuczynienie w sytuacji stwierdzenia nadmiernej długości postępowania.

Odnosnie do wymogów formalnych skargi na przewlekłość postępowania za uważać należy, że Konwencja europejska nie określa, jakie wymogi formalne ma

¹³⁷ Wyrok ETPC z 29 czerwca 2006 r. w sprawie *Počuča v. Chorwacja*, nr skargi 38550/02, LEX nr 182358.

¹³⁸ M. Balcerzak, *Konstrukcja prawa do skutecznego środka odwoławczego...*, s. 55.

¹³⁹ A. Błachnio-Parzych, *op. cit.*, s. 4.

¹⁴⁰ L. Garlicki, *Przewlekłość postępowania...*, s. 36.

spełniać „środek odwoławczy” w rozumieniu art. 13 tej EKPC. Przepis ten w ogólnie nie formuluje żadnych wymogów formalnych odnośnie do „środka odwoławczego”, wymagając przy tym wyraźnie, aby był on „skuteczny”. Europejski Trybunał Praw Człowieka, podkreślając konieczność wyczerpania wszystkich krajowych środków odwoławczych przed wniesieniem skargi do Trybunału, wskazał, że musi być to uczynione zgodnie z wymogami i terminami ustanowionymi w prawie krajowym¹⁴¹. Nie może więc budzić wątpliwości, że określenie wymogów formalnych, jakie spełnić musi krajowy „środek odwoławczy”, aby być rozpoznany, należy do prawa wewnętrznego poszczególnych państw stron Konwencji, które jednak nie może pozbawić tego „środka” skuteczności, a tym bardziej „dostępności”. W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka sformułowano katagoryczny pogląd, że owe wymogi formalne nie mogą charakteryzować się nadmiernym rygoryzmem, który w efekcie uniemożliwia skorzystanie z danego „środka odwoławczego”, gdyż jednostka musi mieć jasną, praktyczną, realną możliwość zaskarżenia naruszenia Konwencji¹⁴². Podkreślono również, że wymogi formalne „środka odwoławczego” muszą być tak sformułowane, aby istniała możliwość jego rozpoznania zgodnie z prawem krajowym i usunięcia zaistniałego naruszenia Konwencji¹⁴³. „Środek odwoławczy” musi być praktycznie dostępny, co oznacza m.in., że nie może stawiać nadmiernych wymogów formalnych, jako że w takim przypadku skorzystanie z niego będzie istotnie utrudnione lub nawet zniesione¹⁴⁴. Przez nadmierne wymogi formalne należy rozumieć takie, które nie są możliwe do spełnienia lub ich spełnienie wiąże się ze znacznymi trudnościami, w istocie podważając dostępność „środka odwoławczego”.

Oceniając z punktu widzenia Konwencji europejskiej podstawowe wymogi formalne skargi jako pisma procesowego, uznać należy, że w żadnej mierze nie można ich uznać za nadmierne, ograniczające prawo do skorzystania z tego „środka odwoławczego”. Ustawodawca nie wymaga bowiem od skarżącego niczego szczególnego, zobowiązując go jedynie do dokonania w piśmie procesowym – skardze na przewlekłość postępowania – najbardziej podstawowych oznaczeń (podstawowe wymogi formalne pisma procesowego – art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r.), jak również sformułowania żądania stwierdzenia przewlekłości i podania okoliczności uzasadniających zgłoszone żądanie (art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r.).

Tym samym skarżący zobowiązany jest do podania niezbędnych danych, pozwalających na identyfikację skarżącego (oznaczenie oraz adres wnoszącego pismo – art. 119 § 1 pkt 2 k.p.k. w zw. z art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r.) oraz organu,

¹⁴¹ Wyrok ETPC z 12 marca 2009 r. w sprawie *Makarov v. Rosja*, nr skargi 15217/07, LEX nr 487003; decyzja ETPC z 8 grudnia 2005 r. w sprawie *A. Wawrzynowicz i W. Wawrzynowicz v. Polska*, nr skargi 73192/01, LEX nr 166146.

¹⁴² Wyrok ETPC z 30 października 1998 r. w sprawie *F.E. v. Francja*, nr skargi 38212/97, LEX nr 77343.

¹⁴³ Wyrok ETPC z 8 listopada 2005 r. w sprawie *Gongadze v. Ukraina*, nr skargi 34056/02, LEX nr 165439.

¹⁴⁴ Wyrok ETPC z 20 października 2005 r. w sprawie *Yetkinsekerci v. Wielka Brytania*, nr skargi 71841/01, LEX nr 157911.

do którego pismo jest kierowane, i sprawy, jakiej dotyczy (art. 119 § 1 pkt 1 k.p.k. w zw. z art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r.). Jest oczywiste, że skarga musi być podpisana (art. 119 § 1 pkt 4 k.p.k. w zw. z art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r.), gdyż anonimowy środek odwoławczy nie podlega rozpoznaniu. Data pisma ma charakter informacyjny, pozwalający na określenie, kiedy pismo zostało sporządzone – inna może być bowiem data sporządzenia, a inna data jego wniesienia. Wymogi te nie stanowią żadnej, nie mówiąc już o nadmiernej, trudności dla skarżącego, zwłaszcza że w sytuacji błędnego oznaczenia organu, do którego skarga jest kierowana, pismo przekazywane jest przez organ niewłaściwy zgodnie z właściwością (art. 118 § 3 k.p.k. w zw. z art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r.), a skarżący zawiadamiany o tym fakcie. Warto wskazać, że przywołane podstawowe wymogi formalne skargi na przewlekłość postępowania są „łagodniejsze” niż wymogi, które Regulamin Trybunału¹⁴⁵ stawia przed skargą indywidualną (art. 47 ust. 1 Regulaminu).

Szczególne wymogi formalne skargi jako pisma procesowego, zawarte w art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., były przedmiotem analizy ze strony Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Trybunał nie zakwestionował wymogu, że skarga na przewlekłość powinna zawierać żądanie stwierdzenia przewlekłości postępowania w sprawie, której skarga dotyczy (art. 6 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r.) oraz przytoczenie okoliczności uzasadniających żądanie (art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r.). Trybunał nie zakwestionował również rozwiązania ustawowego zawartego w art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., na mocy którego sąd wydaje postanowienie o odrzuceniu skargi, gdy nie spełnia ona wskazanych wymogów formalnych, bez uprzedniego wezwania do ich uzupełnienia.

Zdaniem Trybunału wadliwa jest jednak praktyka sądów polskich, wymagająca wyraźnego sformułowania żądania stwierdzenia przewlekłości postępowania.

Trybunał uznał – i jest to stanowisko jak najbardziej racjonalne – że jeżeli chodzi o żądanie stwierdzenia przewlekłości postępowania, wystarczające są potoczne sformułowania zawarte w uzasadnieniu skargi na przewlekłość, z których będzie wynikać intencja skarżącego, a skarżący nie musi formułować swoich żądań w brzmieniu ustawowym. Taki pogląd Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu wyraził m.in. w wyroku z dnia 10 maja 2007 r. w sprawie *Wende i Kukówna v. Polska*, nr skargi 56026/00¹⁴⁶.

Pozostaje on w zgodzie z tezą, że „formalistyczne” podejście do instrumentów ochrony praw człowieka uniemożliwia zbadanie istoty roszczenia i jest nieproporcjonalne do celu, jakim jest zapewnienie pewności prawnej¹⁴⁷. Taki „formalizm” niewątpliwie prowadzi do nieuzasadnionego utrudnienia dostępu do „środka odwoławczego”, co pozostaje w sprzeczności z Konwencją, jako że „dostępność” środka odwoławczego

¹⁴⁵ Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.

¹⁴⁶ www.echr.coe.int

¹⁴⁷ Wyrok ETPC z 24 maja 2006 r. w sprawie *Liakopoulou v. Grecja*, nr skargi 20627/07, publikacja na stronie www.echr.coe.int.

nie może być utrudniania przez działania lub zaniechania organów państwa strony Konwencji¹⁴⁸.

Zasadność poglądu wyrażonego przez Trybunał nie może budzić wątpliwości, albowiem przepisy dotyczące „środka odwoławczego” w rozumieniu art. 13 EKPC nie mogą być interpretowane w sposób „formalistyczny” czy też, inaczej rzecz ujmując, „rygorystyczny”, w następstwie czego skarżący pozbawiony byłby możliwości skutecznego wniesienia takiego środka, w tym skargi na przewlekłość postępowania w rozumieniu ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. Jeżeli z treści skargi wynika, że skarżący kwestionuje przebieg danego postępowania i zarzuca mu przewlekłość, to w ten sposób żąda jej stwierdzenia zgodnie z ustawą i nie jest potrzebne, aby wyraźnie wyartykułował swe żądanie. Istota tego żądania wynika z treści skargi, a w szczególności z faktu, że skarżący wnosi skargę, w której formułuje określone zarzuty co do długości postępowania w jego sprawie, po to właśnie, aby doszło do stwierdzenia i przerwania przewlekłości w postępowaniu, w którym jest stroną, i nie jest tu niezbędne posłużenie się sformułowaniem „żadam”, „żądanie” czy też „domagam się stwierdzenia przewlekłości”. „Żądanie stwierdzenia przewlekłości” może być wyrażone w różny sposób, także konkludentnie, ważne jest, aby z treści złożonej skargi wynikało, że skarżący kwestionuje przebieg danego postępowania i twierdzi, że toczy się ono nadmiernie długo, a więc przewlekłe. Taka wykładnia pozostaje w zgodzie z Konwencją, jak również orzecznictwem Trybunału, a także z *ratio legis* ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. Skoro jej celem jest zapewnienie skutecznego „środka odwoławczego” w zakresie przewlekłości postępowania, to jest zrozumiałe, że przepisy tej ustawy muszą być wykładane w sposób, które zapewnia skardze „skuteczność” i „dostępność”, a więc wymaganie wyraźnego i jednoznacznego wyartykułowania w skardze żądania stwierdzenia przewlekłości nie pozostaje w zgodzie z powyższymi założeniami.

Skarżący musi mieć zapewnioną możliwość zainicjowania postępowania w przedmiocie oceny, czy nie doszło do przewlekłości postępowania, a to oznacza, że zakwestionowanie przez niego jego przebiegu jest równoznaczne z tym, że żąda on w ten sposób udzielenia ochrony prawnej i przerwania tego stanu. Skargi na przewlekłość nie składa się bowiem dla samego jej złożenia, lecz w określonym celu, a mianowicie po to, aby w wyniku stwierdzenia przewlekłości postępowania przerwać ten stan i zapobiec jego wystąpieniu na dalszym etapie procesu.

Nie można więc interpretować przepisów dotyczących wymogów formalnych skargi na przewlekłość w taki sposób, aby utrudnić uprawnionemu podmiotowi dostęp do tego środka. Wręcz przeciwnie, przepisy te powinny być interpretowane tak, aby skarżący miał rzeczywistą możliwość skorzystania z tego środka ochrony jego praw.

¹⁴⁸ Wyrok ETPC z 28 marca 2000 r. w sprawie *Mamut Kaya v. Turcja*, nr skargi 22535/93, LEX nr 76775; wyrok ETPC z 12 maja 2000 r. w sprawie *Khan v. Wielka Brytania*, nr skargi 35394/97, LEX nr 76868.

W wyroku z dnia 17 lipca 2007 r. w sprawie *Wawrzynowicz v. Polska*, nr skargi 73191/01¹⁴⁹ Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu uznał, że samo wskazanie przez skarżącego w uzasadnieniu skargi, że postępowania sądowe trwały ponad osiem lat, wystarcza do wyczerpania przesłanki ustawowej, polegającej na wskazaniu okoliczności uzasadniających skargę. Tym samym Trybunał stanął na stanowisku, że nie jest niezbędne wskazanie przez skarżącego na konkretnie działania lub zaniechania sądu, prokuratora czy też komornika sądowego, które doprowadziły do przewlekłości w danym postępowaniu, i wystarczające jest zakwestionowanie ogólnego czasu postępowania. Stanowisko to zostało zaakceptowane w doktrynie¹⁵⁰.

Jest to jednak pogląd zbyt daleko „odformalizowany”. Samo wskazanie upływu czasu nie wystarczy, aby przyjąć, że skarżący przytoczył okoliczności uzasadniające żądanie stwierdzenia przewlekłości postępowania, jest to co najwyżej jeden z elementów tych okoliczności, bo sam upływ czasu nie świadczy jeszcze sam w sobie o zaistnieniu lub nie stanu przewlekłości, który sam w sobie nie przesądza jeszcze w żaden sposób kwestii przewlekłości postępowania. Wprawdzie według Trybunału podstawą stwierdzenia, czy doszło do przewlekłości postępowania, jest przede wszystkim ocena długości postępowania¹⁵¹, niemniej czym innym jest kryterium oceny, a czym innym przytoczenie okoliczności (zdarzeń, faktów), które do przewlekłości, a więc do nadmiernej długości postępowania, doprowadziły. Możliwa jest sytuacja, że mimo wielomiesięcznego czy też wieloletniego prowadzenia postępowania, jego długość będzie uzasadniona okolicznościami sprawy i nie będzie następstwem żadnych wadliwych działań czy też zaniechań ze strony organu procesowego.

Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. wymaga, aby skarżący wskazał, co jego zdaniem do przewlekłości postępowania doprowadziło. Nie jest to żaden nadmierny formalizm – skoro skarżący twierdzi, że zaistniała przewlekłość, powinien wskazać, co o tym przesądza.

Z Konwencji europejskiej nie wynika w żadnej mierze zakaz sformułowania wymogów formalnych wobec pisma procesowego będącego „środkiem odwoławczym”. Wynika natomiast z całą pewnością zakaz nadmiernego ich sformalizowania, faktycznie utrudniającego dostęp do danego środka, jak również zakaz wykładni tych wymogów w sposób sprzeczny z Konwencją.

Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. nie wymaga, aby skarżący wskazał szczegółowo okoliczności uzasadniające żądanie stwierdzenia przewlekłości, jak też aby swoje stanowisko szczegółowo uzasadnił. Wystarczające jest, gdy skarżący przykładowo wymieni te działania lub zaniechania organu procesowego, które jego zdaniem są przyczyną

¹⁴⁹ Biuletyn Biura Informacji Rady Europy. Wybór orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach polskich 2007, nr 2, s. 88–90.

¹⁵⁰ A. Błachnio-Parzych, *Standardy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka a polskie regulacje w przedmiocie środków służących przeciwdziałaniu przewlekłości postępowania w sprawach karnych*, maszynopis, s. 5; *Przewlekłość postępowania cywilnego w praktyce sądów krajowych a standardy ETPC*, publikacja na stronie www.ms.gov.pl.

¹⁵¹ M.in. wyrok ETPC z 29 marca 2006 r. w sprawie *Apicella v. Włochy*, nr skargi 64890/01, publikacja na stronie www.echr.coe.int.

przewlekłości. Nie musi przy tym wymienić wszystkich przyczyn, które doprowadziły do przewlekłości. Ustawa ta bowiem stanowi, że w skardze należy „przytoczyć” okoliczności uzasadniające żądanie, nie ma więc mowy o ich szczegółowym uzasadnianiu (omawianiu), jak również nie ma wymogu, aby skarżący przedstawił wszystkie okoliczności, które w jego ocenie (odczuciu) są przyczyną przewlekłości.

Podsumowując: odrzucając nadmierny formalizm i wymóg szczegółowego przytoczenia i uzasadnienia okoliczności uzasadniających żądanie stwierdzenia przewlekłości, przyjęć należy na gruncie art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., że skarżący zobowiązany jest wskazać na przyczyny (przytoczyć je, a więc wymienić), które jego zdaniem doprowadziły do przewlekłości. Owo „przytoczenie okoliczności” może mieć charakter enumeratywnego wyliczenia wadliwych działań lub zaniechań sądu, prokuratora prowadzącego lub nadzorującego postępowanie albo komornika sądowego. Wystarczające jest, jeśli ze skargi wynikać będzie, w czym skarżący uparuje źródła przewlekłości. Wskazanie jedynie czasu postępowania, bez żadnego odniesienia do przyczyn przewlekłości, jest niewystarczające.

Zaprezentowana tutaj wykładnia art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. nie pozostaje w sprzeczności z Konwencją europejską, gdyż nie przekreśla „dostępności” środka odwoławczego, jednocześnie jednak stawia przed nim określone wymagania, związane z koniecznością sformułowania żądania w sposób konkretny, a nie gołosłowny, które nie stanowią nadmiernego obciążenia skarżącego. Skoro bowiem formułuje żądanie określonej treści, powinien przedstawić argumentację na jej poparcie.

Wykładnia ta nie pozostaje w sprzeczności z orzecznictwem Trybunału, albowiem Trybunał niejednokrotnie w swym orzecznictwie zajął stanowisko, że zakwestionowane czasu postępowania, bez wskazania, co doprowadziło do nadmiernej długości postępowania, jest niewystarczające do przyjęcia, że skarga spełnia wymóg, o którym mowa w art. 47 ust. 1 lit. e Regulaminu Trybunału – zwięzłego przedstawienia zarzucanego naruszenia (naruszeń) Konwencji oraz istotnych argumentów¹⁵². Stanowisko to można odnieść *per analogiam* do skargi na przewlekłość postępowania w rozumieniu ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r.

W wyroku w sprawie *Wende i Kukówna v. Polska* Trybunał uznał, że strona wyczerpała krajowe środki ochrony w rozumieniu art. 35 ust. 1 EKPC, mimo że jej skarga została odrzucona na podstawie art. 9 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. W konsekwencji odrzucenie skargi na tej podstawie otwiera drogę do wniesienia skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i nie jest konieczne skuteczne złożenie nowej skargi.

We wskazanym powyżej wyroku Trybunał uznał również, że w sytuacji gdy strona jest uprawniona do wniesienia skargi osobiście, sąd krajowy powinien pouczyć ją („doradzić jej”), na czym polegają uchybienia tej skargi, i umożliwić ich uzupełnienie. Nie zakwestionowano jednak zgodności z Konwencją art. 9 ust. 1 ustawy z dnia

¹⁵² M.in. wyrok ETPC z 26 maja 2009 r. w sprawie *Batsanina v. Rosja*, nr skargi 3932/02, publ. na stronie www.echr.coe.int.

17 czerwca 2004 r., który przewiduje odrzucenie skargi niespełniającej wymogów, o których mowa w art. 6 ust. 2 tej ustawy, bez wzywania do uzupełnienia braków.

Niewątpliwie stanowisko Trybunału w pełnym zakresie służy realizacji prawa do wniesienia „środka odwoławczego” przez skarżącego, przy czym Trybunał sugeruje jedynie, w jaki sposób powinien postąpić sąd krajowy, nie znaczy to jednak, że jest to jedyna droga, aby uznać, że nie dochodzi do niezgodności z Konwencją.

Ponieważ odrzucenie skargi na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. nie zamyka co do zasady drogi do wniesienia skargi na przewlekłość, przyjęte przez polskiego ustawodawcę rozwiązanie nie może być uznane za sprzeczne z art. 13 EKPC. Zresztą Trybunał w przywołanym już wyroku z dnia 17 lutego 2007 r. w sprawie *Wawrzynkiewicz v. Polska* zwrócił uwagę na fakt, że w sytuacji, w której skarżący nie został wezwany do usunięcia braków formalnych i nie miał już możliwości złożenia nowej, poprawionej skargi, nie jest zapewnione prawo do „środka odwoławczego”. *A contrario*, jeżeli istnieje możliwość złożenia nowej skargi, nie można uznać, że standard strasburski nie jest realizowany, gdyż skarżący ma możliwość skorzystania z tego instrumentu prawnego, a odrzucenie poprzedniej skargi wiąże się ze wskazaniem, jakie uchybienia doprowadziły do podjęcia takiej decyzji.

Skoro skarżący otrzymuje postanowienie w przedmiocie odrzucenia, wydane na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., w którego uzasadnieniu wskazane jest, co doprowadziło do podjęcia takiej decyzji, to uzyskuje urzędową informację na temat uchybień jego „środka odwoławczego”. Skarżący może więc usunąć uchybienie w ten sposób, że ma możliwość wniesienia nowej skargi, spełniającej wymogi ustawowe, jako że odrzucenie skargi z powodów formalnych, po pierwsze, nie zamyka drogi do jej ponownego złożenia, a po drugie, nie obowiązuje tu żadne ograniczenie temporalne (*arg. ex art.* 14 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r.), dlatego też taka skarga może być wniesiona zaraz po odrzuceniu poprzedniej. Oczywiście, w sytuacji gdy postępowanie ulegnie zakończeniu, skarżący nie ma już możliwości wniesienia skargi, tę bowiem wnosi się „w toku postępowania w sprawie” (art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r.).

Ponadto, jeżeli przesłanki, o których mowa w art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. nie będą wykładane w sposób „formalistyczny”, nie dojdzie do ograniczenia prawa do wniesienia „środka odwoławczego”, a zatem brak będzie podstaw do stwierdzenia niezgodności z Konwencją, gdyż skarżący dysponować będzie możliwością skorzystania z „dostępnego” instrumentu ochrony prawnej.

„Formalistyczne” podejście do tych przesłanek i odrzucanie skarg na przewlekłość postępowania, które w wyraźny sposób nie formułują żądania stwierdzenia przewlekłości, jak również nie zawierają szczegółowego przytoczenia okoliczności uzasadniających żądanie, nie znajduje akceptacji ze strony Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i – jako sprzeczne z Konwencją – podzielone być nie może.

Oceniając z punktu widzenia Konwencji europejskiej i orzecznictwa strasburskiego szczególne wymogi formalne skargi jako pisma procesowego, uznać należy, że nie są one sprzeczne z Konwencją, sprzeczna jest natomiast ich wykładnia, która prowadzi do nadmiernego formalizmu i taką praktykę odrzuca Trybunał. Przepisy prawa muszą być

wykładane w sposób zgodny Konwencją, jako wiążącą Polskę umową międzynarodową, a to oznacza, że w procesie wykładni prawa niezbędne jest także uwzględnienie, że określone instrumenty prawne, w tym skarga na przewlekłość postępowania, służą realizacji praw wynikających właśnie z Konwencji, więc niedopuszczalne jest utrudnienie czy też ograniczenie ich dostępności. Prawo do „środka odwoławczego” w rozumieniu art. 13 EKPC nie może być fikcją.

Dokonując kontroli wymogów formalnych skargi na przewlekłość, sąd właściwy do jej rozpoznania (w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r.) nie może jednak przyjąć wykładni niekorzystnej dla skarżącego i odrzucić skargi tylko i wyłącznie dlatego, że nie wyrażono wprost żądania stwierdzenia przewlekłości czy też nie szczegółowo, lecz enumeratywnie podano okoliczności uzasadniające żądanie stwierdzenia przewlekłości. Sąd powinien zapoznać się z całością skargi i na tej podstawie dokonać oceny, czy spełnia ona wymogi zawarte w art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., pamiętając, że jest ona „środkiem odwoławczym” w rozumieniu art. 13 EKPC, a to wymaga odrzucenia nadmiernego i niepotrzebnego rygoryzmu i formalizmu.

Nie jest też przejawem nadmiernego formalizmu procesowego nałożenie na skarżącego obowiązku uiszczenia opłaty w kwocie 100 zł (art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r.).

Jak wskazano w orzecznictwie strasburskim, sama istota opłaty przy wnoszeniu „środka odwoławczego” w rozumieniu art. 13 EKPC nie jest sprzeczna z tym przepisem, pod warunkiem że koszty sądowe nie są nadmierne i nie utrudniają dostępu do tego środka¹⁵³.

Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 1 marca 2005 r. w sprawie *Charzyński v. Polska*, nr skargi 15212/03, uznał, że opłata we wskazanej wysokości nie jest nadmierna, a przez to nie rzutuje negatywnie na „dostępność” tego środka odwoławczego. Dodatkowo podniesiono, że jest ona zwracana w przypadku uwzględnienia skargi¹⁵⁴.

Stanowisko to jest jak najbardziej zasadne, zwłaszcza gdy uwzględni się fakt, że skarżący może być zwolniony od obowiązku uiszczenia tej opłaty w trybie przewidzianym przez kodeks postępowania karnego. Ponadto w razie potwierdzenia się zarzutu przewlekłości postępowania opłata jest w każdym przypadku zwracana (art. 17 ust. 3 ustawy z dnia 17 czerwca 2004. r.), co oznacza, że w takim przypadku skarżący nie ponosi żadnych kosztów związanych z rozpoznaniem skargi.

Opłata stała, o której mowa w art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r., gdy uwzględni się wysokość opłat przewidzianych w polskim ustawodawstwie, nie może być uznana za wysoką czy też wygórowaną, a zatem z całą pewnością nie jest to nadmierne obciążenie, które ze względów fiskalnych ogranicza dostęp do „środka

¹⁵³ M.in. wyrok ETPC w sprawie *Scordino v. Włochy* z 29 marca 2006 r., nr skargi 36813/97, LEX nr 174551; wyrok ETPC z 15 stycznia 2009 r. w sprawie *Burdov v. Rosja* (nr 2), LEX nr 478216; wyrok ETPC z 10 kwietnia 2008 r. w sprawie *Wasserman v. Rosja*, nr skargi 21071/05, LEX nr 370471.

¹⁵⁴ M.M. Gąsiorowska, *Skuteczność skargi na przewlekłość postępowania w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Palestra 2005, z. 5–6, s. 196.

odwoławczego”, jakim jest skarga na przewlekłość postępowania. Dodatkowo należy zwrócić uwagę na fakt, że od 1 maja 2009 r. w przypadku odrzucenia skargi opłata podlega zwrotowi (art. 17 ust. 3 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r.), co oznacza, że w przypadku braku merytorycznego rozpoznania skargi skarżący także nie ponosi tej opłaty.

Skoro ustawodawca przyjął rozwiązanie, które nie obciąża skarżącego nadmiernie pod względem finansowym, mając przy tym chronić wymiar sprawiedliwości przed nieuzasadnionymi skargami, nie można zakwestionować jego zgodności z Konwencją i wymagać, aby z wniesieniem skargi nie wiązał się obowiązek uiszczenia jakiegokolwiek opłaty, zwłaszcza że istnieje możliwość uzyskania zwolnienia od obowiązku wniesienia opłaty, a w przypadku uwzględnienia skargi lub jej odrzucenia jest ona z urzędu zwracana. Przyjęte w art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. nie prowadzi więc do nieuzasadnionego ograniczenia „dostępności” skargi na przewlekłość postępowania. Nie jest to bowiem bariera, która pozbawia skarżącego możliwości wniesienia skargi i w drastyczny sposób ogranicza dostęp do tego środka, a tylko w takim przypadku doszłoby do sprzeczności z art. 13 EKPC.

Skargę na przewlekłość postępowania w każdym przypadku rozpoznaje sąd (art. 4 ustawy). Zapewniono zatem drogę sądową dochodzenia stwierdzenia naruszenia prawa do rozpoznania sprawy w „rozsądnym terminie”, co z pewnością realizuje standard, o którym mowa w art. 13 EKPC. Dodatkowo podkreślić należy, że sąd orzeka w składzie 3 sędziów zawodowych (art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r.), co oznacza, że zapewniono należyte gwarancje z zakresu rzetelności i fachowości rozpoznania skargi.

Sąd rozpoznający skargę zobowiązany jest odnieść się do wszystkich wniosków i zarzutów w niej sformułowanych (art. 433 § 2 k.p.k. w zw. z art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r.), zapewniono zatem niezbędną rzetelność w zakresie rozpoznania wniesionego „środka odwoławczego”. Decyzja sądu musi zawierać uzasadnienie (art. 94 § 1 pkt 5 k.p.k. w zw. z art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r.), co oznacza, że sąd winien podać na piśmie argumenty i okoliczności, które zadecydowały o uwzględnieniu lub oddaleniu skargi, jak również o jej odrzuceniu, każde bowiem postanowienie podjęte w przedmiocie skargi musi zawierać uzasadnienie.

Uwzględnienie skargi oznacza nie tylko stwierdzenie naruszenia prawa do rozpoznania sprawy „bez nieuzasadnionej zwłoki” („w rozsądnym terminie”), ale prowadzić może do wydania z urzędu lub na wniosek skarżącego zalecenia podjęcia przez sąd rozpoznający sprawę albo prokuratora prowadzącego lub nadzorującego postępowanie przygotowawcze odpowiednich czynności w wyznaczonym terminie (art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r.), co oznacza, że uwzględnienie skargi prowadzić może do wydania zaleceń dyscyplinujących organ prowadzący sprawę. W ten sposób skarga spełnia rolę dyscyplinującą, a jej uwzględnienie przyczynić się może do szybkiego i sprawnego prowadzenia postępowania w dalszym jego biegu.

Znaczenie wybitnie dyscyplinujące ma również obowiązek, spoczywający na sędziu, który uwzględnił skargę na przewlekłość, doręczenia odpisu przedmiotowego orzeczenia prezesowi właściwego sądu (gdy skarga dotyczyła przewlekłości postępowania

sądowego), Ministrowi Sprawiedliwości (gdy skarga dotyczyła przewlekłości postępowania prowadzonego przez komornika sądowego) lub prokuratorowi przełożonemu nad prokuratorem prowadzącym lub nadzorującym postępowanie (art. 13 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r.), co rodzi obowiązek podjęcia czynności nadzorczych. W założeniu rozwiązanie to prowadzić ma do wyeliminowania strukturalnych, organizacyjnych i technicznych przyczyn przewlekłości, jak również nieprawidłowej praktyki prowadzenia postępowania, co wzmacnia skuteczność skargi. W każdym bowiem przypadku uwzględnienia skargi niezbędne jest zastosowanie dyspozycji art. 13 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r.

Z punktu widzenia standardów strasburskich istotne znaczenie ma możliwość przyznania, w wyniku uwzględnienia skargi, sumy pieniężnej od Skarbu Państwa, w wysokości od 2000 zł do 20 000 zł, tytułem rekompensaty ujemnych następstw wynikłych dla skarżącego z tytułu nadmiernej długości postępowania (art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 12 czerwca 2004 r.). Zapewniono zatem możliwość zrekompensowania strat poniesionych przez skarżącego na skutek przewlekłości postępowania już na etapie postępowania zainicjowanego skargą na przewlekłość. Jest to jednak jedynie wstępna rekompensata, istnieje bowiem możliwość dochodzenia naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości w odrębnym postępowaniu (art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r.). Skarżący, którego skargę uwzględniono, dysponuje zatem możliwością dochodzenia roszczeń majątkowych wynikłych z przewlekłości postępowania, przy czym już w postępowaniu w przedmiocie skargi może uzyskać wstępną (tymczasową) rekompensatę, co ma szczególne znaczenie, albowiem jest to forma naprawienia szkody wynikłej z nadmiernej długości postępowania.

Warto również wskazać, że ustawodawca określił termin do rozpoznania skargi – zgodnie z dyspozycją art. 11 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. skarga winna być rozpoznana w terminie 2 miesięcy, licząc od daty jej złożenia. Jest to wprawdzie termin instrukcyjny, niemniej wyraźnie wskazuje, w jakim czasie ustawodawca dopuszcza możliwość rozpoznania skargi. W ten sposób ustawodawca realizuje wymóg „rozsądnego terminu” postępowania zainicjowanego skargą, co ma szczególne znaczenie, skarga winna być bowiem rozpoznana szybko i sprawnie, a skarżący powinien bez zbędnej zwłoki uzyskać ochronę swych praw. Przedłużające się postępowanie w przedmiocie skargi nie tylko wydłużyłoby proces w danej sprawie, ale także pogłębiło poczucie frustracji u skarżącego, bowiem środek, który miał przyspieszyć postępowanie, okazałby się instrumentem nieskutecznym.

Orzeczenie w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania – postanowienie o oddaleniu skargi, postanowienie o uwzględnieniu skargi – jest niezaskarżalne¹⁵⁵. Orzeczenie w przedmiocie „środka odwoławczego”, o którym mowa w art. 13 EKPC, nie musi być jednak zaskarżalne, dlatego nie występuje tu niezgodność ze standardem strasburskim.

¹⁵⁵ Zob. szerzej: Cz.P. Klak, *Skarga na przewlekłość...*, s. 496 i n.; W. Szydło [w:] W. Jasiński, J. Skorupka, W. Szydło, *Skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 232–233.

4. Podsumowanie

Oceniając skargę na przewlekłość postępowania w kontekście standardów wynikających z art. 13 EKPC, uznać należy, że spełnia ona stawiane przez ten przepis modelowe wymogi – jest to instrument służący do przerwania nadmiernej długości postępowania, mogący wpłynąć na jego przyspieszenie i usprawnienie (m.in. dzięki zaleceniom podjęcia wskazanych czynności w określonym terminie – art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r.), zapewniający kontrolę sprawności postępowania przez organ sądowy, niezależny od organu, którego sposób postępowania jest kontrolowany, zaś orzeczenie wydane w przedmiocie skargi ma charakter władczy i wiąże organ, którego zachowanie uznano za przewlekłe, choć nie jest to instrument wolny od wad.

Przede wszystkim nie istnieje możliwość dokonania oceny przebiegu całego postępowania w sprawie, a jedynie poszczególnych jego etapów (*arg. ex art. 4* ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r.). Jedynie w odniesieniu do postępowania sądowego wprowadzono możliwość łącznej oceny przebiegu postępowania przed organem pierwszej instancji i sądem odwoławczym (art. 4 ust. 1a–1b ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r.). Na etapie postępowania sądowego nie można zatem dokonać oceny sprawności postępowania przygotowawczego i w tym kontekście zdecydować o przyznaniu sumy pieniężnej, o której mowa w art. 12 ust. 4 ustawy. Przyjęte w ustawie z dnia 17 czerwca 2004 r. rozwiązanie nie prowadzi wprawdzie do sprzeczności z Konwencją, skarga spełnia bowiem cel dyscyplinujący i służy do przyspieszenia postępowania w sprawie w ten sposób, że przerwać ma przewlekłość na danym etapie postępowania, co jest zgodne z *ratio legis* art. 13 EKPC, niemniej pełna realizacja standardu strasburskiego wymaga umożliwienia całościowej oceny postępowania w danej sprawie, nie wyłączając etapów już zakończonych, i na tej podstawie orzeczenie o rekompensacie.

Ponadto wątpliwość dotyczy zakresu przedmiotowego ustawy, a przez to skargi na przewlekłość postępowania. Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. znajduje zastosowanie wyłącznie do postępowania przygotowawczego prowadzonego lub nadzorowanego przez prokuratora, nie obejmuje więc postępowania przygotowawczego, którego prokurator nie prowadzi lub nie nadzoruje. Nie obejmuje więc postępowania karnego w sprawach karnych skarbowych, którego nie prowadzi i nie nadzoruje prokurator. Takie zawężenie jest nieuzasadnione, albowiem w każdym postępowaniu przygotowawczym, bez względu na to, kto jej prowadzi lub nadzoruje, należy zapewnić jego stronie prawo do skutecznego środka odwoławczego na jego przewlekłość. Etap poprzedzający postępowanie karne przed sądem jest bowiem objęty gwarancjami, o których mowa w art. 6 ust. 1 EKPC, co oznacza, że winien być on ukończony „w rozsądnym terminie”. Rzetelność postępowania nie jest uzależniona od organu, który prowadzi postępowanie, lecz związana jest z tym, że sprawa ma charakter karny. Bez znaczenia jest więc, jaki organ prowadzi lub nadzoruje postępowanie.

Nie jest także zgodne z Konwencją, że skarga na przewlekłość nie służy w postępowaniu w sprawach nieletnich, w postępowaniu lustracyjnym, jak również w postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne

orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego¹⁵⁶. We wskazanych przypadkach strony tych postępowań powinny dysponować instrumentem przeciwdziałania przewlekłości, postępowania te bowiem objęte są gwarancjami rzetelnego procesu sądowego, o których mowa w art. 6 ust. 1 EKPC, a to oznacza, że i art. 13 EKPC znajduje do nich zastosowanie, co przesądza o konieczności zapewnienia w ich ramach skargi na przewlekłość postępowania.

Nie jest również zgodne z Konwencją, że tylko strona, której skargę uwzględniono, może w odrębnym postępowaniu dochodzić naprawienia szkody wynikłej ze stwierdzonej przewlekłości od Skarbu Państwa albo solidarnie od Skarbu Państwa i komornika (art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r.). Nie można bowiem uzależniać prawa do dochodzenia odszkodowania z tytułu nadmiernie długiego postępowania od wyniku incydentalnego postępowania, jakim jest postępowanie zainicjowane wniesieniem skargi na przewlekłość. Obecna treść art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. przesądza, że oddalenie skargi na przewlekłość (art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r.) zamyka drogę do dochodzenia odszkodowania, co powoduje, że prawo do odszkodowania z tytułu nadmiernie długiego postępowania nie jest w należyty sposób zagwarantowane.

Skarga na przewlekłość postępowania nie prowadzi do naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości postępowania, zaś suma pieniężna przyznawana na wniosek skarżącego stanowi jedynie wstępną, tymczasową rekompensatę ujemnych następstw wynikłych dla skarżącego z przedłużającego się postępowania. Skarżący może dochodzić naprawienia szkody o charakterze zarówno niemajątkowym, jak i majątkowym w odrębnym postępowaniu, toczącym się na podstawie przepisów kodeksu postępowania cywilnego, przy czym stwierdzenie przewlekłości postępowania w wyniku uwzględnienia skargi na przewlekłość wiąże sąd w tym postępowaniu. „Środek odwoławczy” na przewlekłość postępowania nie musi prowadzić do pełnej rekompensaty ujemnych następstw wynikłych dla skarżącego w efekcie nadmiernie długiego postępowania, ważne jest, aby na etapie tego postępowania skarżący uzyskał przynajmniej wstępną rekompensatę. Polskie rozwiązanie w tym względzie realizuje więc standard strasburski. Warto podkreślić, że Trybunał Praw Człowieka (w cytowanym już wyroku w sprawie *Charzyński v. Polska*) nie zanegował rozwiązania, że sąd rozpoznający skargę może przyznać sumę pieniężną w ograniczonej wysokości (początkowo maksymalnie do 10.000 zł, od 1 maja 2009 r. w granicach od 2000 zł do 20.000 zł). Jest to bowiem jedynie tymczasowa rekompensata, niekompensująca pełnej szkody, przyznawana w postępowaniu, którego celem jest przyspieszenie biegu procesu, nie zaś rozstrzygnięcie kwestii odszkodowawczych. Postępowanie zainicjowane wniesieniem skargi ma toczyć się szybko i sprawnie, nie ma więc w nim miejsca na dokonywanie ustaleń niezbędnych do przyznania odszkodowania lub zadośćuczynienia.

Tym samym w polskim porządku prawnym wprowadzono, z jednej strony, doraźny instrument walki z przewlekłością – skargę na przewlekłość, a z drugiej, zagwarantowano prawo do dochodzenia odszkodowania i zadośćuczynienia z tytułu wyrządzenia

¹⁵⁶ Dz. U. z 1991 r. Nr 34, poz. 149 z późn. zm.

szkody przez nadmiernie długie postępowanie, realizowane poza postępowaniem toczącym się na skutek wniesienia skargi. W ten sposób realizowany jest standard strasburski, wymagający, aby w krajowym porządku prawnym istniał instrument lub instrumenty prawne, które służą zarówno przeciwdziałaniu przewlekłości, jak i naprawieniu szkody z niej wynikłej. Warto podkreślić, że nie musi istnieć „jeden” środek odwoławczy realizujący wymogi „skuteczności” i „dostępności”, lecz założenia te może realizować kilka instrumentów prawnych, które łącznie służą przyspieszeniu biegu danego postępowania i zapewnieniu naprawienia szkody wyrządzonej przez nadmiernie długie postępowanie.

Skarga jest „dostępnym” środkiem odwoławczym na przewlekłość postępowania, albowiem jej wymogi formalne nie są nadmierne, co odnosi się także do obowiązku uiszczenia opłaty w wysokości 100 zł przy jej wnoszeniu. Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu, oceniając polskie rozwiązania przyjęte w zakresie wymogów formalnych skargi oraz obowiązku jej opłacenia, jednoznacznie stwierdził, że nie występuje tu żaden „nadmierny formalizm”, co uzasadniałoby stwierdzenie naruszenia art. 13 EKPC.

Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r., zwłaszcza po nowelizacji z dnia 20 lutego 2009 r., co do zasady realizuje strasburskie wymogi stawiane „środkom odwoławczym” na przewlekłość postępowania. Dostrzeżone sprzeczności (zakres przedmiotowy, dochodzenie naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości) powinny być usunięte, zanim Trybunał Praw Człowieka stwierdzi niezgodność tych rozwiązań z wymogami art. 13 EKPC, a przytoczone dotychczasowe orzecznictwo Trybunału nie pozostawia żadnych wątpliwości, że rozwiązania obecnie obowiązujące są sprzeczne z Konwencją.