

Wojciech Jasiński¹

**Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z 22 października 2015 r., sygn. SK 28/14²**

I.

W dniu 22 października 2015 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok³, w którym stwierdził, że art. 8 ust. 2 ustawy z 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 zwłoki⁴ (dalej: u.s.p.p.) w związku z art. 394¹ § 2 k.p.c. jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 176 ust. 1 Konstytucji. Orzeczenie to zapadło w wyniku łącznego rozpoznania skarg konstytucyjnych wniesionych przez Adama Henclowskiego oraz Spółdzielczą Kasę Oszczędnościowo-Kredytową im. Stefana Kardynała Wyszyńskiego

¹ Autor jest adiunktem w Katedrze Postępowania Karnego Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. E-mail: wojciech.jasinski@uwr.edu.pl.

² Artykuł powstał w ramach projektu badawczego realizowanego na Uniwersytecie Wrocławskim, sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/08/A/H55/00642.

³ SK 28/14, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 149.

⁴ Dz.U. Nr 179, poz. 1843 ze zm.

go we Wrześni (dalej: SKO-K), w których skarżący kwestionowali zgodność wskazanych powyżej przepisów z Konstytucją.

A. Hencłowski oraz SKO-K byli stronami postępowań cywilnych toczących się przed sądami powszechnymi. Uznając, że postępowania w ich sprawach dotknięte były przewlekłością, wnieśli oni skargi na naruszenie ich prawa do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. W obu przypadkach skargi zostały uznane za niezasadne i oddalone. Zarówno A. Hencłowski jak i SKO-K wnieśli na te rozstrzygnięcia zażalenia. Zostały one jednak odrzucone jako niedopuszczalne z mocy prawa. W związku z powyższym skarżący wnieśli skargi konstytucyjne, w których domagali się zbadania zgodności art. 8 ust. 2 u.s.p.p. w związku z art. 394¹ § 2 k.p.c. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem skarżących sąd rozpoznający skargę na przewlekłość postępowania jest sądem pierwszej instancji, a toczącego się przed nim postępowania, pomimo odpowiedniego stosowania w nim przepisów dotyczących postępowania zażaleniowego, nie można określić jako drugoinstancyjnego czy specyficznego postępowania nadzorczego. Skarżący podważyli także możliwość traktowania postępowania w przedmiocie naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki jako wypadkowego, podnosząc, że przeczy temu odrębny przedmiot i cel tego postępowania, inne niż w przypadku postępowania zasadniczego strony oraz prejudycjalny charakter wydawanego w przedmiocie skargi orzeczenia. W opinii skarżących powyższe sprawia, że postępowanie dotyczące skargi na przewlekłość postępowania powinno być kwalifikowane jako postępowanie sądowe w rozumieniu art. 176 ust. 1 Konstytucji. W konsekwencji zaś, skoro przepis ten nie przewiduje możliwości ograniczenia zaskarżalności wydawanych w pierwszej instancji rozstrzygnięć, to na postanowienie w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania powinno przysługiwać zażalenie. W takim zatem stanie rzeczy za niekonstytucyjne należy uznać przepisy wykluczające możliwość jego wniesienia.

II.

Na przedpolu rozważań dotyczących zasadności rozstrzygnięcia TK w niniejszej sprawie należy podkreślić, że ma ono istotne znaczenie. Po pierwsze,

pomimo tego, że zostało wydane w kontekście spraw cywilnych, to konsekwencje orzeczonej konstytucyjności przepisu art. 8 ust. 2 u.s.p.p. są szersze i obejmują także inne postępowania, w których możliwe jest wniesienie skargi na przewlekłość. Chodzi o sprawy karne *sensu largo*, w których niedopuszczalne jest wniesienie zażalenia na rozstrzygnięcie w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania. Skarga w tych postępowaniach jest *quasi*-zażaleniem a sąd ją rozpoznający orzeka jako sąd drugiej instancji. W związku z powyższym zastosowanie do rozstrzygnięć tego sądu ma przepis art. 426 § 1 k.p.k., który stanowi, że od orzeczeń sądu odwoławczego nie przysługuje środek odwoławczy⁵. Również w postępowaniu sądowo-administracyjnym brak jest podstawy prawnej do zaskarżenia rozstrzygnięcia w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania. Przepis art. 194 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stosowany odpowiednio na podstawie art. 8 ust. 2 u.s.p.p. nie dopuszcza takiej możliwości w odniesieniu do orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych⁶. Niezaskarżalne są również rozstrzygnięcia w tej materii wydane przez Naczelny Sąd Administracyjny⁷. Po drugie, choć niezaskarżalność rozstrzygnięć w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania nie budziła w praktyce sądowej w zasadzie żadnych wątpliwości⁸, to jednak nie można nie dostrzec, że kontrowersje takie budził w literaturze⁹ oraz w orzecznictwie, w tym TK, charakter postępowania w przedmiocie skargi¹⁰. Kwestia ta jest zaś istotna z perspektywy zaskarżalności rozstrzygnięć dotyczących skargi na przewlekłość postępowania, ponieważ istnieje ścisły

⁵ Szerzej o zaskarżalności rozstrzygnięć w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania karnego W. Jasiński, *Zaskarżalność rozstrzygnięć w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania karnego*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 6, s. 67–79 i cyt. lit.

⁶ Uchwała SN z 23 marca 2006 r., III SPZP 3/05, OSNP 2006, nr 21–22, poz. 3.

⁷ Postanowienie NSA z 30 marca 2005 r., FPP 13/04, ONSAiWSA 2006, nr 1, poz. 18.

⁸ Uchwała SN z 28 czerwca 2005 r., III SPZP 1/05, OSNP 2005, nr 19, poz. 312.

⁹ D. Szumiło-Kulczycka, *Skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki – znaczenie i zakres zastosowania w sprawach karnych*, [w:] *Zagubiona szybkość procesu karnego, Jak ją przywrócić?*, red. S. Waltoś, J. Czapka, Warszawa 2005, s. 248. A. Zieliński, *Konstytucyjny standard instancyjności postępowania sądowego*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 11, s. 16.

¹⁰ Por. obszernie wywody w głosowanym wyroku TK odnoszące się do orzecznictwa SN oraz samego TK.

związek konstytucyjnych wzorców instancyjności postępowania – art. 78, 176 ust. 1 oraz art. 45 Konstytucji RP – z istotą danego postępowania.

III.

W toku postępowania przed TK zakończonego glosowanym wyrokiem stanowisko w przedmiocie zgodności art. 8 ust. 2 u.s.p.p. w związku z art. 394¹ § 2 k.p.c. z art. 45, 78 oraz 176 ust. 1 Konstytucji przedstawił Marszałek Sejmu oraz Prokurator Generalny. Ten pierwszy nie dopatrywał się sprzeczności zaskarżonych przepisów z Konstytucją¹¹. Odmienny wniosek w swoim stanowisku przedstawił Prokurator Generalny. Uznał on, że art. 8 ust. 2 u.s.p.p. w związku z art. 394¹ § 2 k.p.c. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia postanowienia o oddaleniu skargi na przewlekłość postępowania cywilnego w sytuacji, gdy orzeczenie to zostało wydane przez sąd apelacyjny, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji. Prokurator Generalny wskazał, że postępowanie w przedmiocie skargi na przewlekłość ma charakter incydentalny oraz nosi cechy postępowania nadzorczego. Jednakże jest ono zarazem postępowaniem odrębnym w stosunku do postępowania, którego przewlekłość została zaskarżona i w związku z powyższym jest odrębną sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. To zaś sprawia, że postępowanie mające za przedmiot analizę skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki powinno być dwuinstancyjne.

IV.

Trybunał Konstytucyjny rozstrzygając przedstawioną mu w skargach konstytucyjnych kwestię stwierdził, że istota badanego problemu „sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy brak możliwości zaskarżenia postanowienia sądu w przedmiocie oddalenia skargi na przewlekłość postępowania pozostaje w zgodzie z zasadą dwuinstancyjności postępowania sądowego, wy-

¹¹ Pomijam w tym miejscu zagadnienia proceduralne dotyczące możliwości orzekania przez TK w zakresie wskazanym w skargach konstytucyjnych.

rażoną w art. 176 ust. 1 Konstytucji, oraz zasadą zaskarżalności orzeczeń, wynikającą z zasady sprawiedliwości proceduralnej, a mającą zakorzenienie w art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji¹². Skład orzekający uznał, że sformułowanie odpowiedzi na powyższe pytanie wymaga analizy charakteru postępowania w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania. Zagadnienie to zarówno w orzecznictwie TK, jak i Sądu Najwyższego, było sporne. Można wskazać na dwa podejścia do analizowanego problemu. Zgodnie z pierwszym „postępowanie w przedmiocie przewlekłości postępowania traktowane jest jako odrębne postępowanie względem postępowania głównego, jego przedmiotem zaś jest odrębna sprawa w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji”¹³, drugie zakłada, że „postępowanie w przedmiocie przewlekłości postępowania jest jedynie postępowaniem wпадkowym (incydentalnym) w ramach postępowania głównego i nie stanowi rozpatrzenia odrębnej sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji”¹⁴.

Trybunał Konstytucyjny w glosowanym rozstrzygnięciu opowiedział się za drugim z powyższych poglądów. Uznał, że „w postępowaniu ze skargi na przewlekłość postępowania sąd działa jako organ ochrony prawnej, rozpatrywanie skargi zaś nie jest rozpatrywaniem sprawy w rozumieniu Konstytucji”¹⁵. Zdaniem TK za takim stanowiskiem przemawia przynajmniej kilka argumentów. Po pierwsze, celem skargi na przewlekłość postępowania, zgodnie z zamiarem ustawodawcy realizującego wskazania wynikające z wyroku ETPCz w sprawie *Kudła* p. Polsce¹⁶, jest przeciwdziałanie przewlekłości postępowania, w którym skarga jest wnoszona, i spowodowanie, że sprawa zostanie rozpoznana bez nieuzasadnionej zwłoki. Ocenie podlega zatem sposób prowadzenia postępowania zasadniczego z punktu widzenia przesłanek wskazanych w art. 2 ust. 2 u.s.p.p. Zdaniem TK celem postępowania w przedmiocie skargi na przewlekłość nie jest „ocena, czy w wyniku przewlekłości postępowania doszło do wyrządzenia skarżącemu szkody, oraz przyznanie stosownego odszkodowania, a zatem realizacja przez

¹² SK 28/14, op.cit.

¹³ Ibidem i cyt. orzecz.

¹⁴ Ibidem i cyt. orzecz.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Wyrok ETPCz z 26 października 2000 r. w sprawie *Kudła* p. Polsce, skarga nr 30210/96, § 156.

stronę postępowania głównego prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji)¹⁷. Po drugie, Trybunał zauważył, że w postępowaniu w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania możliwe jest zasądzenie na podstawie art. 12 ust. 4 u.s.p.p. odpowiedniej sumy pieniężnej. Przyjął jednak, że stanowi ona jedynie „wstępne przyznanie pewnej kwoty zadośćuczynienia za powstałą krzywdę, strona zaś – w przyjętym przez ustawodawcę modelu postępowania ze skargi na przewlekłość postępowania – winna dochodzić właściwego odszkodowania lub zadośćuczynienia na drodze odrębnego postępowania cywilnego”¹⁸. To zatem nie przemawia za uznaniem, że postępowanie zainicjowane skargą na przewlekłość ma charakter sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Po trzecie, decydującego znaczenia dla przyjęcia, że sprawa zainicjowana skargą na przewlekłość postępowania jest sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP nie ma także to, że zgodnie z art. 15 ust. 2 u.s.p.p. postanowienie uwzględniające skargę wiąże sąd w postępowaniu cywilnym o odszkodowanie lub zadośćuczynienie, co do stwierdzenia faktu przewlekłości postępowania. Zdaniem TK prejudykat ten dotyczy tylko jednego elementu koniecznego do wykazania odpowiedzialności cywilnej Skarbu Państwa, a ponadto wniesienie skargi na przewlekłość w toku trwania sprawy nie jest warunkiem koniecznym wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym przed sądem cywilnym (art. 16 u.s.p.p.).

Konsekwencją przyjętych przez TK założeń było uznanie, że art. 176 ust. 1 Konstytucji – mający zastosowanie wyłącznie do spraw w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP rozpatrywanych przez sąd działający jako organ wymiaru sprawiedliwości, a nie organ ochrony prawnej – jest nieadekwatnym wzorcem w badanej sprawie. Przepis art. 8 ust. 2 u.s.p.p. w związku z art. 394¹ § 2 k.p.c. nie jest zatem niezgodny z art. 176 ust. 1 Konstytucji.

Za właściwy wzorzec konstytucyjny TK uznał art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 Konstytucji. Jak wskazano w uzasadnieniu głosowanego orzeczenia „Trybunał uznał, że gwarancjami wynikającymi z zasady sprawiedliwości proceduralnej objęte jest również postępowanie w przedmiocie przewle-

¹⁷ SK 28/14, op.cit.

¹⁸ Ibidem.

kłości postępowania. Mimo że jego przedmiotem nie jest odrębna sprawa w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, postępowanie to jest funkcjonalnie powiązane z postępowaniem co do istoty sprawy, ma za zadanie zapewnienie jego sprawnego biegu i rozpoznanie sprawy głównej bez nieuzasadnionej zwłoki. Z tego względu postępowanie ze skargi na przewlekłość postępowania objęte jest gwarancjami wynikającymi z art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji¹⁹. Ani jednak prawo do sądu ani też prawo do zaskarżenia rozstrzygnięć pierwszoinstancyjnych nie mają charakteru absolutnego. Mogą one być limitowane w granicach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Podstawowym celem skargi na przewlekłość postępowania jest wymuszenie przyspieszenia postępowania, w którym skarga jest wnoszona. Jednoinstancyjność postępowania dotyczącego skargi, biorąc pod uwagę, że orzeka w tej kwestii sąd, „nie godzi w prawa i interesy stron postępowania głównego, ale służy realizacji przysługującego im prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki”²⁰. Skład orzekający uznał zatem, że art. 8 ust. 2 u.s.p.p. w związku z art. 394¹ § 2 k.p.c. jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 Konstytucji.

V.

Stanowisko zajęte przez TK w glosowanym orzeczeniu nie budzi kontrowersji w zakresie, w jakim uznano, że jednoinstancyjność postępowania w przedmiocie skargi na przewlekłość jest zgodna z Konstytucją RP. Wątpliwości rodzą się jednak w związku z uzasadnieniem tego poglądu.

Na wstępie należy zgodzić się ze składem orzekającym, że do rozstrzygnięcia konstytucyjności jednoinstancyjności postępowania w przedmiocie skargi na przewlekłość oraz ustalenia właściwych wzorców kontroli wynikających z ustawy zasadniczej konieczna jest ocena charakteru tego postępowania. Trafnie TK wskazał, że w omawianym przypadku mamy do czynienia z postępowaniem incydentalnym toczącym się w związku z postępowaniem głównym, którego przewlekłość została zarzucona w skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Kwestia ta nie powinna budzić żadnych wątpliwości. Dwa argumenty mają w tym

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ibidem.

wypadku walor decydujący. Po pierwsze, sąd rozpoznający skargę na przewlekłość poddaje ocenie okoliczności dotyczące postępowania, które zdaniem skarżącego toczy się z naruszeniem jego prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. Po drugie, zgodnie z art. 5 ust. 1 u.s.p.p. skargę można wnieść wyłącznie w toku postępowania w sprawie²¹. Jeżeli zatem cechą postępowania incydentalnego jest to, że rozpoznaje się w nim zagadnienia, które powstały w toku postępowania zasadniczego, a więc nie może ono zostać wszczęte, jeżeli postępowanie zasadnicze nie toczy się, to nie powinno budzić wątpliwości, że postępowanie w przedmiocie skargi na przewlekłość ma charakter incydentalny. Warto zresztą podkreślić, że dokonana w głosowanym wyroku obszerna analiza orzecznictwa TK oraz Sądu Najwyższego dotycząca charakteru postępowania w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania wskazuje, że kwestia jego incydentalnego charakteru nie dzieli stron sporu.

Kontrowersje budzi to, czy postępowanie incydentalne dotyczące skargi na przewlekłość postępowania ma charakter sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Kwestia ta zdaniem TK ma decydujące znaczenie dla ustalenia wymaganej instancyjności analizowanego postępowania. Jeżeli przyjąć, jak uczynił to skład orzekający, że rozpatrywanie skargi na przewlekłość postępowania ma charakter sprawy w rozumieniu ustawy zasadniczej, to automatycznie oznacza to akceptację dla wniosku, że stosuje się do niej standard z art. 176 ust. 1 Konstytucji RP. W tym stanie rzeczy brak możliwości zaskarżenia rozstrzygnięcia pierwszoinstancyjnego byłby zatem sprzeczny z ustawą zasadniczą. Jak zostało to wskazane powyżej, TK w głosowanym orzeczeniu opowiedział się przeciwko uznaniu, że postępowanie w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania ma charakter sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Z poglądem tym jednak trudno się zgodzić.

Na przedpolu argumentacji kwestionującej stanowisko składu orzekającego wyrażone w głosowanym wyroku warto poczynić dwie uwagi wstępne. Po pierwsze, należy zauważyć, że definicja terminu „sprawa”, którym usta-

²¹ Potwierdza to dobitnie obszerne orzecznictwo sądów, np. uchwała SN z 31 marca 2011 r., WZP 2/10, OSNKW 2011, nr 4, poz. 31, postanowienie SN z 27 lipca 2005 r., III SPP 127/05, LEX nr 158117, postanowienie SA we Wrocławiu z 30 stycznia 2014 r., S 2/14, LEX nr 1439349.

wodawca posłużył się w art. 45 ust. 1 Konstytucji została w orzecznictwie TK ujęta bardzo szeroko i ogólnie. Wskazuje się, że sprawą są wszelkie sytuacje, gdy konieczne jest wydanie „władczego rozstrzygnięcia w warunkach niezawisłości, o prawach i wolnościach oznaczonego podmiotu, w sytuacji, która wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia oraz możliwość rozstrzygnięcia przez drugą stronę”²². Niewątpliwie zatem TK dysponuje dość szerokim marginesem oceny czy określone postępowanie jest „sprawą” w rozumieniu ustawy zasadniczej. To zaś powoduje, że owa kwalifikacja, przy niejednoznacznych i ocennych kryteriach dokonywanego wyboru może rodzić kontrowersje. Po drugie, warto wyraźnie podkreślić, że nie istnieje żadna konieczna zależność między z jednej strony zasadniczym albo incydentalnym charakterem postępowania, a z drugiej jego przynależnością do katalogu spraw w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Świadczy o tym dobitnie orzecznictwo samego TK, który wielokrotnie uznawał, że postępowanie incydentalne może być sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Tytułem przykładu można wskazać, że w kontekście postępowania karnego za sprawę uznawano orzekanie o zasadności i legalności zatrzymania²³, rozstrzygnięcie o tymczasowym aresztowaniu²⁴, orzekanie w przedmiocie rozstrzygnięć prokuratorskich związanych z prawem do prywatności, nietykalnością osobistą oraz nienaruszalnością mieszkania²⁵, rozstrzygnięcie w przedmiocie ponoszenia kosztów procesu²⁶ oraz wyznaczenia lub odmowy wyznaczenia oskarżonemu obrońcy z urzędu²⁷.

VI.

Zdaniem TK nie można uznać, że postępowanie w sprawie skargi na przezwlekłość jest sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Skład orzeka-

²² Wyrok TK z 17 lipca 2013 r., SK 9/10, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 79.

²³ Wyrok TK z 11 czerwca 2002 r., SK 5/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 41.

²⁴ Wyrok TK z 24 lipca 2006 r., SK 58/03, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 85.

²⁵ Wyrok TK z 3 lipca 2008 r., K 38/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 102.

²⁶ Por. m.in. wyrok TK z 23 maja 2005, SK 44/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 52, wyrok TK z 18 października 2011 r., SK 39/09, OTK ZU nr 8/A/2011/A, poz. 84, wyrok TK z 24 lutego 2015, K 34/12, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 17.

²⁷ Wyrok TK z 8 października 2013 r., K 30/11, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 98.

jący wskazuje, że celem wprowadzenia skargi na przewlekłość postępowania do polskiego porządku prawnego było stworzenie efektywnego instrumentu reakcji na zaistniałą przewlekłość w sprawie jednostki. TK traktuje tę kwestię jako mającą decydujące znaczenie. W dalszej argumentacji wskazuje, że zagadnienia niemające związku z postępowaniem głównym, ale wiążące się z postępowaniem w przedmiocie skargi na przewlekłość, a więc możliwość orzeczenia odpowiedniej sumy pieniężnej oraz ewentualny prejudycjalny wpływ na postępowanie cywilne wynikający z art. 15 ust. 2 u.s.p.p. nie mają decydującego znaczenia dla określenia charakteru analizowanej sprawy. Z poglądem, że celem skargi na przewlekłość postępowania jest reagowanie na przewlekłość postępowania nie sposób się oczywiście nie zgodzić. To jednak, wbrew twierdzeniu TK nie decyduje o tym, że nie mamy do czynienia ze sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Po pierwsze, należy zauważyć, że terminologia stosowania w u.s.p.p. wyraźnie wskazuje, że sąd rozpoznający skargę rozstrzyga czy *verba legis* w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiło naruszenie prawa skarżącego do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 2 ust. 2 u.s.p.p.). Skoro zatem, jak twierdzi w swoim orzecznictwie TK sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji są „wszelkie sytuacje – bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu (w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej) – a jednocześnie natura tych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku”²⁸, to trudno zanegować, że rozpoznawanie naruszenia prawa strony do rozstrzygnięcia sprawy w rozsądnym terminie mieści się w szeroko zakreślonej definicji stosowanej przez TK. Jeżeli nawet nie uznać tego argumentu za decydujący, to przemawia on jednak za przyjęciem, że omawiane postępowanie jest *prima facie* sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Po drugie, TK niesłusznie marginalizuje znaczenie możliwości orzekania przez sąd rozpoznający skargę na przewlekłość w przedmiocie przyznania odpowiedniej sumy pieniężnej. Kwestia ta niewątpliwie nie ma bezpośredniego związku z postępowaniem zasadniczym, ale nadaje postępowaniu

²⁸ Wyrok TK z 6 grudnia 2004 r., SK 29/04, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 114.

w przedmiocie skargi charakter pozwalający kwalifikować je jako sprawę w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Za takim wnioskiem przemawia nie tylko sama możliwość orzeczenia sumy pieniężnej, ale także wpływ tego rozstrzygnięcia na postępowanie cywilne toczące się w przedmiocie roszczeń związanych z przewlekłością. Warto zauważyć, że w doktrynie dość zgodnie²⁹ i trafnie uznaje się, że przyznana skarżącemu kwota powinna zostać wzięta pod uwagę przez sąd, który orzeka w postępowaniu cywilnym w przedmiocie roszczeń związanych z przewlekłością postępowania³⁰.

Po trzecie, istotne znaczenie dla uznania, że postępowanie w przedmiocie skargi na przewlekłość ma jednak charakter sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP jest wynikający z rozstrzygnięcia stwierdzającego przewlekłość postępowania prejudykat (art. 15 ust. 2 u.s.p.p.). Jest prawdą, jak wskazuje TK, że prejudykat ten dotyczy tylko jednego elementu koniecznego do wykazania odpowiedzialności cywilnej Skarbu Państwa. Nie można jednak nie dostrzec, że element ten ma charakter bardzo istotny i warunkuje możliwość skutecznego wykazania pozostałych. Należy także podkreślić, że nie ma szczególnego znaczenia z perspektywy omawianej problematyki akcentowany przez TK fakt, że zgodnie z art. 16 u.s.p.p. wniesienie skargi na przewlekłość postępowania nie jest warunkiem koniecz-

²⁹ W. Szydło, [w:] *Skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Komentarz*, red. J. Skorupka, W. Jasiński, W. Szydło, Warszawa 2010, s. 247–248 i cyt. lit., P. Górecki, S. Stachowiak, P. Wiliński, *Skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 91, B. Grabowska, [w:] *Skarga na przewlekłość postępowania. Komentarz do ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki*, red. P. Kłodzcyński, A. Pietryka, M. Bernatt, B. Grabowska, Warszawa 2010, s. 156–157 i cyt. lit.

³⁰ Osobną kwestią jest oczywiście określenie tego, w jaki następuje to sposób. Decydujące znaczenie ma w tej materii przesądzenie statusu odpowiedniej sumy pieniężnej, co warunkuje prawidłowe uwzględnienie w postępowaniu cywilnym o odszkodowanie lub zadośćuczynienie wypłaconej powodowi w toku postępowania skargowego sumy. Należy opowiedzieć się za stanowiskiem, że odpowiednia suma pieniężna stanowi szczególną formę zadośćuczynienia. Zagadnienie to jednak nie ma z perspektywy rozstrzygnięcia charakteru postępowania w przedmiocie skargi na przewlekłość znaczenia. W. Jasiński, *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 4 lutego 2010 r. (I SA/Łd 768/09)*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2011, nr 2, s. 121–134, W. Jasiński, W. Szydło, [w:] *Skarga...*, s. 221–226 i cyt. lit.

nym wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym przed sądem cywilnym. To, że ustawodawca stwarza szansę dochodzenia roszczeń cywilnych niezależnie od skarżenia przewlekłości postępowania nie zmienia charakteru i skutków generowanych przez postępowanie w przedmiocie skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Przepis art. 16 u.s.p.p. nie zawiera zresztą żadnej nowej treści normatywnej, gdyż nawet gdy nie istniał, możliwość wystąpienia z roszczeniami przed sądem cywilnym aktualizuje się na podstawie przepisów prawa cywilnego. Jego rola ogranicza się zatem co najwyżej do rozstrzygnięcia potencjalnych wątpliwości interpretacyjnych, które mogłyby zaistnieć w związku z dwojakim systemem kompensowania szkód i krzywd wynikłych z przewlekłości postępowania³¹. Zresztą paradoksalnie sam fakt jego umieszczenia w u.s.p.p. wyraźnie świadczy o tym, że postępowanie w przedmiocie skargi i zasądzana w nim kwota pieniężna w istotny sposób wpływają na sferę cywilnoprawnych uprawnień jednostki i ustawodawca postanowił wyraźnie określić relację między oboma reżimami kompensacyjnymi. To zaś jest raczej argumentem za uznaniem, że postępowanie skargowe jest sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP niż przeciwko takiemu wnioskowi.

Po czwarte, w związku z przedstawionym powyżej charakterem konsekwencji w sferze prawa cywilnego, wynikających z orzeczenia stwierdzającego przewlekłość postępowania, nie można zgodzić się z TK, że sąd rozpoznający skargę orzeka jako organ ochrony prawnej i nie dokonuje czynności z zakresu wymiaru sprawiedliwości. Takie stanowisko byłoby do obrony, ale tylko w sytuacji, w której model polskiej skargi na przewlekłość postępowania ograniczony zostałby wyłącznie do reakcji na przewlekłość postępowania zasadniczego. Warto zresztą zauważyć, że czynności należące do katalogu czynności ochrony prawnej bywają w orzecznictwie TK kwalifikowane jako sprawa w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Przykładem jest wspomniane już wcześniej rozpoznawanie wniosku o wyznaczenie oskarżonemu obrońcy z urzędu czy rozstrzyganie o kosztach procesu³². Powyższe wyraźnie wskazuje, że podział na czynności wymiaru spra-

³¹ Słusznie zatem B. Grabowska wskazuje, że przepis ten stanowi *superfluum*. B. Grabowska, [w:] *Skarga na przewlekłość postępowania...*, s. 160.

³² Obie te kwestie kwalifikowane są jako zadania z zakresu ochrony prawnej. A. Górski, *Komentarz do art. 1, teza 2*, [w:] *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz*, red. A. Górski, Lex/el. 2013.

wiedliwości i ochrony prawnej nie ma decydującego znaczenia z perspektywy kwalifikowania sprawy jako należącej do katalogu spraw w znaczeniu nadanym temu terminowi przez art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Podsumowując, treść głównego rozstrzygnięcia zapadającego w sprawie zainicjowanej skargą na przewlekłość postępowania, a więc stwierdzenie naruszenia prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, ważkie konsekwencje tego rozstrzygnięcia manifestujące się w oddziaływaniu na sferę praw majątkowych jednostki i polegające na przyznaniu ryczałtowego i wstępnego zadośćuczynienia oraz powstanie prejudykatu odnoszącego się do stwierdzonej przewlekłości postępowania świadczą o tym, że mamy do czynienia ze sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

VII.

Uznanie, że postępowanie w przedmiocie skargi na przewlekłość jest sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP generuje pytanie o to, w jakim zakresie odnosi się zatem do niego standard z art. 176 i art. 78 Konstytucji RP. Pierwszorzędne znaczenie ma ustalenie kwestii zastosowania do postępowania w przedmiocie skargi na przewlekłość art. 176 Konstytucji RP, gdyż jak słusznie przyjmuje TK stanowi on *lex specialis* w stosunku do art. 78 Konstytucji³³. Idąc dalej Trybunał stwierdza, że „zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego, wynikająca z art. 176 ust. 1 Konstytucji, ma zastosowanie do wszystkich postępowań sądowych, w których sąd działa jako organ wymiaru sprawiedliwości i rozpatruje sprawę w rozumieniu Konstytucji, czyli orzeka o prawach i wolnościach konstytucyjnych”³⁴. Pogląd ten jednak należy uznać za zbyt daleko idący. Jak argumentowałem w innym miejscu niedostatecznie uwzględnia on umiejscowienie przepisu art. 176 ust. 1 Konstytucji RP, który nie znalazł się, w przeciwieństwie do art. 78, w rozdziale II ustawy zasadniczej oraz jego brzmienie, które nie odwołuje się do zastosowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji terminu „sprawa”, ale stanowi o „postępowaniu”³⁵. To sprawia, że bardziej zasadne wydaje się przyjęcie, iż przepis ten wyznacza wyłącznie ogólne założenie

³³ SK 28/14, op.cit., i cyt. orzecz.

³⁴ Ibidem.

³⁵ W. Jasiński, *Zaskarżalność...*, s. 74–75.

konstrukcyjne polskiego wymiaru sprawiedliwości, którym jest dwuinstancyjność postępowań zasadniczych³⁶. Kwestię zaskarżalności rozstrzygnięć pierwszoinstancyjnych i ochronę jednostki przed nadmiernym ograniczaniem prawa do odwołania się w innych sprawach reguluje art. 78 Konstytucji. Powyższy pogląd ma tę zaletę, że gwarantuje dwuinstancyjność w zakresie, który jest przewidywalny i nie budzi chyba istotnych wątpliwości. Jeżeli uznać, że przepis art. 176 ust. 1 Konstytucji RP odnosi się do wszystkich spraw w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, to należy pamiętać, że ich katalog podlega ciągłemu rozwojowi i może rodzić zdecydowanie większe kontrowersje niż w przypadku ograniczenia go do postępowań zasadniczych. Trybunał Konstytucyjny, skądinąd słusznie, wskazuje, że „z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw. Z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zaś dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu”³⁷. Uznanie, że przepis art. 176 ust. 1 Konstytucji odnosi się wyłącznie do postępowań zasadniczych nie sprawia zarazem, że instancyjność innych postępowań nie mieści się w standardzie konstytucyjnym, gdyż odnosi się do tej kwestii przepis art. 78 ustawy zasadniczej, zapewniając stosowną, choć niewątpliwie bardziej elastyczną, ochronę praw jednostki.

VIII.

Na marginesie rozważań o zakresie zastosowania art. 176 ust. 1 Konstytucji RP warto zwrócić uwagę na wyrok TK z 8 października 2013 r.³⁸, w którym

³⁶ Warto zauważyć, że rozwiązanie to wyznacza wysoki standard na tle europejskim. Należy bowiem przypomnieć, że prawo do odwołania się nie znalazło się w katalogu praw uregulowanych w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. W kontekście spraw karnych prawo do zaskarżenia rozstrzygnięcia pierwszoinstancyjnego pojawiło się dopiero w art. 2 Protokołu 7 do EKPC, który wszedł w życie 1 listopada 1988 r. Przepis ten jednak dopuszcza wyjątki od prawa do odwołania się, które mogą być wprowadzone w przypadku drobnych przestępstw, określonych w ustawie, lub w przypadkach gdy dana osoba była sądzona w I instancji przez Sąd Najwyższy lub została uznana za winną i skazana w wyniku zaskarżenia wyroku uniewinniającego sądu I instancji. Warto także odnotować, że stronami Protokołu 7 nie są Holandia, Niemcy, Turcja oraz Wielka Brytania, która jako jedyna protokołu nawet nie podpisała.

³⁷ Por. m.in. K 38/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 102.

³⁸ K 30/11, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 98.

skład orzekający uznał, że przepisy art. 78 § 2 oraz 81 § 1 k.p.k. w zakresie, w jakim nie przewidują sądowej kontroli zarządzenia prezesa sądu o odmowie wyznaczenia obrońcy z urzędu dla oskarżonego oraz cofnięciu wyznaczenia obrońcy z urzędu na podstawie art. 78 § 1 k.p.k. są niezgodne m.in. z art. 78 Konstytucji RP. W sprawie tej TK wyraźnie wskazał, że wyznaczenie obrońcy z urzędu jest sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Co jednak interesujące z perspektywy głosowanego orzeczenia, skład orzekający rozważając brak możliwości zażalenia się na decyzje o wyznaczenia obrońcy z urzędu oraz cofnięciu wyznaczenia obrońcy z urzędu analizował problem wyłącznie z perspektywy art. 78 Konstytucji RP, a stwierdzając naruszenie tego przepisu uznał za zbędne dokonywanie dalszej kontroli z punktu widzenia pozostałych wzorców wskazanych przez wnioskodawcę, czyli Rzecznika Praw Obywatelskich. Warto wszakże zauważyć, że wśród wskazanych we wniosku wzorców kontroli znajdował się przepis art. 176 Konstytucji. Rodzi się zatem pytanie, dlaczego, biorąc pod uwagę orzecznictwo TK słusznie wskazujące, że art. 176 ust. 1 stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 78 ustawy zasadniczej, analiza nie została dokonana w świetle tego pierwszego przepisu. Jeżeli zgodzić się ze stanowiskiem składu orzekającego wyrażonym w głosowanym orzeczeniu, to w wyroku z 8 października 2013 r. po stwierdzeniu, że chodzi o sprawę w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP należało uznać, że niedopuszczalność środka odwoławczego od rozstrzygnięć w przedmiocie obrońcy z urzędu narusza art. 176 ust. 1 Konstytucji RP, co czyniłoby bezprzedmiotowym obszerne rozważania dotyczące dopuszczalności wprowadzenia odstępstwa od prawa do odwołania się przewidzianego w art. 78 Konstytucji. Przynajmniej zdaje się zatem wskazywać, że sam TK niekonsekwentnie podchodzi do kwestii katalogu postępowań objętych gwarancją z art. 176 ust. 1 Konstytucji RP.

Uznanie, że przepis art. 176 ust. 1 Konstytucji RP nie ma zastosowania do postępowania incydentalnego w przedmiocie skargi na przewlekłość, powoduje, że brak możliwości zaskarżenia rozstrzygnięcia jej dotyczącego powinien zostać poddany analizie z perspektywy art. 78 ustawy zasadniczej. W tej materii należy w pełni podzielić wyrażone w głosowanym orzeczeniu stanowisko TK wskazujące, że jednoinstancyjność postępowania dotyczącego skargi, biorąc pod uwagę, że orzeka w tej kwestii sąd nie narusza praw skarżącego, ale zapewnia skuteczną realizację jego prawa do rozstrzygnięcia

sprawy w rozsądnym terminie. W konsekwencji art. 8 ust. 2 u.s.p.p. odsyłający do odpowiedniego stosowania przepisów postępowania zażaleniowego właściwych dla danego postępowania jest zgodny art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 Konstytucji.

IX.

Podsumowując, należy zgodzić się z konkluzją głosowanego orzeczenia, że jednoinstancyjność postępowania w przedmiocie skargi na przewlekłość nie narusza standardów konstytucyjnych. Odmiennie jednak od TK należy przyjąć, że postępowanie w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania jest sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. W związku jednak z faktem, że postępowanie to ma charakter incydentalny a nie zasadniczy, nie ma do niego zastosowania przepis art. 176 ust. 1 ustawy zasadniczej. Kwestia jednoinstancyjności wskazanego postępowania może być zatem oceniana wyłącznie z perspektywy 78 Konstytucji. Przepis ten przewiduje, że każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń wydanych w pierwszej instancji. Zarazem jednak dopuszcza od tej zasady określone ustawą wyjątki. Wyjątek wynikający z art. 8 ust. 2 u.s.p.p. odsyłającego do odpowiedniego stosowania przepisów o postępowaniu zażaleniowym właściwych dla postępowania, w którym skarga na przewlekłość jest wnoszona, należy uznać za dopuszczalny na gruncie art. 78 zd. 2 Konstytucji. Brak zaskarżalności postanowienia w przedmiocie skargi na przewlekłość mieści się w granicach wyznaczonych przez art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej.