

Przewlekłość postępowań cały czas zmorą obywateli, a sądy tego nie widzą

https://www.prawo.pl/samorzad/skarga-na-przewleklosc-postepowania-trybunal-w-strasburgu-widzi,505361.html?fbclid=IwAR3JcB3fKHJNfD8OPIKY13SeyrtzPk2d4jq83fD_f3HaOWzMfUHbxQ4_uZY

Katarzyna Kubicka-Żach

Data dodania: 22.12.2020

Trybunał w Strasburgu widzi problem w samej długości postępowania - nawet jeśli sąd wykonuje pewne czynności, a mimo to sprawa ciągnie się kilka lat, to jest przewlekłość, a czasami nawet brak zapewnienia dostępu do sądu. Polskie sądy uważają, że samo wydawanie postanowień czy zarządzeń to merytoryczne zajmowanie się sprawą. A z perspektywy skarżącego sprawa stoi w miejscu – mówi radca prawny Agata Bzdyń.

Katarzyna Kubicka-Żach: Jaka jest geneza skargi na przewlekłość postępowania?

Agata Bzdyń, specjalistka praw człowieka, prawniczka w Europejskim Trybunale Praw Człowieka w Strasbourgu w latach 2012-16: Skarga na przewlekłość postępowania nie jest środkiem prawnym stworzonym przez polskiego ustawodawcę, został on do jej wprowadzenia zmuszony w związku z wydaniem przez Europejski Trybunał Praw Człowieka *wyroku ws. „Kudła v. Polsce” z 2000 roku (nr skargi 30210/96)*. Skarżył się on na brak środka prawnego, którym mógłby kwestionować długość postępowania. Mógł wnieść jedynie powództwo cywilne, co nie było jego zdaniem wystarczające, bo musiał tam udowodniać, dlaczego do przewlekłości doszło – na nim ciążył więc cały ciężar dowodowy w tym zakresie. Trybunał uznał, że to niewłaściwe i w Polsce powinien być specjalny środek prawny, dający osobom prawo do kwestionowania przewlekłości i zgłaszania jej. Zobowiązał też Polskę do podjęcia kroków, które problem przewlekłości rozwiążą, w tym właśnie do stworzenia sposobu poskarżenia się na przewlekłość postępowania.

Czy przed tym wyrokiem nie było żadnych środków ochrony w tym zakresie?

Nie, dopiero realizując zalecenia generalne w zakresie wykonania orzeczenia „Kudła przeciwko Polsce” uchwalono ustawę przewidującą skargę na

tw. przewlekłość. *Jest to ustawa 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 zwłoki.*

Potem skarga ta funkcjonowała różnie, bo różna była praktyka polskich sądów. Jednocześnie w tym 2004 roku, kiedy uchwalono przepisy o skardze na przewlekłość, Trybunał wykonał „ukłon” w stronę Polski, bo miał na wokandzie ok. 600 spraw polskich obywateli dotyczących przewlekłości, ale dając im szansę, zgodnie z zasadą subsydiarności, skreślił te skargi z listy i nakazał im zastosować nową skargę na przewlekłość.

Jak można było ocenić jej skuteczność – czy zmniejszyła liczbę spraw przed trybunałem?

Nie funkcjonowała ona dobrze i w Strasburgu pojawiały się kolejne skargi związane z naruszeniem prawa do rzetelnego procesu sądowego, Trybunał zebrał kolejnych około 600 takich spraw. Na bazie tego wydał wyrok „*Rutkowski i inni przeciwko Polsce*” z lipca 2015 (skargi nr 72287/10, 13927/11 i 46187/11), w którym skrytykował skargę funkcjonującą w Polskim systemie, uznając, że nie w pełni spełnia ona standardy strasburskie. W systemie strasburskim chodzi bowiem o to, żeby już na poziomie krajowym była możliwość zaskarżenia przewlekłości. Skarga do trybunału powinna być składana jedynie w sprawach z bardzo rażącym naruszeniem prawa.

W wyroku „*Rutkowski i inni v. Polsce*” zdecydowano się na zastosowanie trybu specjalnego, który potwierdził, że to problem systemowy. To tzw. „wyrok pilotażowy”, w procedurze wskazano, na czym polega przewlekłość konkretnych sprawach i jak ta skarga nie działa.

Co to oznaczało?

Uznano, że polskie sądy fragmentaryzują postępowania, rozpoznając skargę na przewlekłość. Można ją składać co rok, sąd ma dwa miesiące na jej rozpatrzenie. Następnie, jeśli nic się nie dzieje w sprawie, nadal jest prowadzona przewlekłe, można wnosić kolejne skargi.

Sądy polskie stały na stanowisku, że do momentu wniesienia pierwszej skargi nie było przewlekłości, więc będą badały tylko okres od dnia wydania postanowienia o poprzedniej skardze na przewlekłość do wniesienia drugiej skargi. Wyglądało to tak, że nie ma przewlekłości, sprawa trwa rok czy półtora,

mimo że finalnie od dnia wniesienia powództwa albo postawienia zarzutów osobie skarżącej mogła trwać nawet 8 lat! Usprawiedliwiano się problemami technicznymi, niezapewnieniem kadry w sądzie czy opóźnieniami ze strony biegłych.

Jednak w wyroku „*Rutkowski i inni v. Polsce*” uznano, że za to wszystko odpowiada państwo i to ono ma usprawnić wymiar sprawiedliwości, np. dyscyplinować biegłych, a nie biernie czekać.

Trybunał uznał również, że skarga nie funkcjonuje w sposób prawidłowy w zakresie przyznawania przez sądy właściwego zadośćuczynienia – ustawowej „odpowiedniej sumy”.

Czy to znaczyło, że ustawa nie działa?

Trybunał uznał, że ustawa nie działa, jest nieskutecznym środkiem prawnym, i że sądy muszą większe kwoty przyznawać. Tymczasem, jeśli nawet zgadzały się, że przewlekłość nastąpiła, to uznawały, że nie było znaczącej szkody dla skarżącego. Zasadzały więc minimalną kwotę przewidzianą w ustawie, albo nawet poniżej minimalnej.

Czyli np. ile?

Jeśli minimalna kwota zadośćuczynienia to 2 tys. zł, a zdarzało się, że zasądzano np. 500 zł. Było to niezgodne z ustawą, a na skargę nie można wnieść zażalenia.

Obecnie kończy się część wykonywania tego wyroku „*Rutkowski i inni przeciwko Polsce*”, niedługo Polska będzie składać sprawozdanie, co zrobiono, żeby skargę poprawić. Zaraz po wyroku – w 2017 roku - nastąpiła nowelizacja ustawy o skardze na przewlekłość.

Jakie były skutki tej nowelizacji, czy coś zmieniła?

Z moich doświadczeń wynika, że ona nic nie wniosła. Nadal sądy stwierdzają, że nie ma przewlekłości w dokładnie takich samych stanach faktycznych, jak te które były podstawą wyroku „*Rutkowski i inni v. Polsce*”, a uzasadnienia, które dołączają do postanowień, są takie jak przed tym wyrokiem. Ja o tym zjawisku mówię żartobliwie, że wyrok „*Rutkowski*” się w Polsce „nie przyjął”...

W jakiej wysokości powinno się przyznawać zadośćuczynienie na etapie krajowym?

Z wyroku wynika, że Trybunał uważa, iż powinno być przyznawane zadośćuczynienie w kwocie około 4 750 zł za każdy rok trwania postępowania prowadzonego przewlekłe. Czyli jak postępowanie trwa 10 lat, to jest to już 47 500 zł. Płaci oczywiście Skarb Państwa. Dopiero zapłata takiej kwoty na poziomie krajowym powoduje, że skarżący nie będzie uznany za ofiarę naruszenia konwencji przez Europejski Trybunał Praw Człowieka.

Na czym polega obecne działanie trybunału w tej sprawie?

Trybunał zamyka właśnie wykonanie innych spraw zakomunikowanych razem z wyrokiem „Rutkowski i inni przeciwko Polsce”, a było to dokładnie 591 skarg.

Czy taki problem z przewlekłością mają także inne kraje?

Podczas pracy w ETPC zetknęłam się z tym problemem dotyczącym polskich sądów, ale też przekonałam się, że to problem nie tylko nasz. Podobny wyrok zapadł dla Włoch, pokazano tam kryteria, jakie sąd musi wziąć pod uwagę zasądzając kwotę, która musi być zadośćuczynieniem za to, że sądy powoli rozpoznają naszą sprawę.

Sąd mówi tam, że ważna jest kwestia ważności czy istotności postępowania dla skarżącego – może to być sprawa błaha, która ciągnie się 20 lat i nic nie znaczy, a może być bardzo ważna sprawa o np. odszkodowanie za błędy medyczne, kiedy skarżący jest pozbawiony środków do życia, a rozwiązanie sprawy jest dla niego bardzo istotne. W orzecznictwie polskich sądów nie jest to w ogóle brane pod uwagę.

Jak wygląda wykonywanie tego wyroku w Polsce?

Wykonywanie sprowadziło się do tego, że rząd polski wypłaca słuszne zadośćuczynienia wskazane przez Strasburg. W mojej ocenie zmiany w procedurze cywilnej, które były wprowadzone w listopadzie 2019 roku, prowadzą do opóźniania postępowań, zamiast je przyspieszać. Do tego potrafią zagrozić prawu do sądu – bo z prawa rzetelnego procesu wynika prawo do sądu. Moim zdaniem rząd nic nie zrobił, żeby poprawić sprawność tych postępowań.

Również z raportu Fundacji Court Watch Polska nt. przewlekłości wynika, że jest gorzej. Dodatkowo, mimo obowiązku, Ministerstwo Sprawiedliwości nie publikuje statystyk długości postępowań za rok poprzedni.

Wśród spraw, które prowadzę, raz spotkałam się z uznaniem przewlekłości i zasądzeniem klientce 4 tys. zł, pozostałe zostały oddalone, właśnie w związku z tym, że nie stosowano się do standardu określonego przez Strasbourgu. Trybunał w Strasburgu widzi problem w samej długości postępowania, nawet jeśli sąd w miarę sprawnie działa, mimo to sprawa ciągnie się 3 lat w jednej instancji, to jest to już przewlekłość. W polskich sądach jest to niezauważalne, uważają, że samo wydawanie postanowień, zarządzeń to merytoryczne zajmowanie się sprawą, nawet jeśli nie wyznacza posiedzeń czy rozpraw. A z perspektywy skarżącego sprawa stoi w miejscu.

Czy były jakieś pozytywne nowelizacji?

Jedyna - fakt, że skarżący nie muszą obecnie już wskazywać, na czym dokładnie polega przewlekłość – nie muszą udowadniać, z jakich czynności czy zaniedbań sądu ona wyniknęła. Leży to w gestii sądu rozpoznającego sprawę skargi na przewlekłość.