

SKARGA NA PRZEWLEKŁOŚĆ POSTĘPOWANIA CYWILNEGO

Maciej Muzyka

SKARGA NA PRZEWLEKŁOŚĆ POSTĘPOWANIA CYWILNEGO

Maciej Muzyka

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

SERIA **MONOGRAFIE**

Stan prawny na 15 stycznia 2023 r.

Recenzent

Dr hab. Aneta Łazarska, prof. UŁa

Wydawczyni

Małgorzata Stańczak

Redaktor prowadzący

Dorota Lebedzińska

Opracowanie redakcyjne

Anna Kunz

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujmy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2023

ISBN 978-83-8328-442-2

ISSN 1897-4392

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 728 313 462

e-mail: PL-kisiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Wstęp	11
Rozdział I	
Prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie jako standard międzynarodowego systemu praw człowieka	13
1. Standard prawny ochrony prawa do rozstrzygnięcia sprawy w rozsądnym terminie	13
1.1. Multicentryczność systemu prawa.....	14
1.2. Koncepcje standardu prawnego ochrony.....	16
2. Prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie	19
2.1. Procesualny charakter prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie.....	19
2.2. Zakres przedmiotowy prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie.....	27
3. Rozpoznanie sprawy w rozsądnym terminie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka	32
3.1. Znaczenie i funkcja prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie.....	32
3.2. Kryteria oceny rozsądności terminu rozpatrzenia sprawy	41
4. Prawo do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki w Konstytucji RP	46
4.1. Prawo do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki jako element konstytucyjnego prawa do sądu	46

4.2. Skarga na przewlekłość jako środek prawny realizujący konstytucyjną gwarancję rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki.....	51
5. Należyta ochrona prawna w ramach postępowania cywilnego.....	56
5.1. Szybkość postępowania	56
5.2. Efektywność i rzetelność postępowania	60

Rozdział II

Ewolucja rozwiązań prawnych przeciwdziałających przewlekłości postępowania cywilnego	63
1. Geneza ustawy o skardze na przewlekłość	63
2. Ewolucja skargi na przewlekłość postępowania z perspektywy konwencyjnego standardu skutecznego środka na przewlekłość.....	74
3. Skarga na przewlekłość postępowania na tle instrumentów prawnych stanowiących skuteczny środek na przewlekłość w prawie włoskim i niemieckim	87

Rozdział III

Charakter i zakres postępowania w sprawie skargi strony na naruszenie prawa do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki	93
1. Skarga na przewlekłość postępowania w systemie środków zaskarżenia.....	93
2. Charakter i przedmiot sprawy wszczętej na skutek skutecznego złożenia skargi na przewlekłość.....	99
2.1. Kontrola przewlekłości postępowań incydentalnych oraz ubocznych	107
2.2. Kontrola przewlekłości postępowania egzekucyjnego	110
3. Pojęcie przewlekłości	112
4. Przyczyny przewlekłości	128

Rozdział IV

Przebieg postępowania w sprawie skargi na przewlekłość	135
1. Zakres podmiotowy postępowania	135
1.1. Legitymacja czynna	135

1.2. Legitymacja bierna	138
1.3. Reprezentacja stron	140
2. Wymagania formalne i termin do wniesienia skargi na przewlekłość postępowania	141
2.1. Wymagania formalne skargi	141
2.2. Termin do wniesienia skargi.....	146
3. Właściwość i skład sądu	150
4. Zakres rozpoznania w postępowaniu wywołanym skargą na przewlekłość postępowania	155
5. Rozstrzygnięcie w przedmiocie skargi	160
5.1. Rozstrzygnięcie w przedmiocie sumy pieniężnej z tytułu przewlekłości postępowania	163
5.2. Rozstrzygnięcie o kosztach postępowania.....	170
5.3. Uzasadnienie orzeczenia	171
6. Jednoinstancyjność postępowania w sprawie skargi na przewlekłość.....	171
 Rozdział V	
Prawo do odszkodowania i zadośćuczynienia z tytułu przewlekłości postępowania w sprawie.....	
1. Dochodzenie naprawienia szkody w razie uwzględnienia skargi	177
2. Dochodzenie naprawienia szkody w razie niewniesienia skargi na przewlekłość.....	184
2.1. Charakter prawa do żądania zadośćuczynienia lub odszkodowania	184
2.2. Prawo do żądania zadośćuczynienia	186
2.3. Zaliczenie sumy pieniężnej uzyskanej w postępowaniu ze skargi na przewlekłość postępowania na poczet odszkodowania.....	190
 Wnioski końcowe	 193
 Literatura.....	 197

WSTĘP

Ustawą z 17.06.2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki wprowadzono do systemu prawa polskiego środek prawny, zwany w języku prawniczym skargą na przewlekłość. Ustawodawca zdecydował się uregulować ten środek prawny w sposób jednolity dla postępowania cywilnego, karnego oraz sądownoadministracyjnego poprzez odesłanie zawarte w art. 8 ust. 2 u.s.n.p.s., który nakazuje sądowi w sprawach nieuregulowanych w ustawie do postępowania toczącego się na skutek skargi stosować odpowiednio przepisy o postępowaniu zażaleniowym obowiązującym w postępowaniu, którego skarga dotyczy.

Monografia powstała na podstawie rozprawy doktorskiej przygotowanej pod kierunkiem dr. hab. Tomasza Demendeckiego i obronionej w Instytucie Nauk Prawnych Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

Przedmiotem rozważań jest analiza funkcjonowania skargi na przewlekłość na gruncie postępowania cywilnego i ocena istniejącej regulacji z perspektywy efektywności i prawidłowości postępowania cywilnego. Funkcjonowanie skargi na przewlekłość w polskim systemie prawa ma swoją genezę w europejskim systemie praw człowieka, z tego względu instytucja skargi na przewlekłość została poddana ocenie również z perspektywy zgodności ze standardami prawnymi kształtowanymi przez orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Wybór tematu podyktowany został przede wszystkim brakiem opracowania monograficznego, które poddawało analizie i ocenie regulacje ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki na gruncie postępowania cywilnego. Niniejsza monografia ma na celu przede wszystkim analizę instytucji skargi na przewlekłość na gruncie postępowania cywilnego. Dodatkowo celem jest ocena, czy skarga na przewlekłość postępowania przyczynia się do wzmacniania efektywności i prawidłowości postępowania cywilnego.

Rozdział I

PRAWO DO ROZPOZNANIA SPRAWY W ROZSĄDNYM TERMINIE JAKO STANDARD MIĘDZYNARODOWEGO SYSTEMU PRAW CZŁOWIEKA

1. Standard prawny ochrony prawa do rozstrzygnięcia sprawy w rozsądnym terminie

Celem niniejszego rozdziału jest zaprezentowanie szerszego spojrzenia na kształtowanie się fundamentów instytucji skargi na przewlekłość. Jej genezy należy niewątpliwie upatrywać w prawie do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, które stanowi jeden ze standardów międzynarodowego systemu praw człowieka. Przedstawienie wspomnianych standardów jest konieczne do wyjaśnienia genezy i ewolucji ustawy z 17.06.2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, ponadto stanowi nakreślenie pewnego wzorca, dzięki któremu można poddać rzetelnej ocenie aktualnie obowiązującą regulację na gruncie postępowania cywilnego. Poznanie standardów prawnych kształtujących instytucję skargi na przewlekłość jest konieczne do dokonania prawidłowej wykładni przepisów ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki.

Standardy kształtujące instytucję skargi na przewlekłość mają wiele źródeł, dotychczasowe rozumienie systemu prawa oparte na tradycji pozytywistycznej zdezaktualizowało się w obliczu przemian, jakie zaszły we współczesnych europejskich systemach prawnych. Dawne postrzeganie systemu prawa jako statycznego i hierarchicznego układu monocentrycznego, obrazowanego najczęściej jako piramida¹, na szczycie której znajduje się państwo jako główne centrum decyzyjne, zdezaktualizowało się wraz z przystąpieniem krajów członkowskich do Rady Europy oraz Unii Europejskiej².

1.1. Multicentryczność systemu prawa

Współczesny system prawa ma charakter multicentryczny i wieloskładnikowy. Efektem tego jest multiplikacja źródeł prawa oraz zacieranie granic między składnikami prawa krajowego i międzynarodowego. Co istotne, multicentryczność odnosi się nie tylko do tworzenia prawa, ale jest również związana z mnogością ośrodków orzeczniczych, co rodzi dodatkowe problemy związane z prawidłowym funkcjonowaniem sy-

¹ Taki sposób postrzegania systemu prawa prezentował Hans Kelsen, który opracował trzy koncepcje: systemu statycznego, dynamicznego i mieszanego. Wszystkie łączy ujmowanie systemu jako całości hierarchicznej, autonomicznej, uporządkowanej, zamkniętej jedną normą najwyższą. W systemie statycznym powiązania między normami mają charakter inferencyjno-treściowy: z treści normy bezpośrednio wyższej wyprowadzić można treść normy niższej. Normą najwyższą jest ta, którą uznajemy za oczywistą, której przypisujemy najwyższą wartość. W systemie dynamicznym relacje między normami mają charakter formalno-kompetencyjny: norma bezpośrednio wyższa jest formalną podstawą obowiązywania normy niższej, czyli zawiera kompetencję do jej wydania. Normą najwyższą jest norma podstawowa (*Grundnorm*), którą Kelsen określa jako „czysto pomyślaną lub sfingowaną”; jest ona transcendentno-logicznym domknięciem systemu. Zob. H. Kelsen, *Czysta teoria prawa*, Warszawa 2014.

² E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, „Państwo i Prawo” 2005/4, s. 3–10; E. Łętowska, *Transformations in Law Interpretation: Towards a Universal Approach – The Phenomenon, Causes and Symptoms* [w:] *Interpretation of Law in the Global World: From Particularism to a Universal Approach*, red. J. Jemielniak, P. Miklaszewicz, Berlin–Heidelberg 2010, s. 31–52. Por. S.S. Prakash, *Legal Polycentricity* [w:] *Consequences of Pluralism in Law*, red. H. Petersen, H. Zahle, Dartmouth 1995, s. 31–69; L.C. Backer, *The structural characteristics of global law for the 21st century: fracture, fluidity, permeability, and polycentricity*, „Tilburg Law Review” 2012/17, s. 177–199.

stemu prawa. Zmiana w postrzeganiu systemu prawa następuje powoli zarówno wśród prawników, jak i laików. Wizja systemu prawa jako swoistego monocentrycznego monolitu wciąż jest żywa w świadomości społecznej. W doktrynie wskazano, że w świadomości społecznej funkcjonuje wyobrażenie systemu prawa jako „stosu zapisanego papieru”, legislacyjnego produktu ustawodawcy. Wtedy prawo to teksty, ujęte statycznie, nieruchomo. Jest to wizja od dawna anachroniczna, zarówno co do struktury, jak i genezy. Tymczasem współcześnie system prawa to wielki mechanizm na wzór ogromnego zegara – wieloskładnikowy, policentryczny, złożony z wielu podzespołów, który pozostaje w ciągłym ruchu³.

Według E. Łętowskiej dotychczasowe problemy, takie jak inflacja przepisów, pośpiech legislacyjny, którego konsekwencją jest tworzenie prawa obciążonego licznymi błędami, nie miały charakteru systemowego, a dotyczyły samej materii, treści prawa. Jak zauważa, wspomniane problemy występują oczywiście na gruncie całego systemu prawnego, jednakże wraz z odejściem od systemu monocentrycznego pojawiły się nowe wyzwania o odmiennym, tj. systemowym charakterze. Autorka wskazuje, że mamy do czynienia ze swoistym kryzysem prawa i zmianą jego paradygmatu, która została wymuszona kryzysem dotyczącym nie tyle i nie tylko treści czy przedmiotu prawa, ale usadowiona w samej, kształtowanej przez prawnicze myślenie, strukturze systemu prawa⁴. Poza wspomnianą multicentrycznością systemu prawa, przyczyn kryzysu prawa należy upatrywać w zaburzeniach dyskursu prawniczego, wynikających ze wspomnianej multicentryczności systemu prawa. Ona to sprawia, iż dotychczasowy dyskurs prawny staje się coraz bardziej utrudniony, mnogość źródeł prawa, przenikających się kultur prawnych powoduje, że prawnicy mają coraz większy kłopot z poprawną analizą, uporządkowaniem, oceną i stosowaniem prawa. Wspomniane zjawiska

³ E. Łętowska, *Sugestie dla mego librecisty (wykład w czasie uroczystości przyznania doktoratu honoris causa Uniwersytetu Warszawskiego, 24.06.2016 r.)*, „Państwo i Prawo” 2016/9, s. 115–116. Por. W. Lang, *Wokół „Multicentryczności systemu prawa”*, „Państwo i Prawo” 2005/7, s. 96; A. Kalisz, *Multicentryczność systemu prawa polskiego a działalność orzecznicza Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007/4, s. 35–49.

⁴ E. Łętowska *Prawo w „płynnej nowoczesności”*, „Państwo i Prawo” 2014/3, s. 7.

obnażyły niewydolność dogmatyki w zakresie porządkowania i spajania systemu prawa, co prowadzi do utraty przez prawo zdolności samonaprawczych (autopoietycznych), służących utrzymaniu przez prawo cechy uporządkowanej struktury jako „systemu”. Współczesny system prawa uległ rozproszeniu, jego struktura rozplynęła się, zaś same jego składniki stały się niestabilne, zmienne, trudne do ogarnięcia i zrozumienia⁵.

1.2. Koncepcje standardu prawnego ochrony

Swoiste remedium na opisane wyżej problemy związane z multicytrycznością systemu prawa stanowią standardy prawne, które ujednolicają sposób interpretacji i stosowania prawa. W literaturze wskazuje się, iż aktualna praktyka prawnicza opiera się na dwóch podstawach – przepisach prawnych i wyprowadzanych z nich normach prawnych (regułach) oraz na standardach ukształtowanych na tle przepisów lub niezależnie od nich⁶.

Pojęcie standardu prawnego wywodzi się z rozróżnienia norm-reguł i norm-zasad prawnych, dokonanego przez Roscoe Pounda⁷ w drugiej dekadzie XX w. i rozwiniętego przez Ronalda Dworkina w drugiej połowie lat 70. XX w.⁸ Takie rozróżnienie, użyteczne w monocentrycznym systemie prawa, ogranicza się do wyróżnienia kategorii zasad prawa, która została poddana szerokiej analizie przez polskich teoretyków i filozofów prawa, którzy opisali kwestię ważenia zasad, ich funkcje i rolę, jaką odgrywają w praktyce stosowania prawa⁹. W doktrynie prezentowanych

⁵ E. Łętowska *Prawo...*, s. 8–9.

⁶ M. Żak, *Pojęcie standardu prawnego w sieciowym systemie prawa*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019/1, s. 9.

⁷ R. Pound, *The ideal element in law*, Indianapolis 2012.

⁸ Zob. R. Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*, tłum. T. Kowalski, Warszawa 1998, s. 56–57 i 155–243. Zauważył on, że niemożliwe jest bezwzględne rozdzielenie sfery norm-reguł prawnych i sfery normatywności kultury prawnej (standardów). W ramach standardów wyróżnił on zasady prawa (*principles*) i wymogi (wytyczne) polityki prawa (*policies*). Zasady prawa (*principles*) w tym ujęciu są pojęciami interpretacyjnymi rozwijanymi w praktyce orzeczniczej sądów rozstrzygających tzw. trudne przypadki (*hard cases*).

⁹ Za: M. Żak, *Pojęcie standardu prawnego...*, s. 9. Zob. T. Gizbert-Studnicki, *Zasady i reguły prawne*, „Państwo i Prawo” 1988/3, s. 16–26; M. Atienza, J.R. Manero, *A Theory*

jest wiele definicji standardu prawnego, standard w znaczeniu leksykalnym to „typowy i przeciętny model czegoś”¹⁰. Według jednego z poglądów przez standard należy rozumieć niedostrzegany i niewystarczająco doceniany element prawa, który powinien być opisany, skrytykowany oraz poddany interdyscyplinarnej i społecznej debacie. E. Łętowska wskazuje, że wciąż obracamy się tylko w ograniczonym kawałku tej rzeczywistości – tym, który dotyczy przepisów. A część odnosząca się do standardów nie jest ani opisana, ani nie jest zanalizowana, ani nie została poddana porządnej dyskusji. A nawet, co jeszcze ważniejsze, nie próbuje się ustalać, jaka jest relacja pomiędzy regulacją prawną w sensie przepisów i tym, jak ten standard się kształtuje¹¹. W innym ujęciu standardy prawne to uogólnione wzorce postępowania dotyczące sposobu traktowania obywateli przez władze publiczne, odzwierciedlające usprawiedliwione oczekiwania w zakresie rzetelności prawa i praktyki jego stosowania. W takim ujęciu zasadniczą rolę pełni standard *good governance* obejmujący trzy elementy: prawo do dobrego prawa (w tym prawo do dobrych polityk publicznych), prawo do dobrej administracji i prawo do sądu¹².

Według E. Łętowskiej standardy europejskie są podstawą zarówno tworzenia, jak i stosowania prawa, z tego punktu widzenia można wyróżnić odpowiednio standardy o charakterze materialnoprawnym i standardy procesowe¹³. Pojęcie standardu prawnego wyznacza poziom ochrony

of Legal Sentences, Dordrecht 1998; R. Alexy, *On the Structure of Legal Principles*, „Ratio Iuris” 2000/3, s. 294–304; R. Dworkin, *Imperium prawa*, tłum. J. Winczorek, Warszawa 2006; H. Avila, *Theory of Legal Principles*, Dordrecht 2007; G. Maroń, *Zasady prawa: pojmowanie i typologia a rola w wykładni prawa i orzecznictwie konstytucyjnym*, Poznań 2011; M. Kordela, *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012; M. Korycka-Zirk, *Teorie zasad prawa a zasada proporcjonalności*, Warszawa 2012; S. Tkacz, *O zintegrowanej koncepcji zasad prawa w polskim prawoznawstwie (Od dogmatyki do teorii)*, Toruń 2014.

¹⁰ Zob. *Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski, wersja online – <https://sjp.pwn.pl/szukaj/standard.html> (dostęp: 16.05.2019).

¹¹ E. Łętowska, K. Sobczak, *Rzeźbienie państwa prawa. 20 lat później*. Ewa Łętowska w rozmowie z Krzysztofem Sobczakiem, Warszawa 2012, s. 15.

¹² „Przez standard należy rozumieć zarówno ideał (wzorzec) instytucjonalny, jak i rzeczywistą praktykę, wskaźnik zgodności działania władz publicznych z aksjologią konstytucyjną”. Tak M. Żak, *Prawo do sądu jako element zasady dobrego rządzenia w świetle orzecznictwa z zakresu praw człowieka*, „Palestra” 2020/2, s. 74.

¹³ E. Łętowska, *Rzeźbienie państwa prawa...*, s. 12.

Właściwa interpretacja przepisów 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 zwłoki, zwanej ustawą o skardze na przewlekłość, jest zagadnieniem nietłwym. Wynika to m.in. z konieczności uwzględnienia w procesie wykładni Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz dorobku orzeczniczego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Autor ocenił obecną regulację z perspektywy efektywności i prawidłowości tego postępowania. Zajął się również samą naturą skargi na przewlekłość, jej miejscem w systemie środków prawnych w postępowaniu cywilnym oraz zagadnieniami związanymi z istotą przewlekłości w postępowaniu cywilnym. Uwzględnił wszelkie aspekty ustrojowe zarówno z poziomu ustawy zasadniczej, jak i regulacji prawa europejskiego. Opracowanie zostało wzbogacone o liczne przykłady z orzecznictwa.

Książka stanowi źródło informacji dla praktyków, którzy mają do czynienia z postępowaniem cywilnym – sędziów, profesjonalnych pełnomocników, komorników, prokuratorów. Powinna zainteresować także pracowników naukowych zajmujących się prawem cywilnym, postępowaniem cywilnym, prawami człowieka oraz prawem konstytucyjnym.

Maciej Muzyka – doktor nauk prawnych; adwokat specjalizujący się w sprawach z zakresu prawa cywilnego i administracyjnego; asystent w Katedrze Prawa Rolnego i Gospodarki Nieruchomościami Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie; prowadzi szkolenia z zakresu prawa administracyjnego dla aplikantów adwokackich III roku w Izbie Adwokackiej w Lublinie.



9788383284422 W01P01

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-8328-442-2



9 788383 284422

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

Kup e-book i czytaj
w aplikacji Smarteca

