

Monika Gąsiorowska

Autorka jest adwokatką.

Przewlekłość postępowania w postępowaniach o obniżenie świadczeń byłym funkcjonariuszom na tle drugiej tzw. ustawy dezubekizacyjnej

Słowa kluczowe: zawieszenie postępowania, ocena przewlekłości postępowania, standard orzecznictwa ETPC, przewlekłość postępowania, fragmentaryzacja postępowań, pytania prawne do TK

Artykuł przedstawia zagadnienia związane z nieprawidłowym sposobem, w jaki sądy krajowe oceniają, czy zaistniała przewlekłość postępowania, w szczególności gdy postępowanie zostało zawieszono na znaczny okres czasu w oczekiwaniu na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego. W tekście przywołane są orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wydane przeciwko Polsce, a kształtujące standard odnośnie do oceny przewlekłości postępowań.

1. Wprowadzenie

Do dnia dzisiejszego niewykonany pozostaje wyrok pilotażowy w sprawach połączonych 72287/10, 13927/11 i 46187/11 i in., Rutkowski i inni przeciwko Polsce¹, wskazujący na nieskuteczność wprowadzonej w roku 2004 skargi na przewlekłość postępowania. Na przykładzie postępowań wszczętych przez funkcjonariuszy w ramach tzw. drugiej dezubekizacji, którzy po latach oczekiwania na rozstrzygnięcie w I instancji zdecydowali się na składanie skarg na przewlekłość, najpierw krajowych, a następnie do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, widoczna jest nieprawidłowa praktyka sądów krajowych oceniających przewlekłość takich postępowań. Widoczna jest także bezskuteczność krajowej skargi na przewlekłość. Sądy zawiesiły postępowania funkcjonariuszy, oczekując, że Trybunał Konstytucyjny odpowie na pytania dotyczące konstytucyjności tzw. drugiej ustawy dezubekizacyjnej². Do dnia dzisiejszego, po upływie ponad pięciu lat, Trybunał Konstytucyjny nie odpowiedział na zadane pytania. Przy ocenie, czy nastąpiła przewlekłość postępowania,

sądy krajowe nie uwzględniają okresu zawieszenia postępowania, w czasie którego oczekiwały na udzielenie odpowiedzi na pytania przez Trybunał Konstytucyjny. I mimo że postępowania w zakresie odwołań od decyzji o obniżeniu emerytury czy renty przez tzw. drugą dezubekizację trwają w I instancji kilka lat, nie stanowi to podstawy dla sądów do przyjęcia, że nastąpiła przewlekłość postępowania. Sądy krajowe przyjmują, że okres zawieszenia jest okresem, podczas którego sąd jest zwolniony od podejmowania jakichkolwiek czynności. Takie podejście jest błędne, gdyż to sąd z urzędu zawiesił postępowanie i powinien je podjąć niezwłocznie, gdy odpadła podstawa zawieszenia.

W orzeczeniu 48762/19, Bieliński przeciwko Polsce³, Trybunał przypomniał standardy w zakresie oceny, czy nastąpiła przewlekłość postępowania. Zwrócił uwagę na szczególny charakter postępowań odnośnie do obniżenia świadczenia emerytalnego, które stanowi podstawę życiowego utrzymania. Wskazał, że przewlekłość postępowania po części występowała z powodu bezczynności Trybunału Konstytucyjnego, ale nie zwolnił Polski od odpowiedzialności za naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁴, oceniając, że doszło do przewlekłości postępowania, oraz za naruszenie art. 13 EKPC, uznając, że skarga na przewlekłość postępowania w postępowaniu krajowym okazała się bezskutecznym środkiem odwoławczym.

Sprawy z zakresu odwołań w ramach tzw. drugiej dezubekizacji pokazały jednoznacznie, jak bezskuteczna jest skarga

1 Wyrok ETPC z 7.07.2015 r., sprawy połączone 72287/10, 13927/11 i 46187/11 i in., Rutkowski i inni przeciwko Polsce, HUDOC, oraz 591 innych skarg skarżących się na przewlekłość postępowań i nieskuteczność wprowadzonego środka – skargi na przewlekłość postępowania na podstawie ustawy o skardze na naruszenie prawa z 2004 r.

2 Ustawa z 16.12.2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. poz. 2270).

3 Wyrok ETPC z 21.07.2022 r., 48762/19, Bieliński przeciwko Polsce, HUDOC.

4 Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm. – dalej EKPC lub Konwencja.

na przewlekłość postępowania w krajowym porządku prawnym. Byli funkcjonariusze, którzy złożyli skargi do Trybunału, skarżąc się, że ich postępowania są przewlekłe, otrzymują rekompensaty, które nie są zbyt wysokie, ale rosną z każdym rokiem, albowiem ich sprawy nadal nie zostały zakończone. Pomimo wydania przez Sąd Najwyższy uchwały z 16.09.2020 r. III UZP 1/20⁵, dokonującej wykładni pojęcia „służba na rzecz totalitarnego państwa”, nie podjęto z urzędu zawieszonych postępowań. Nadal wiele postępowań pozostaje zawieszonych, zaś sądy nie uznają, że okres zawieszenia powinien być wzięty pod uwagę przy ocenie przewlekłości postępowania.

Postępowania byłych funkcjonariuszy i ich skargi pokazują, że sądy krajowe mają problem z prawidłową oceną, czy doszło do przewlekłości postępowania. Nadal dokonują fragmentaryzacji postępowań, do czego przyczynia się brzmienie art. 4 tzw. drugiej ustawy dezubekizacyjnej. Nadal także nie potrafią zastosować standardów orzecznictwa strasburskiego.

2. Przewlekłość postępowania – wieloletni problem polskich sądów

Problem przewlekłości postępowania występuje w polskim sądownictwie od wielu lat i pozostaje nierozwiązany, mimo kolejnych zmian wprowadzanych m.in. do Kodeksu postępowania cywilnego⁶. Szczególnego znaczenia nabiera on w sprawach rodzinnych, gdzie szybkość postępowania może mieć kluczowe znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy. Jednak również w innych kategoriach spraw sprawność postępowania ma istotne znaczenie dla stron. Do takich postępowań można zaliczyć sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych dotyczące obniżenia świadczenia emerytalnego albo rentowego. Tutaj również, by posłużyć się słowami znanej maksymy, *justice delayed* niebezpiecznie może prowadzić w kierunku *justice denied*.

Pierwszym orzeczeniem przeciwko Polsce, w którym Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził, że doszło do przewlekłości postępowania, a tym samym naruszenia art. 6 ust. 1 EKPC, był wyrok w sprawie 28616/95, Styranowski przeciwko Polsce⁷. Skarżący otrzymał 15 000 PLN „słusznego zadośćuczynienia” w rozumieniu art. 41 EKPC.

Dwa lata później Trybunał wydał przełomowy wyrok w sprawie 30210/96, Kudła przeciwko Polsce⁸, w którym wskazał, że „artykuł 13 Konwencji gwarantuje dostępność na poziomie krajowym środka odwoławczego w celu wdrożenia w życie istoty praw i wolności konwencyjnych, w jakiegokolwiek formie by one były zabezpieczone w krajowym porządku prawnym”. Treścią normatywną art. 13 EKPC jest więc wymaganie, by postanowienia prawa krajowego dotyczyły „roszczenia dającego się uzasadnić” (ang. *arguable claim*) na gruncie Konwencji i by „zapewniły odpowiednie zadośćuczynienie”. Dalej ETPC dokonał analizy, czy w polskim systemie istnieje konkretny środek prawny, którego skarżący mógł użyć, aby podnieść zarzut przewlekłości postępowania. W rezultacie ETPC uznał,

że „w sprawie miało miejsce naruszenie artykułu 13 Konwencji polegające na tym, że skarżący nie posiadał żadnego krajowego środka prawnego, na podstawie którego mógłby dochodzić swojego prawa do «rozpatrzenia [...] sprawy w rozsądnym terminie», zgodnie z gwarancją artykułu 6 ust. 1 Konwencji” (pkt 160 wyroku). Trybunał, stwierdzając naruszenia, zasądził na rzecz skarżącego kwotę 30 000 PLN tytułem słusznego zadośćuczynienia.

3. Wprowadzenie ustawy o skardze na przewlekłość postępowania

W wykonaniu orzeczenia 30210/96, Kudła przeciwko Polsce, rozpoczęto prace legislacyjne nad stworzeniem skutecznego środka przeciwko przewlekłości postępowania. Skarga na przewlekłość postępowania została wprowadzona 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 zwłoki⁹. Weszła ona w życie 17.09.2004 r. Można zauważyć, że przygotowanie ustawy mającej 19 artykułów zajęło ustawodawcy ponad trzy lata.

Lektura zapisów ustawy jasno pokazuje jednak, że nie kreuje ona skutecznego środka o charakterze rekompensacyjnym, chociażby z uwagi na górną granicę zadośćuczynienia – 10 000 PLN, potem zmienioną na 20 000 PLN, podczas gdy kwoty zasądzone wcześniej przez ETPC na rzecz skarżących Styranowskiego i Kudły, a także w wyrokach przeciwko Polsce wydanych już po tym ostatnim wyroku, czyli po 2000 r., były dużo wyższe¹⁰.

W międzyczasie, 30.04.2003 r., jeszcze przed wejściem w życie ustawy o skardze na naruszenie prawa, do Trybunału została wniesiona skarga Charzyński przeciwko Polsce (sprawa 15212/03)¹¹. W trakcie postępowania, już po jej wejściu w życie, Trybunał zwrócił się do skarżącego z pytaniem, czy skorzystał on z nowo utworzonej skargi na przewlekłość postępowania. W odpowiedzi skarżący wskazał, że środek wprowadzony na mocy ustawy o skardze na naruszenie prawa z 2004 r. nie może być uznany za skuteczny środek odwoławczy. Trybunał decyzją z 1.03.2005 r. uznał jednak skargę za niedopuszczalną, gdyż skarżący nie wyczerpał dostępnego środka w postaci skargi na przewlekłość. Tym samym Trybunał uznał skargę na przewlekłość postępowania w jej kształcie określonym przez ustawę o skardze na naruszenie prawa z 2004 r. w jej oryginalnym brzmieniu za skuteczną, a przynajmniej potencjalnie skuteczną.

W kolejnych latach do Trybunału zaczęły wpływać liczne skargi, które doprowadziły ostatecznie do wydania wyroku pilotażowego Rutkowski i inni przeciwko Polsce.

Trybunał w wyroku w sprawach połączonych 72287/10, 13927/11 i 46187/11 i in., Rutkowski i inni przeciwko Polsce, stwierdził, że musi „rozważyć swoje dotychczasowe stanowisko w zakresie skuteczności skargi wniesionej na podstawie

5 OSNP 2021/3, poz. 28.

6 Ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 ze zm.).

7 Wyrok ETPC z 30.10.1998 r., 28616/95, Styranowski przeciwko Polsce, HUDOC.

8 Wyrok ETPC z 26.10.2000 r., 30210/96, Kudła przeciwko Polsce, HUDOC, pkt 157.

9 Dz.U. z 2023 r. poz. 1725 ze zm.

10 S. Cydzik, *Przewlekłość spraw drogo kosztuje Polskę. ETPCz nałożył 36 tysięcy euro kary*, <https://www.rp.pl/sady-i-trybunaly/art37619471-przewleklosc-spraw-drogo-kosztuje-polske-etpcz-nalozyl-36-tysiecy-euro-kary> (dostęp: 25.10.2023 r.).

11 HUDOC.

ustawy z 2004 roku w aspekcie kompensacyjnym¹². Wskazał, że praktyka sądów polskich była głównym powodem niedostatecznej skuteczności skarg wnoszonych na podstawie ustawy o skardze na naruszenie prawa z 2004 r. w kolejnych latach, już po wydaniu decyzji w sprawie Charzyński. Wyraził ubolewanie (ang. *finds it regrettable*), że „doszło do tego pomimo faktu, że ustawa z 2004 roku, a następnie nowelizacja z 2009 r.¹³, stworzyły mechanizm, który przynajmniej według litery prawa posiadał wszystkie cechy skutecznego środka krajowego w świetle wyroku w sprawie Kudła i późniejszego orzecznictwa Trybunału” (pkt 215 wyroku). Środek ten został nie tylko uznany za „skuteczny” w polskich sprawach, lecz także służył za wzór dla podobnych środków przyjętych w innych umawiających się państwach. W szczególności w wyroku w sprawie Scordino (nr 1) przeciwko Włochom¹⁴, Trybunał uznał, że Polska znalazła się w gronie państw, które „doskonale zrozumiały sytuację, wybierając połączenie dwóch typów środków naprawczych; jednego stworzonego w celu usprawnienia postępowania, a drugiego w celu przyznania zadośćuczynienia”. Trybunał wypomnił, że dopiero po około dziesięciu latach obowiązywania ustawy o skardze na naruszenie prawa z 2004 r., Sąd Najwyższy orzekł, że w świetle standardów konwencyjnych zasada fragmentaryzacji postępowań nie ma już żadnych podstaw¹⁵.

Fragmentaryzacja postępowań oznaczała, że sąd krajowy rozpoznający skargę na przewlekłość nie brał pod uwagę całości postępowania i nie dokonywał oceny trwania postępowania całości postępowania, a jedynie ostatni fragment tego postępowania, toczący się przed sądem bezpośrednio niższym od sądu kompetentnego do jej rozpoznania. To skutecznie prowadziło do negowania wystąpienia przewlekłości postępowań. Dopiero po zakomunikowaniu rządowi polskiemu skargi Rutkowski i inni oraz po tym, jak Prokurator Generalny zwrócił się do Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały interpretacyjnej, określającej właściwe znaczenie okresu istotnego dla oceny racjonalności postępowania przy badaniu skargi wniesionej na podstawie ustawy o skardze na naruszenie prawa z 2004 r., zaprzestano praktyki fragmentaryzacji.

Do dnia dzisiejszego wyrok wydany w sprawach połączonych 72287/10, 13927/11 i 46187/11 i in., Rutkowski i inni przeciwko Polsce, oczekuje na wykonanie¹⁶.

Obecnie sprawy wnoszone do Trybunału z zarzutem dotyczącym przewlekłości postępowania kończą się decyzjami wydawanymi przez Trybunał po złożeniu przez rząd jednostronnej deklaracji, w których to deklaracjach rząd uznaje, że doszło do przewlekłości postępowania. Niestety, kwoty oferowane przez rząd i akceptowane przez Trybunał daleko odbiegają od kwot zasądzonych w pierwszych wyrokach przewlekłościowych przeciwko Polsce. Ponadto nie uwzględniają one realnych kosztów postępowań i kosztów reprezentacji poniesionych zarówno w postępowaniu krajowym, jak i przed

samym Trybunałem. Deklaracje jednostronne zostały wprowadzone, aby zmniejszyć liczbę spraw powtarzających się w Trybunale w kwestiach, co do których istnieje już jego ugruntowane orzecznictwo¹⁷.

4. Wyrok Bieliński przeciwko Polsce dotyczący przewlekłości postępowania

Po latach pojawił się jednak wyrok ETPC, który ponownie pokazał, jak całkowicie nieskutecznym środkiem jest krajowa skarga na przewlekłość postępowania wprowadzona na podstawie ustawy o skardze na naruszenie prawa z 2004 r. Sprawa 48762/19, Bieliński przeciwko Polsce, dotyczy czasu trwania postępowania wynikłego na podstawie tzw. drugiej ustawy dezubekizacyjnej. Na mocy tej ustawy w 2017 r. Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał tysiące decyzji o ponownym ustaleniu emerytur byłych funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa. Ponowne ustalenie świadczeń polegało na ich znacznym obniżeniu. Tysiące odwołań trafiło, zgodnie z właściwością określoną w Kodeksie postępowania cywilnego w art. 461 § 2¹, do Sądu Okręgowego w Warszawie. Sprawa skarżącego Bielińskiego, tak jak i inne, została zawieszona z uwagi na skierowanie pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego przez Sąd Okręgowy w Warszawie, na które Trybunał Konstytucyjny do tej pory nie odpowiedział (P 4/18).

W postępowaniu krajowym skarżący wykorzystał skargę na przewlekłość postępowania. Sąd Apelacyjny w Warszawie oddalił ją, argumentując, że skoro postępowanie jest zawieszona z uwagi na skierowanie pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego, to nie może być mowy o przewlekłości, gdyż czasu zawieszenia postępowania nie wlicza się do całkowitego czasu trwania postępowania¹⁸.

W wyroku 48762/19, Bieliński przeciwko Polsce, Trybunał odniósł się właśnie do czasu trwania postępowania spowodowanego jego zawieszeniem po skierowaniu przez Sąd Okręgowy w Warszawie pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego. W pkt 47 wyroku Trybunał wskazał, że całkowity czas trwania postępowania można tylko częściowo przypisać opóźnieniom przed Sądem Okręgowym, prowadzącym postępowanie w I instancji. Czas trwania postępowania wynika jednak w dużej mierze z długości postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, którego wynik może być decydujący dla materialnego wyniku skarg takich jak skarga skarżącego. Trybunał wskazał, że postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym jest brane pod uwagę, wówczas gdy – mimo że sąd nie jest właściwy do orzekania co do istoty sprawy – jego orzeczenie może mieć wpływ na wynik sporu przed sądami powszechnymi. Zauważył, że postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym toczy się od 27.02.2018 r. i nie zapadło w nim żadne orzeczenie. Należy podkreślić, że do dnia dzisiejszego Trybunał Konstytucyjny – po ponad pięciu latach – nadal nie odpowiedział na zadane mu w 2018 r. pytanie prawne.

W wyroku 48762/19, Bieliński przeciwko Polsce, Trybunał zwrócił uwagę, że postępowanie dotyczyło środków

12 Wyrok w sprawach połączonych 72287/10, 13927/11 i 46187/11 i in., Rutkowski i inni przeciwko Polsce, pkt 179.

13 Ustawa z 20.02.2009 r. o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz.U. Nr 61, poz. 498).

14 Wyrok ETPC z 29.03.2006 r., 36813/97, Scordino (nr 1) przeciwko Włochom, HUDOC, pkt 186.

15 Uchwała SN (7) z 28.03.2013 r., III SPZP 1/13, OSNP 2013/23–24, poz. 292.

16 <https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=004-26436> (dostęp: 20.08.2023 r.).

17 D. Bychawska-Siniarska, *Jednostronne deklaracje pod kontrolą trybunału*, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/958926,jednostronne-deklaracje-pod-kontrola-trybunału.html> (dostęp: 25.10.2023 r.).

18 Orzeczenia SA w Warszawie w sprawach III S 201/23 i III S 193/23, niepubl.

utrzymania skarżącego, zaś przez cały czas jego trwania skarżący ma do dyspozycji jedynie obniżoną kwotę świadczenia. W tym kontekście Trybunał podkreślił, że spory emerytalne należą do szczególnej kategorii spraw, które wymagają szczególnej sprawności w ich badaniu przez władze krajowe¹⁹. Z uwagi na wszystkie te okoliczności Trybunał orzekł o naruszeniu art. 6 ust. 1 EKPC.

Trybunał dostrzegł także, że doszło do naruszenia art. 13 EKPC. Wskazał, że w toku postępowania przed sądami krajowymi skarżący złożył co najmniej dwie skargi na przewlekłość postępowania. Pierwsza została oddalona 11.07.2018 r., i miesiąc po wydaniu postanowienia o zawieszeniu postępowania. Druga skarga została oddalona przez Sąd Apelacyjny w Warszawie postanowieniem z 23.08.2019 r. Sąd Apelacyjny był zdania, że odpowiedzialności za czas trwania postępowania nie można przypisać Sądowi Okręgowemu w Warszawie, ponieważ postępowanie zostało zawieszono do czasu rozpatrzenia pytań prawnych przez Trybunał Konstytucyjny.

Analizując zarzut z art. 13 EKPC, Trybunał wskazał, że wcześniej analizował ustawę o skardze na naruszenie prawa z 2004 r. w zw. z art. 35 ust. 1 i art. 13 EKPC i stwierdził, że jest ona „skuteczna” w rozumieniu tych przepisów²⁰.

Przypomniał, że w wyroku w sprawach połączonych 72287/10, 13927/11 i 46187/11 i in., Rutkowski i inni przeciwko Polsce, ponownie zbadał jej skuteczność w świetle kształtowania się polskiej praktyki sądowej. W sprawie 48762/19, Bieliński przeciwko Polsce, Trybunał zauważył, że całkowity czas trwania postępowania w tej sprawie nie wynikał wyłącznie z zaniechań poszczególnych sądów. Jego długość wynikała w dużej mierze z okresu, w którym sprawa była zawieszona w oczekiwaniu na rozstrzygnięcie sprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym. Zostało to potwierdzone przez Sąd Apelacyjny. Trybunał zauważył, że w polskim systemie krajowym nie istnieje żaden środek odwoławczy mający na celu zakwestionowanie przewlekłości postępowania w takich okolicznościach. W okolicznościach proceduralnych sprawy skarżący nie dysponował żadnym skutecznym środkiem odwoławczym, za pomocą którego mógłby uzyskać odpowiednie zadośćuczynienie za naruszenie Konwencji przed organami krajowymi na skutek nierozsądnie długiego czasu trwania postępowania. W związku z tym doszło do naruszenia art. 13 EKPC.

5. Przewlekłość postępowania w sprawach z tzw. drugiej dezubekizacji

Po kilku latach od wniesienia odwołań przez byłych funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej, a także przez ich rodziny, nadal wiele spraw pozostaje zawieszonych w oczekiwaniu na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego i bez przydziału sędziego referenta. Nadal składane są skargi na przewlekłość postępowania przez odwołujących się emerytowanych funkcjonariuszy,

jednak nie uzyskują oni w Polsce godziwego zadośćuczynienia. Na tle postanowień Sądu Apelacyjnego w Warszawie wydawanych w związku ze skargami osób znajdujących się w podobnej sytuacji jak skarżący do Strasburga pan Bieliński, można zauważyć, że Sąd Apelacyjny w Warszawie nie potrafi zastosować standardów wynikających z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka do rozpoznawanych skarg na przewlekłość postępowań, co skutkuje oddaleniem skarg albo zasądzeniem symbolicznego zadośćuczynienia w kwocie 2000 PLN, rzadko 4000 PLN²¹.

Mimo wydania wyroku 48762/19, Bieliński przeciwko Polsce, skargi funkcjonariuszy na przewlekłość postępowania są najczęściej oddalane przez Sąd Apelacyjny w Warszawie. Po pierwsze, zdaniem tego Sądu sprawy dotyczące ponownego obniżenia świadczenia nie są sprawami pilnymi, a ponadto okresu zawieszenia nie są sprawami pilnymi, a ponadto okresu zawieszenia nie wlicza do całości postępowania, albowiem jest to czas, gdy nie są podejmowane przez sąd żadne czynności. Nie można zatem – zdaniem tego Sądu – mówić o pozostawianiu w zwłoce przez Sąd Okręgowy. Jak wskazał Sąd Apelacyjny w Warszawie: „Nadto, podczas zawieszenia postępowania sąd nie podejmuje żadnych czynności, z wyjątkiem tych, które mają na celu podjęcie postępowania albo zabezpieczenie powództwa lub dowodu. Sąd Okręgowy nie miał zatem obowiązku podejmowania w okresie trwania zawieszenia postępowania czynności, które zmierzałyby do merytorycznego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy. Oznacza to, że okres zawieszenia postępowania w sprawie nie jest okresem generującym przesłanki określone w ustawie z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze, a więc nie stanowi uzasadnionej podstawy dla żądania stwierdzenia zwłoki w postępowaniu”²².

Powyższe twierdzenia są niezasadne w świetle nie tylko powoływanego orzeczenia 48762/19, Bieliński przeciwko Polsce, lecz również wobec kolejnych decyzji wydanych m.in. w sprawach: Popis i inni, skarga nr 4765/22 – decyzja z 29.06.2023 r.; Dubieszko i inni, skarga nr 26749/20 – decyzja z 16.06.2023 r.; Starowicz, Cudziło, Pastuszka, skargi nr 39710/19, 32856/20 i 57260/19 – decyzje z 9.03.2023 r. Przedmiotowe decyzje wydane zostały po zatwierdzeniu przez Trybunał deklaracji jednostronnych rządu o naruszeniu art. 6 EKPC. Jednoznacznie wskazuje to, że Trybunał nie wyłącza okresu zawieszenia postępowania z okresu, w którym doszło do przewlekłości postępowania.

Należy także sądzić, że z biegiem czasu kolejni skarżący byli funkcjonariusze składający skargi do Trybunału będą zapewne otrzymywać coraz wyższe zadośćuczynienia z uwagi na dłuższy czas trwania postępowań krajowych w ich sprawach, liczonych łącznie z zawieszeniem postępowania.

W ocenie Sądu Apelacyjnego w Warszawie kategoria spraw z tzw. drugiej dezubekizacji nie należy do kategorii spraw pilnych, albowiem nie jest wskazana w katalogu spraw wymienionych w Regulaminie urzędowania sądów powszechnych²³. W § 2 tego rozporządzenia jako sprawy pilne traktowane są jedynie sprawy z zakresu prawa ubezpieczeń społecznych dotyczące przyznania lub wstrzymania prawa do emerytury lub renty, ale sprawa o ponowne ustalenie emerytury czy rentę

19 Wyrok ETPC z 26.02.1992 r., Borgese przeciwko Włochom, seria A, nr 228B, pkt 18.

20 Sprawa 15212/03, Charzyński przeciwko Polsce, pkt 36–43.

21 Orzeczenia SA w Warszawie III S 33/23, III S 128/22, III S 15/22, niepubl. 22 W sprawie III S 35/23, niepubl.

23 Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 18.06.2019 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2514).

powodująca *de facto* jej obniżenie do minimum już sprawą pilną nie jest.

W mojej ocenie wpisanie rodzaju sprawy do rozporządzenia nie może mieć znaczenia rozstrzygającego dla oceny, czy sprawa powinna być szybciej rozpoznana. Sędziowie, kierując się standardami orzecznictwa Trybunału, powinni mieć własne wyczucie, i oceniając okoliczności sprawy każdorazowo decydować, jakie sprawy wymagają szybkiej ścieżki. Jednym z elementów standardu strasburskiego jest ocenienie, jakie znaczenie ma sprawa dla skarżącego (ang. *what was at stake for the applicant*). Zatem ocena powinna być dokonywana zawsze indywidualnie. Należy podkreślić, że przywołane powyżej sprawy byłych funkcjonariuszy dotyczyły obniżenia ich miesięcznego świadczenia emerytalnego do kwoty 2069,02 zł brutto, tj. 1716,81 zł netto – często bardzo radykalnego w stosunku do przysługującej im uprzednio kwoty świadczenia emerytalnego.

Nie można również automatycznie przyjmować, że czasu zawieszenia postępowania nie wlicza się do czasu trwania postępowania. Powinno to bowiem być każdorazowo uzależnione od przyjętej podstawy zawieszenia. W przypadku gdy sąd zawiesił postępowanie, gdyż nie chciał bezpośrednio zastosować przepisów Konstytucji²⁴, po czym zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego, a następnie przez kilka lat bezskutecznie czeka na odpowiedź – skądinąd wiadomo, że sparaliżowanego – Trybunału, rolą sądu będzie podjęcie postępowania i zakończenie go w rozsądnym terminie.

Sądy dostały również wskazówkę od Sądu Najwyższego w uchwale z 16.09.2020 r., III UZP 1/20, jak interpretować pojęcie „służba na rzecz państwa totalitarnego”²⁵. Już samo wydanie uchwały Sądu Najwyższego powinno być czynnikiem powodującym podjęcie zawieszonych postępowań. Wskazówka ta powinna doprowadzić sądy do niezwłocznego podejmowania z urzędu zawieszonych postępowań, zwłaszcza, że do dnia dzisiejszego Trybunał Konstytucyjny nie odpowiedział na zadane pytania i raczej nie odpowie. Uchwała Sądu Najwyższego pośrednio bowiem stanowi odpowiedź na zadane pytania, a zatem brak jest podstaw do dalszego wstrzymywania biegu zawieszonych postępowań. A skoro sądy z urzędu zawiesiły postępowania, to również powinny z urzędu podjąć zawieszone postępowania, oceniając samodzielnie w świetle uchwały Sądu Najwyższego, czy nadal zachodzą przesłanki do kontynuowania zawieszenia.

Dodatkowo w orzeczeniu z 16.03.2023 r., II USKP 120/22²⁶, Sąd Najwyższy uznał za niekonstytucyjny ust. 3 art. 15c ustawy zaopatrzeniowej. Sąd Najwyższy stwierdził, że „bezwzględne «ścieżki» wszystkich emerytur byłych funkcjonariuszy służb PRL do poziomu przeciętnej emerytury wypłacanej przez ZUS jest niezgodne z Konstytucją, a Sąd Najwyższy może tak orzec, gdyż Trybunał Konstytucyjny zwleka z orzeczeniem w tej sprawie ponad 5 lat”. Wyrok ten stanowi jednoznaczny sygnał dla tych

sądów, które dokonują jedynie leksykalnej wykładni ustawy dezubekizacyjnej, a także tych, które nie chcą stosować bezpośrednio Konstytucji i doprowadzają w ten sposób do przewlekłości postępowania w sprawach będących przedmiotem niniejszego tekstu.

Gwarancja „rozsądnego terminu” określona w art. 6 ust. 1 EKPC służy zapewnieniu zaufania publicznego do wymiaru sprawiedliwości. Celem tej gwarancji jest również objęcie ochroną wszystkich stron postępowania sądowego przed nadmiernym opóźnieniem o charakterze proceduralnym. Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreślał w orzecznictwie znaczenie, jakie ma sprawowanie wymiaru sprawiedliwości bez zwłoki, która mogłaby zagrażać jego skuteczności oraz wiarygodności. Rozsądna długość postępowania musi zostać oceniona w świetle konkretnych okoliczności sprawy oraz biorąc pod uwagę kryteria określone w orzecznictwie Trybunału, w szczególności złożoność sprawy oraz postępowanie skarżącego i odpowiednich władz. Artykuł 6 ust. 1 EKPC nakłada na państwo obowiązek zorganizowania systemu sądownictwa w taki sposób, by sądy mogły spełnić każdy wymóg tego postanowienia, w tym obowiązek rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie. Państwo ponosi odpowiedzialność za opóźnienia związane z postępowaniem władzy sądowniczej i innej. Państwo może ponosić odpowiedzialność nie tylko za zwłokę w rozpoznawaniu konkretnej sprawy, lecz także za niezwiększenie środków w odpowiedzi na zaległości w rozpoznawaniu spraw lub braki strukturalne w systemie sądownictwa, które skutkują opóźnieniami. Rozwiązanie problemu nieuzasadnionej zwłoki w postępowaniu sądowym może zatem wymagać od państwa podjęcia szeregu środków legislacyjnych, organizacyjnych w obszarze budżetu lub innych.

6. Podsumowanie

Nie można zaprzeczyć, że w sprawie odwołań byłych funkcjonariuszy podjęto pewne kroki organizacyjne: sprawy przydzielane były dodatkowym sędziom, organizowano również dodatkowe sale rozpraw, jednak zostały one podjęte zbyt późno, gdy sprawy już od lat zalegały w sądach. Dodatkowo wiele spraw pozostaje nadal zawieszonych bez przydzielonego sędziego referenta. Mimo oczywistej opieszałości Trybunału Konstytucyjnego, który nie podjął się wydania odpowiedzi na zadane pytanie, sądy nie wyciągają wniosków z jego bezczynności i same nie podejmują zawieszonych postępowań. Równocześnie trwanie postępowania od 2017 r. nie stanowi dla sądów krajowych okoliczności uzasadniającej uznanie za zasadne skarg na przewlekłość wnoszonych przez byłych funkcjonariuszy.

Sprawy funkcjonariuszy złożone w ramach odwołań od tzw. drugiej dezubekizacji pokazują mankamenty polskiego sądownictwa w zakresie stosowania standardów wynikających z orzecznictwa Trybunału odnośnie do przewlekłości postępowania. Pokazują, że nadal istnieje fragmentaryzacja postępowań przy ocenie przewlekłości postępowania, a którą sądy stosują, interpretując ustawę w sposób niekorzystny dla skutecznej gwarancji praw stron. Nadto sądy pokazały wyjątkowy brak samodzielności działania, oczekując latami na orzeczenie niedziałającego Trybunału Konstytucyjnego, zamiast samodzielnie dokonywać wykładni prawa na podstawie Konstytucji i Konwencji.

24 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) – dalej Konstytucja.

25 Art. 13b ustawy z 18.02.1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2023 r. poz. 1280 ze zm.) – dalej ustawa zaopatrzeniowa.

26 LEX nr 3506736.

Abstract

Monika Gašiorowska

The author is an advocate, Poland.

Excessive Length of Proceedings for the Reduction of Benefits for Former Officers Against the Background of the Second Law Reducing Pensions of Former Special Services Members

Keywords: suspension of proceedings, assessment of excessive length of proceedings, ECtHR case law standard, excessive length of proceedings, fragmentation of proceedings, legal questions to the Polish Constitutional Tribunal

The article outlines issues relating to the incorrect way in which national courts assess whether the length of proceedings has been excessive, particularly where proceedings have been suspended for a significant period of time pending a judgment of the Constitutional Tribunal. The text cites judgments of the European Court of Human Rights against Poland that have shaped the standard for assessing whether the length of proceedings has been excessive.

Bibliografia/References

Bychawska-Siniarska D., *Jednostronne deklaracje pod kontrolą trybunału*, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/958926,jednostronne-deklaracje-pod-kontrola-trybunału.html> (dostęp: 25.10.2023 r.).

Cydzik S., *Przewlekłość spraw drogo kosztuje Polskę. ETPCz nałożył 36 tysięcy euro kary*, <https://www.rp.pl/sady-i-trybunały/art37619471-przewleklosc-spraw-drogo-kosztuje-polske-etpcz-nalozyl-36-tysiecy-euro-kary> (dostęp: 25.10.2023 r.).

REKLAMA

**W OBRONIE
PRAWORZĄDNOŚCI**

- Księga jubileuszowa pod redakcją A. Bodnara i A. Płoszki powstała dla uczczenia działalności naukowej oraz zawodowej **dr. hab., prof. UW, Mirosława Wyrzykowskiego**, który swoje życie zawodowe **poświęcił budowaniu i umacnianiu praworządności w Polsce**, standardów demokratycznych oraz kulturze przestrzegania praw człowieka.
- **Teksty zgromadzone w Księdze zgrupowano w 4 części:**
 - pierwsza nawiązuje do kwestii fundamentalnych o charakterze ustrojowym;
 - druga podejmuje zagadnienia ustrojowego statusu sędziów oraz ich niezależności i niezawisłości, szczególnie w warunkach antyustrojowej presji;
 - trzecia część przedstawia różne współczesne wyzwania dla ochrony praw i wolności jednostki;
 - czwarta spogląda na polski kontekst kryzysu praworządności z perspektywy prawa Unii Europejskiej oraz aktywności organów i instytucji UE.

**ZAMÓW KSIĄŻKĘ Z RABATEM 20% W KSIĘGARNI PROFINFO.PL
W FORMULARZU ZAMÓWIENIA WPISZ KOD: WKCA20**

Cena: 249 zł

WOKÓŁ KRYZYSU
PRAWORZĄDNOŚCI,
DEMOKRACJI
I PRAW CZŁOWIEKA

..... ■ ■ ■
Księga jubileuszowa
Profesora
Mirosława Wyrzykowskiego