

Marek Antoni Nowicki¹

„Rzetelny proces w rozsądnym terminie” w prawie europejskim

Zbyt długo toczące się sprawy sądowe są zmorą nie tylko polskiego wymiaru sprawiedliwości. Ogromne problemy w tej dziedzinie występują w wielu krajach, takich jak Włochy, Francja czy Portugalia. W Strasburgu pojawiają się skargi o przewlekłość postępowań sądowych również przeciwko Austrii, Holandii, Grecji, Belgii, a nawet Wielkiej Brytanii, Norwegii i Niemcom.

Przed Europejską Komisją Praw Człowieka toczy się ok.800 spraw,² w których został postawiony zarzut przewlekłości postępowania. Najwięcej takich spraw zgłoszono z Włoch (652) i Francji - 92.³ Z krajów Europy Centralnej i Wschodniej pojawiają się na razie tylko pojedyncze sprawy.⁴

Skargi dotyczące przewlekłości postępowania rzadko obecnie trafiają na wokandę Trybunału Praw Człowieka. Ma to miejsce wyłącznie wtedy, gdy pojawia się problem interpretacji artykułów Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka⁵ oraz jego zastosowania do procedury będącej przedmiotem skargi. W ogromnej większości spraw ostateczną decyzję podejmuje Komitet Ministrów Rady Europy orzekający na podstawie artykuł32 Konwencji. Wg stanu na koniec 1995 r. przed Komitetem Ministrów toczyło się 481 spraw dotyczących głównie przewlekłości postępowania.

Na podstawie artykuł6 ust. 1 wspomnianej Konwencji *„każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ... przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej”*.

¹ Mec. **Marek Antoni Nowicki** - przewodniczący Komisji Praw Człowieka przy Naczelnej Izbie Adwokackiej, ekspert Rady Europy, członek Europejskiej Komisji Praw Człowieka.

² - Wg stanu z września 1996 r.

³ - Inne kraje to np. Austria - 20 spraw, Grecja - 15, Holandia - 15, Portugalia - 10.

⁴ - 4 września 1996 r. zostały przyjęte przez Komisję dwa raporty przeciwko Polsce w sprawach: Proszak, skarga nr 25086/94 i Gibas, skarga nr 24559/94.

⁵ Pełna nazwa: Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. (przyp. red.)

Tematem niniejszego opracowania jest analiza orzecznictwa organów Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka dotyczącego gwarancji procesu sądowego w rozsądnym terminie w krajowych systemach prawnych i praktyce państw-stron Konwencji. W dziedzinie tej istnieje bogate orzecznictwo; skoncentruję się więc najpierw na najważniejszych zagadnieniach. Druga część artykułu dotyczy instrumentów prawnych pozwalających odwołać się w razie przewlekłości postępowania. (Jeśli zdaniem organów Konwencji określone instrumenty prawne istniejące w kraju są wystarczająco skuteczne, pokrzywdzony musi je wykorzystać, zanim złoży skargę do Europejskiej Komisji Praw Człowieka.)

1. Orzecznictwo organów Konwencji

Zacznijmy od artykułu 6 Konwencji i gwarancji rzetelnego procesu sądowego w rozsądnym terminie. Istnieje wiele trudnych kwestii związanych z interpretacją tej gwarancji w praktyce. Komisja i Trybunał rozwinęły przez lata bogate orzecznictwo wyznaczające kierunek rozważań i ocen przy rozpatrywaniu tego rodzaju spraw.

Prawa zagwarantowane w artykule 6, łącznie z warunkiem „*rozsądnego terminu*”, wchodzi w grę wyłącznie w razie „*oskarżenia w sprawie karnej*” lub rozstrzygnięcia o „*prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym*”. Oba te pojęcia mają autonomiczne znaczenie na potrzeby Konwencji, zgodne z interpretacją Komisji i Trybunału. Zakres stosowania artykułu 6 jest jedną z bardziej skomplikowanych części orzecznictwa strasburskiego.

Pierwszy problem do rozstrzygnięcia to okres, który należy wziąć pod uwagę obliczając czas trwania postępowania, jego początek i koniec. W sprawach cywilnych rozpoczyna się zwykle z chwilą złożenia pozwu. Pojawiają się jednak sytuacje, kiedy należy uwzględnić wcześniejszą datę, np. jeśli konieczne jest uprzednie uzyskanie decyzji administracyjnej. Wtedy kalkulacja obejmuje również okres postępowania administracyjnego prowadzącego do wydania decyzji.

W sprawach karnych natomiast termin zaczyna biec od momentu postawienia oskarżonemu po raz pierwszy zarzutu w rozumieniu artykułu 6. Słowo „oskarżenie” ma autonomiczne znaczenie na potrzeby Konwencji, oznacza „oficjalne poinformowanie danej osoby przez właściwy organ o istnieniu podejrzenia, iż dopuściła się przestępstwa” lub inne działania wskazujące na istnienie takiego podejrzenia, wpływające w istotny sposób na jej sytuację. W praktyce jest to moment, w którym z powodu kroków podjętych przez władze dana osoba zaczyna się orientować, iż sprawa toczy się właśnie przeciwko niej.⁶ Może to być dzień zatrzymania; czasami jest to data wszczęcia śledztwa.⁷ Tak np. w sprawie Corigliano przeciwko Włochom⁸ był to dzień oficjalnego zawiadomienia „przez prokuratora o wszczęciu przeciwko niemu postępowania karnego z uprzedzeniem o możliwości wyznaczenia w ciągu trzech dni obrońcy”.⁹

Znacznie łatwiej ustalić koniec okresu, który należy wziąć pod uwagę. Zarówno w sprawach karnych jak i cywilnych obejmuje on całość postępowania, a więc nie tylko postępowanie w I instancji, ale również procedurę odwoławczą, ewentualnie także przed trybunałem konstytucyjnym. W tym ostatnim przypadku musi zaistnieć warunek, że wynik postępowania mógł wpłynąć na ostateczne rozstrzygnięcie sprawy.¹⁰

Miało miejsce wiele sporów dotyczących uwzględniania przy ocenie „rozsądnego terminu” okresu postępowania przed trybunałem konstytucyjnym. Przez długi czas Trybunał Praw Człowieka odmawiał zastosowania artykułu 6 do

⁶ - Zob. np. Deweer przeciwko Belgii, orzeczenie z 27 lutego 1980 r., A.35, par.42.

⁷ - Wemhoff przeciwko Danii, orzeczenie z 27 czerwca 1968 r., A.7, par.19; Neumeister przeciwko Austrii, orzeczenie z 27 czerwca 1968 r., A.8, par.18; Ringeisen przeciwko Austrii, orzeczenie z 16 lipca 1971 r., A.13, par.110.

⁸ - Orzeczenie z 10 grudnia 1982 r.; A.57, par. 34.

⁹ - Zob. również: Eckle przeciwko RFN, orzeczenie z 15 lipca 1982 r.; A.51, par. 73 (dzień doręczenia nakazu przeszukania i zajęcia przedmiotów), Foti i inni przeciwko Włochom, orzeczenie z 10 grudnia 1982 r.; A.56, par. 52 (dzień zatrzymania i przedstawienia zarzutów), tak samo było w sprawach Neumeister przeciwko Austrii, orzeczenie z 27 czerwca 1968 r.; A.8; Abdoella przeciwko Holandii, orzeczenie z 25 listopada 1992 r.; A.248-A; Dobbertin przeciwko Francji, orzeczenie z 25 lutego 1993 r.; A. 256-D; Ozturk przeciw RFN z 21 lutego 1984 r.; A.73, par. 53 (dzień nałożenia przez organa administracyjne grzywny za spowodowanie wypadku drogowego); Boddaert przeciwko Belgii, orzeczenie z 12 października 1992 r.; A.235-D (dzień wydania nakazu aresztowania).

¹⁰ - Zob. np. Konig przeciwko RFN, orzeczenie z 28 czerwca 1978 r., A.27, par. 98 oraz Eckle przeciwko Niemcom, orzeczenie z 15 lipca 1982 r., A.51, par. 73 i par. 76; Erkner i Hofauer przeciwko Austrii, orzeczenie z 23 kwietnia 1987 r., A.117, par. 64-65.

tego rodzaju procedury.¹¹ Z czasem jednak stanowisko Trybunału poczęło ulegać zmianie, zmierzając w kierunku uznania, że problem zastosowania artykułu 6 ustęp 1 należy badać z uwzględnieniem przedmiotu konkretnej sprawy i wszystkich jej okoliczności.¹²

W sprawie Bock Trybunał stwierdził: „*istnieją okoliczności, w których postępowanie przed trybunałem konstytucyjnym musi być brane pod uwagę przy kalkulacji okresu podlegającego ocenie. Należy ustalić, czy orzeczenie trybunału konstytucyjnego mogło wpłynąć na wynik sprawy toczącej się przed sądami powszechnymi*”. W orzeczeniu w sprawie Ettl i inni przeciwko Austrii¹³ Trybunał zastosował artykuł 6 do postępowania przed austriackim Trybunałem Konstytucyjnym z uzasadnieniem, że każde orzeczenie (w tym również trybunału konstytucyjnego) dotyczące zgodności z prawem odszkodowania związanego z realizacją planu scaleń gruntów ma bezpośredni wpływ na prawa majątkowe skarżącego. Wynik postępowania wszczętego na skutek skargi konstytucyjnej był więc rozstrzygający dla „*praw i obowiązków o charakterze cywilnym*”.

W sprawie Ruiz-Mateos przeciwko Hiszpanii¹⁴ Trybunał zwrócił uwagę, iż sądy cywilne nie mogły rozstrzygnąć sprawy przed wydaniem przez trybunał konstytucyjny orzeczenia dotyczącego wstępnego zagadnienia zgodności z konstytucją przepisów wchodzących w grę. Chociaż cel postępowania przed trybunałem konstytucyjnym był inny niż w sprawie cywilnej, długość postępowania konstytucyjnego w nieunikniony sposób przyczyniła się do przedłużenia czasu oczekiwania na rozstrzygnięcie sporu przez sąd cywilny.

Europejska Komisja w sprawie M.P. przeciwko Niemcom stwierdziła, iż pogląd ten ma zastosowanie *a fortiori* w sytuacji, w której postępowanie przed trybunałem konstytucyjnym zostało zainicjowane przez sąd cywilny w związku i ze względu na potrzebę rozstrzygnięcia o roszczeniu cywilnym. Wynik

¹¹ - Zob. Sholz przeciwko Niemcom, orzeczenie z 6 maja 1981 r., A.42, par. 48.

¹² - Zob. Bock przeciwko Niemcom, orzeczenie z 29 marca 1989 r.; A.150, par. 37; Deumeland przeciwko Niemcom, orzeczenie z 29 maja 1996 r.; A.100, par. 77; Poiss przeciwko Austrii, orzeczenie z 23 kwietnia 1987 r.; A.117, par. 103.

¹³ - 23 kwietnia 1987 r.; A. 117, par. 32

¹⁴ - Orzeczenie z 23 czerwca 1993 r.; A.262, par. 57 i 59.

postępowania przed trybunałem konstytucyjnym nie tylko miał rozstrzygający wpływ na orzeczenie w sprawie roszczenia cywilnego, ale ponadto zakończenie postępowania konstytucyjnego było warunkiem kontynuacji procesu cywilnego.¹⁵

Pojawiło się pytanie, czy w sprawach cywilnych badany okres obejmuje również fazę egzekucyjną. Z orzecznictwa Komisji i Trybunału wynika, że nie musi kończyć się on wraz z rozstrzygnięciem sporu. Może objąć również procedurę egzekucji wyroku, która - z zastrzeżeniem pewnych warunków - jest integralną częścią procesu sądowego. W orzeczeniu Silva Pontes przeciwko Portugalii¹⁶ Trybunał wyraźnie stwierdził, iż długość postępowania egzekucyjnego w następstwie orzeczenia sądowego musi być brana pod uwagę przy ustalaniu rozsądnego terminu w sytuacji, gdy spór może być definitywnie załatwiony dopiero w tej fazie.¹⁷ W sprawie Costa Valente¹⁸ Komisja uznała, iż artykuł 6, ustęp 1 Konwencji ma również zastosowanie do postępowania egzekucyjnego sumy wcześniej ustalonej.

Z drugiej strony jednak w innej sprawie portugalskiej,¹⁹ zdaniem Komisji artykuł 6, ustęp 1 nie miał zastosowania do podobnej procedury egzekucyjnej o odszkodowanie w ustalonej wysokości. Pewne niekonsekwencje w orzecznictwie zostały usunięte, prawdopodobnie ostatecznie, w sprawach Di Pede²⁰ oraz G.Zappia i G.Vitolane,²¹ w których Komisja uznała, iż fazę egzekucyjną należy uwzględniać niezależnie od tego, czy pozostały w niej jakieś kwestie do rozstrzygnięcia przez sąd, czy wchodzi w grę wyłącznie egzekucja w czystej postaci. Trybunał potwierdził ten pogląd uznając, iż nie musi ustosunkowywać

¹⁵ - Raport z 25 czerwca 1996 r., skarga nr 20950/92, nie publ.

¹⁶ - 23 marca 1994 r., A.286-A, par.33-36.

¹⁷ - Zob. również: Guincho przeciwko Portugalii, orzeczenie z 10 lipca 1984 r., A.81 par. 29; *mutatis mutandis*: Martins Moreira przeciwko Portugalii, orzeczenie z 26 października 1988 r., A.143, par. 44.

¹⁸ - Raport z 14 stycznia 1992 r., skarga nr 12031/86, nie publ.

¹⁹ - Decyzja z 3 maja 1993 r., skarga nr 20845/92, nie publ. Warto podkreślić, że w sprawie W.S. przeciwko Szwajcarii (decyzja z 26 października 1995 r., skarga nr 21913/93, nie publ.) Komisja uznała, iż artykułu 6 nie stosuje się do szwajcarskiej przymusowej egzekucji głównie z tego względu, iż chodziło przede wszystkim o procedurę pozasądową, która nie rozstrzygała o prawach o charakterze cywilnym. W tej sprawie jednak zainteresowany miał możliwość wystąpienia do sądu o potwierdzenie jego prawa.

²⁰ - Raport z 27 czerwca 1995 r., skarga nr 15797/89.

²¹ - Raport z 27 czerwca 1995 r., skarga nr 24295/94, par. 25 i 26.

się do zróżnicowanych poglądów w doktrynie dotyczących zagadnienia, czy według prawa włoskiego postępowanie egzekucyjne jest autonomiczne. Trybunał ma bowiem obowiązek ustalić na podstawie Konwencji, a nie prawa krajowego, czy (a jeśli tak, to kiedy) stało się skuteczne prawo dochodzone przez skarżących. Ten właśnie moment stanowi rozstrzygnięcie prawa cywilnego, a w rezultacie ostateczną decyzję w rozumieniu artykułu 26. Postępowanie egzekucyjne należy uważać za drugą fazę postępowania co do meritum.²²

Sprawy z Europy Centralnej rozpatrywane przez Europejską Komisję Praw Człowieka charakteryzują się tym, że dotyczą procedury, która bardzo często rozpoczęła się przed ratyfikacją przez te państwa Konwencji lub przed datą wymienioną w deklaracji rządu o wyrażeniu zgody na rozpatrywanie skarg, jeżeli - tak jak w wypadku Polski - jest to data późniejsza. Okres postępowania, w związku z którym możliwe jest postawienie zarzutu naruszenia artykułu 6 rozpoczyna się od tej daty. Jeśli jednak Komisja, ze względu na właściwość temporalną jest uprawniona do badania tylko części okresu postępowania, może uwzględnić, w celu ustalenia istnienia przewlekłości, stan sprawy na początku tego okresu. Postępowanie mogło bowiem toczyć się do tego czasu wiele lat.²³

Główne zagadnienie dotyczy oceny, czy długość postępowania w konkretnej sprawie można uznać za „*rozsądną*” w rozumieniu artykułu 6, ustęp 1 Konwencji. Decydują o tym przede wszystkim następujące okoliczności i kryteria wynikające z orzecznictwa Trybunału:

- stopień skomplikowania sprawy,
- zachowanie organów właściwych do rozpatrzenia sprawy,
- zachowanie skarżącego.²⁴

²² - Di Pede przeciwko Włochom, orzeczenie z 26 września 1996 r., raport z 6 lipca 1995 r., skarga nr 24295/94; Zappia przeciwko Włochom, orzeczenie z 26 września 1996 r., raport z 6 lipca 1995 r., skarga nr 24295/94.

²³ - Zob. Prisca i De Santis przeciwko Włochom, decyzja z 10 października 1991r., skarga nr 14660/89, DR 72/141; Mitap i Muftuoglu przeciwko Turcji, decyzja z 10 października 1991 r., skargi nr 15530 i 15531/89, DR 72/169; raport z 8 grudnia 1994 r., orzeczenie Trybunału z 25 marca 1996 r., *Reports of Judgments and Decisions for 1996*.

²⁴ - Np. Eckle przeciwko Niemcom, orzeczenie z 15 lipca 1982 r., A.51, par. 80; Manzoni przeciwko Włochom, orzeczenie z 19 lutego 1991 r., A.195-B; Kemmache przeciwko Francji, orzeczenie z 27 listopada 1991 r., A.218, par.60.

Kryteria te i okoliczności konkretnej sprawy są elementami globalnej oceny sytuacji.²⁵ Istotną rolę odgrywają nie tylko trudności, które napotyka sąd rozpatrując sprawę, ale również waga rozstrzyganych w sprawie problemów z punktu widzenia interesów pokrzywdzonego.²⁶

W sprawie X. v. Francja dotyczącej odszkodowania z powodu zarażenia wirusem HIV Trybunał, podobnie jak Komisja, podkreślił, że przedmiot sprawy miał szczególnie duże znaczenie dla skarżącego, biorąc pod uwagę nieuleczalność choroby oraz ograniczone szanse przeżycia. Kryterium szczególnej pilności stosuje się również w sprawach dotyczących np. dostępu do dziecka,²⁷ sporów ze stosunków pracy,²⁸ stanu cywilnego,²⁹ zabezpieczeń społecznych, odszkodowań dla ofiar wypadków drogowych³⁰ itp. Sprawnie musi toczyć się postępowanie w sprawach karnych przeciwko oskarżonym, którzy są tymczasowo aresztowani.³¹

W sprawach karnych artykuł 6 Konwencji nie wymaga od oskarżonego współdziałania z organami prowadzącymi śledztwo lub z sądem. Nie można np. mieć do niego pretensji i wyciągać negatywnych wniosków z wykorzystania przysługujących mu środków odwoławczych. Zachowanie takie jest jednak obiektywną okolicznością powodującą przedłużenie postępowania, za które nie można obciążyć państwa odpowiedzialnością.³² Wynika to z zasady, iż tylko

²⁵ - Zob. Adiletta i inni przeciwko Włochom, orzeczenie z 19 lutego 1991 r., A.197-E, par.17.

²⁶ - Np. Allenet de Ribemont przeciwko Francji, orzeczenie z 10 lutego 1995 r., A.308, par. 47 i par. 57.

²⁷ - Zob. H. przeciwko Wielkiej Brytanii, orzeczenie z 8 lipca 1987 r., A.120.

²⁸ - Zob. np. Zand przeciwko Austrii, raport z 12 października 1978 r., skarga nr 7360/76, par. 86; Buchholz przeciwko Niemcom, orzeczenie z 6 maja 1981 r., A.42, par. 50 i par. 52; Obermeier przeciwko Austrii, orzeczenie z 28 czerwca 1990 r., A.179, raport Komisji, par. 201; Ruotolo przeciwko Włochom, orzeczenie z 27 lutego 1992 r., A.230-D; Vocaturo przeciwko Włochom, orzeczenie z 24 maja 1991 r., A.206-C par.17; zob. również: Prigent przeciwko Francji, raport z 29 listopada 1995 r., skarga nr 20469/92, nie publ.; Dores i Silveira przeciwko Portugalii, raport z 6 lipca 1983 r., skargi nr 9345/81 i 9346/81, DR 41/ 70; Merand przeciwko Francji, raport z 29 listopada 1993 r., skarga nr 16979/90, nie publ.

²⁹ - Bock przeciwko Niemcom, orzeczenie z 29 marca 1989 r., A.150, par. 48; Baggetta przeciwko Włochom, orzeczenie z 25 czerwca 1987 r., A.119, par. 24.

³⁰ - Silva Pontes przeciwko Portugalii, orzeczenie z 23 marca 1994 r., A.286-A, par. 15.

³¹ - Zob. Letellier przeciwko Francji, orzeczenie z 26 czerwca 1991 r., A.207.

³² - Zob. Eckle przeciwko Niemcom, orzeczenie z 15 lipca 1982 r., A.51, par. 82; Corigliano przeciwko Włochom, orzeczenie z 10 grudnia 1982 r., A.57, par. 42; zob. również: Zana przeciwko Turcji, raport z 10 kwietnia 1996 r., skarga nr 18954/91.

okresy zwłoki, za które państwo ponosi odpowiedzialność, mogą uzasadniać wnioski, iż nie przestrzegano ono „rozsądnego terminu”.³³

W sprawach cywilnych korzystanie z prawa do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie jest uzależnione w oczywisty sposób od staranności strony i podejmowania przez nią działań w celu przyspieszenia postępowania.³⁴ Korzystanie z tego prawa oznacza nie tylko obowiązek powstrzymania się przez stronę od składania wniosków i odwołań mających na celu przedłużenie sprawy. Powinna ona podjąć wszelkie niezbędne kroki umożliwiające bardziej energiczny przebieg postępowania. Nawet jeżeli, tak jak odbywa się to we Włoszech, w postępowaniu cywilnym obowiązuje zasada „dyspozycyjności”, a więc inicjatywy stron, nie zwalnia ona sędziów od zapewnienia poszanowania wymogów artykułu 6 dotyczących rozsądnego terminu.³⁵

W jednej ze spraw rozpatrywanych niedawno przez Komisję pojawiła się kwestia, czy zachowanie skarżącego wskazujące na grę na zwłokę może pozbawić go możliwości powoływania się na prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie. Komisja doszła do wniosku, że nie.³⁶ W innym wypadku Komisja uznała jednak, że jeśli oskarżony, który mieszka za granicą, nie stawia się na rozprawę w państwie szanującym zasady prawa, nawet po oficjalnym zawiadomieniu o toczącym się przeciwko niemu postępowaniu, nie może zarzucać mu przewlekłości.³⁷ Pogląd ten dotyczy tym bardziej oskarżonego, który uciekł za granicę z tych samych powodów.

Trzeba zaznaczyć, że państwo jest odpowiedzialne za opóźnienia nie tylko w działalności sądów rozpatrujących sprawę, ale również innych władz publicznych, nawet występujących jako strona postępowania.³⁸ Mimo że władze nie są bezpośrednio odpowiedzialne za opóźnienia wynikające z działania lub

³³ - H. przeciwko Wielkiej Brytanii, orzeczenie z 8 lipca 1987 r.; A. 120-B, par. 7; *Ciricosta i Viola przeciwko Włochom*, orzeczenie z 4 grudnia 1995 r., A.337-A.

³⁴ - *Zob. Pretto i inni przeciwko Włochom*, orzeczenie z 8 grudnia 1983 r., A.71, par. 33.

³⁵ - *Zob. Nijman przeciwko Włochom*, raport z 10 stycznia 1995 r., skarga nr 19112/91, nie publ.

³⁶ - *Duclos przeciwko Francji*, raport z 29 listopada 1995 r., skarga nr 21549/93, nie publ.

³⁷ - *Erdogan przeciwko Turcji*, decyzja z 9 lipca 1992 r., skarga nr 14723/89, DR 73/81.

³⁸ - *Zob. Godard i Egron przeciwko Francji*, raport z 12 października 1989 r., skarga nr 10882/84, DR 67/5.

bezczywności strony, może jednak pojawić się problem, czy sąd podjął właściwe kroki w celu przyspieszenia postępowania lub czy np. nie przedłużył nadmiernie i bez powodu terminów pozwalając w ten sposób na przeciąganie sprawy. Zdarza się także, że postępowanie toczy się opieszale z powodu zbyt długo trwającego przygotowywania opinii biegłych. Sąd jest w takich wypadkach odpowiedzialny za sposób i termin przeprowadzania opinii. Biegli wykonują bowiem swoje obowiązki pod kontrolą sędziego ponoszącego odpowiedzialność za sprawny przebieg procesu.³⁹ Istnieje również problem zakresu odpowiedzialności państwa za sposób działania adwokatów stron, jeśli ich zachowanie prowadzi do przewlekłości na szkodę klientów i bez żadnej możliwości interwencji z ich strony.⁴⁰

Długotrwała i całkowita bezczynność sądu oznacza zwykle naruszenie artykułu 6, ustęp 1 Konwencji.⁴¹ W sprawie Bunkate przeciwko Holandii skarżący złożył apelacje 10 czerwca 1985 r., ale sekretariat Sądu Najwyższego otrzymał akta dopiero 23 września 1986 r. Władze holenderskie tłumaczyły, że zwłoka nastąpiła głównie z powodu choroby personelu sądu. Trybunał nie zaakceptował tego wyjaśnienia twierdząc, iż okres całkowitej bezczynności przez ponad piętnaście miesięcy jest niedopuszczalny.⁴²

W innej sprawie holenderskiej (Abdoella) postępowanie toczyło się łącznie 4,5 roku. Sprawa była rozpatrywana przez pięć różnych instancji. Trybunał uznał, iż nie był to okres nadmiernie długi, ale w tym czasie dwukrotnie - łącznie przez 21 miesięcy - nic się w sprawie nie działo z powodu nieprzekazania akt z sądu apelacyjnego do Sądu Najwyższego. Z tego też powodu

³⁹ - Zob. Capuano przeciwko Włochom, orzeczenie z 25 czerwca 1987 r., A.119, par. 30; D.P. przeciwko Francji, decyzja z 12 kwietnia 1996 r., skarga nr 24109/94, nie publ. Pogląd taki wyraziła również Komisja w sprawie Van Eesbeeck przeciwko Włochom, raport z 12 kwietnia 1989 r., skarga nr 11541/85, DR 70/13, w której postępowanie o odszkodowanie trwało 12 lat i 8 miesięcy głównie z winy sądu (zob. również: Barany przeciwko Francji, raport z 11 grudnia 1989 r., skarga nr 11926/86, DR 68/36).

⁴⁰ - Zob. Welraevens przeciwko Belgii, decyzja z 24 lutego 1995 r., skarga nr 21100/92, nie publ.

⁴¹ - Vourakis przeciwko Grecji, raport z 11 stycznia 1995 r., skarga nr 19106/91, nie publ. (dwa lata i ponad osiem miesięcy).

⁴² - Orzeczenie z 26 maja 1993 r., A.248-B.

artykuł 6, ustęp 1 został naruszony, tym bardziej że Abdoella przebywał w areszcie.⁴³

W związku z opóźnieniami, które zdarzają się w przekazaniu sprawy do wyższej instancji Komisja podkreśliła, iż w razie złożenia apelacji sąd powinien szybko przekazać akta sprawy, aby można było niezwłocznie rozpocząć jej rozpatrywanie.⁴⁴ Istnieją ponadto sprawy, w których trudno znaleźć jakikolwiek okres beczynności sądu, jednak całe postępowanie toczyło się tak długo, iż zrodził się problem rozsądnego terminu, zwłaszcza, jeśli w interesie stron leżało szybkie zakończenie sprawy.

W sprawie Ferrantelli i Santangelo przeciwko Włochom,⁴⁵ Trybunał zgodził się z Komisją uznając, iż sprawa była skomplikowana ze względu na charakter zarzutów oraz problemy związane z ustaleniem właściwości sądów, gdyż oskarżenie dotyczyło przestępstwa popełnionego przez nieletnich wspólnie z dorosłymi. Postępowanie toczyło się dosyć sprawnie poza blisko dwuletnią przerwą w toku śledztwa od lutego 1976 r. (zatrzymanie i przesłuchanie) do stycznia 1978 r. (skierowanie sprawy do sądu), której władze włoskie nie potrafiły przekonująco wytłumaczyć. Przy ocenie całości sprawy należało uwzględnić przede wszystkim fakt, iż oskarżeni oczekiwali szesnaście lat na wydanie prawomocnego wyroku. Sprawa nie została więc rozpatrzona w rozsądnym terminie.

W skomplikowanych sprawach obejmujących wiele przestępstw i wielu oskarżonych postępowanie karne toczy się często bardzo powoli lub jest zawieszane ze względu na potrzebę ustalenia innych sprawców, uzupełnienia śledztwa, chorobę współoskarżonych itp. Nie zawsze możliwe jest wyłączenie sprawy poszczególnych oskarżonych do odrębnego postępowania. Z tego powodu w sprawie Neumeister⁴⁶ Trybunał uznał, że śledztwo toczące się przez siedem lat nie przekroczyło rozsądnego terminu.

⁴³ - Orzeczenie z 25 listopada 1992 r., A.248-A

⁴⁴ - Zob. Lupker i inni przeciwko Holandii, raport z 13 października 1993 r., skarga nr 18395/91, nie publ.

⁴⁵ - Orzeczenie z 7 sierpnia 1996 r., par. 42.

⁴⁶ - Par. 21

Tak było również w sprawie Boddaert przeciwko Belgii, w której śledztwa nie można było przez długi czas zamknąć z powodu toczących się innych postępowań przeciwko współpodejrzanemu. Trybunał uznał jednogłośnie, iż nie było naruszenia artykułu 6, ustęp 1 stwierdzając, iż *„artykuł 6 wymaga, aby postępowanie sądowe toczyło się sprawnie, ale zawiera również bardziej ogólną zasadę prawidłowego wymiaru sprawiedliwości. Ze względu na okoliczności tej konkretnej sprawy zachowanie władz zapewniało równowagę między różnymi wymaganiami tej fundamentalnej zasady”*. Sprawa toczyła się łącznie ponad sześć lat.⁴⁷ Taki sam pogląd Komisja wyraziła np. w sprawach Albou przeciwko Francji⁴⁸ i Raineri.⁴⁹ W pierwszym rzędzie do władz krajowych należy decyzja, czy interes prawidłowego wymiaru sprawiedliwości wymaga prowadzenia sprawy w jednym postępowaniu, czy też sprawy niektórych oskarżonych można wyłączyć do odrębnego rozpatrzenia.⁵⁰

W wyjątkowych wypadkach nawet szczególnie długo trwające postępowanie może być uznane za zgodne z artykułem 6, ustęp 1. W sprawie W.S. v. Szwajcaria związanej ze sprawą karną o przestępstwa gospodarcze i obejmującej wielu oskarżonych, okres między zatrzymaniem W.S. i doręczeniem wyroku Trybunału Federalnego wynosił dziewięć i pół roku. Komisja uznała skargę za bezpodstawną, bowiem w szczególnych okolicznościach tej sprawy rozsądny termin nie został przekroczony.

W kilku sprawach rozpatrywanych ostatnio przez Komisję pojawił się problem, czy i w jakim stopniu należy uwzględnić przy ocenie przewlekłości postępowania przewidywany lub ustalony z góry przez władze okres oczekiwania na rozpatrzenie sprawy. W sprawie Seguiti przeciwko Włochom,⁵¹ Komisja uznała, iż jeśli okres postępowania nie był dotychczas nadmiernie długi, a sąd

⁴⁷ - Orzeczenie z 12 października 1992 r., A.235-D, par. 39.

⁴⁸ - Raport z 18 maja 1994 r., nie publ.

⁴⁹ - Raport z 30 listopada 1994 r., nie publ.

⁵⁰ - Zob. m.in. Muller przeciwko Francji, raport z 6 września 1995 r., skarga nr 21802/93, nie publ.

⁵¹ - Decyzja z 11 maja 1992r., skarga nr 19226/91, nie publ.

wyzaczył kolejną rozprawę w odległym terminie 1,5 roku, nie naruszono artykułu 6.⁵² Pogląd ten nie jest satysfakcjonujący i wymaga dalszej dyskusji.

Przewlekłość postępowań sądowych wynika bardzo często z nadmiernego nagromadzenia nie załatwionych spraw, dużego ich napływu w krótkim czasie itp. Władze państwowe tylko wyjątkowo mogą liczyć w takich wypadkach na łagodne traktowanie i wyrozumiałość. Nie ponoszą odpowiedzialności, jeśli zaległości są tylko przejściowe, pod warunkiem jednak podjęcia rozsądnych, szybkich i skutecznych środków zaradczych.⁵³

W sprawie Garcia przeciwko Portugalii postępowanie trwało prawie 8,5 roku. Władze wyjaśniły, że opóźnienia nastąpiły z powodu okresowego dużego napływu spraw do sądu miejskiego w Beja oraz kryzysowej sytuacji w sądach portugalskich po kwietniu 1974 r. Zmniejszyła się gwałtownie liczba sędziów, w szybkim tempie wzrósł natomiast napływ spraw. Działanie tego sądu zostało sparaliżowane brakiem sędziego przez osiem miesięcy. W latach 1979 - 1981 tylko trzy na dziesięć rejonów w okręgu miały sędziów. Jeden sędzia musiał obsługiwać kilka rejonów sądowych. W 1981 r. sąd w Beja znów nie miał sędziego. Władze próbowały opanować poważny kryzys podejmując ogólne działania krótkoterminowe i strukturalne oraz konkretne przedsięwzięcia związane z sytuacją panującą w Beja. Komisja wyraziła opinię, że sytuacja przedłużającego się braku sędziów utrzymująca się przez kilka lat nie może być uznana za wyjątkową lub okresową. Wynikające z tego trudności w działaniu sądów nie mogą więc być uznane za „okresowe spiętrzenia”. Sytuacja ta wymagała bardziej skutecznych działań pozwalających przywrócić normalne działanie sądu. Kroki podjęte w tej sprawie były spóźnione i nieodpowiednie.⁵⁴

Podobnie uczyniła Komisja we wspomnianej już sprawie M.P. przeciwko Niemcom dotyczącej procedury przed trybunałem konstytucyjnym, podkreślając, że „w pierwszej kolejności do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego należy

⁵² - Zob. również Rizio przeciwko Włochom, decyzja z 7 marca 1996 r., skarga nr 26723/95, nie publ., w której sąd wyznaczył rozprawę za prawie trzy lata.

⁵³ - Zob. Zimmermann i Steiner przeciwko Szwajcarii, orzeczenie z 13 lipca 1983 r., A.66, par. 29.

⁵⁴ - Raport z 6 grudnia 1989 r., skarga nr 11499/85, DR 68/5; zob. również: Catanaso przeciwko Włochom, raport z 5 lipca 1988 r., skarga nr 11362/85, DR 64/30.

dostosowanie swojej procedury do zwiększonej liczby spraw wynikającej ze zjednoczenia Niemiec".⁵⁵ Innego zdania był Trybunał rozpatrując sprawę Sussmann. Przy ocenie sposobu działania trybunału konstytucyjnego w tej sprawie Trybunał przypomniał, że artykuł 6, ustęp 1 nakłada na państwa-strony Konwencji obowiązek zorganizowania ich systemów prawnych w sposób pozwalający sądom spełnić wszystkie wynikające z niej warunki, łącznie z rozpatrzeniem sprawy w rozsądnym terminie. Obowiązek ten ma zastosowanie także do trybunału konstytucyjnego, ma on jednak inny charakter niż w przypadku sądów powszechnych. Rola trybunału jako strażnika konstytucji powoduje bowiem, iż musi on uwzględniać okoliczności takie jak charakter sprawy oraz jej ważność ze względów politycznych i społecznych, nie ograniczając się wyłącznie do chronologicznego przestrzegania porządku spraw zarejestrowanych do rozpatrzenia.⁵⁶

Postępowanie może toczyć się nadmiernie długo również ze względu na obiektywnie nieuzasadnioną, skomplikowaną procedurę prawną. System taki, uniemożliwiający szybkie rozstrzygnięcie sporu jest brakiem strukturalnym, za który państwo ponosi odpowiedzialność. Artykuł 6, ustęp 1 Konwencji nakłada bowiem na państwa-strony obowiązek zorganizowania systemów prawnych w sposób umożliwiający zagwarantowanie przez sądy każdemu obywatelowi prawa do rozstrzygnięcia w rozsądnym terminie o prawach i obowiązkach cywilnych lub o oskarżeniu w sprawie karnej.⁵⁷ Sądy są odpowiedzialne na podstawie Konwencji za wszystkie organy niezależnie od tego, jaki rodzaj władzy reprezentują. Komisja i Trybunał nie muszą więc szczegółowo ustalać, jaki organ jest odpowiedzialny za domniemane naruszenie Konwencji: władza wykonawcza, ustawodawcza czy sędziowska. Podstawowym celem Konwencji i jej organów

⁵⁵ - Raport, op. cit., par. 47.

⁵⁶ - Sussmann przeciwko Niemcom, orzeczenie z 16 września 1996 r., skarga nr 20024/92, *Reports of Judgments and Decisions for 1996*.

⁵⁷ - Baggetta przeciwko Włochom, orzeczenie z 25 czerwca 1987 r., A.119, par. 23; Vocaturo przeciwko Włochom, orzeczenie z 24 maja 1991 r.; A.206-C, par. 17

jest zapewnienie ochrony praw jednostki, a nie rozstrzygnięcie o winie poszczególnych organów władz krajowych.⁵⁸

Warto podkreślić, że w wyjątkowych okolicznościach nadmierna długość postępowania może być uznana nie tylko za naruszenie wymogu „rozsądnego terminu” zgodnie z artykułem 6, ale może również rodzić problem naruszenia innych praw zagwarantowanych w Konwencji.

W sprawie *Matos & Silva Lda. and Others v. Portugal*⁵⁹ zarzut dotyczył zawieszenia postępowania sądowego na kilka lat m.in. ze względu na oczekiwanie na rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego, które przedłużało się nadmiernie. Komisja uznała, iż utrudnienia wchodzące w grę były przeszkodą w skutecznym korzystaniu z prawa do rozpatrzenia sporów przez sąd w stopniu naruszającym istotę prawa dostępu do sądu, zagwarantowanego w artykule 6, ustęp 1 Konwencji. W tej sytuacji nie było już żadnej osobnej kwestii przewlekłości postępowania. W tej samej sprawie Komisja uznała, że bezpodstawnie długie postępowanie połączone z niemożnością uzyskania odszkodowania spowodowało naruszenie artykułu 1 Protokołu nr 1 do Konwencji (prawo do spokojnego korzystania z mienia).

W części dotyczącej prawa dostępu do sądu Trybunał miał jednak inne zdanie. Stwierdził mianowicie, iż nie ma problemu braku dostępu do sądu, jeśli strona reprezentowana przez adwokata swobodnie wniosła sprawę do sądu, przedstawiła swoje stanowisko i odwoływała się od podjętych decyzji. Zbyt długo toczące się postępowanie nie oznacza odmowy dostępu do sądu. Problemy wchodzące w grę odnoszą się jedynie do sposobu prowadzenia postępowania, a nie samego dostępu do sądu.

Różnica zdań między Komisją i Trybunałem, dotycząca sposobu rozumienia prawa dostępu do sądu jest niepokojąco duża. Komisja uważała, że wieloletnie zwlekanie z załatwieniem sprawy przez sądy doprowadziło do sytuacji

⁵⁸ - Zimmermann i Steiner przeciwko Szwajcarii, raport z 9 marca 1982 r., skarga nr 8737/79, par. 46.

⁵⁹ - Raport z 21 lutego 1995 r., skarga nr 15777/89, nie publ.; zob. również: Pellegrini przeciwko Włochom, raport z 15 maja 1996 r., skarga nr 14200/88, nie publ., par. 68-73.

równoznacznej z odmową dostępu do sądu w rozumieniu pozbawienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Prawo to nie ogranicza się do możliwości wytoczenia sprawy sądowej i udziału w niej, niezależnie od tego jak długo i w jaki sposób się toczy. Do jego istoty należy prawo do uzyskania sądowego rozstrzygnięcia. Ma więc znaczenie nie tylko formalne, ale w dużym stopniu materialne. Trybunał jednak nie zgodził się z taką filozofią i ograniczył się do uproszczonej, trudnej do zaakceptowania koncepcji tego prawa.⁶⁰

Długość postępowania w sprawach związanych z życiem rodzinnym może stwarzać poważne problemy na podstawie artykułu 8 Konwencji mającego na celu ochronę prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego. W sprawie H. v. Wielka Brytania dotyczącej postępowania związanego z ustaleniem warunków dostępu do dziecka, władze brytyjskie przekonywały, że sposób w jaki toczyła się sprawa sądowa nie miał znaczenia z punktu widzenia artykułu 8. Odpowiadając na ten argument Trybunał podkreślił, że *„postępowanie, pomijając jego dodatkową cechę polegającą na nieodwołalności, dotyczyło dziedziny, w której brak decyzji w odpowiednim czasie może doprowadzić do faktycznego rozstrzygnięcia problemu. Niezależnie od końcowego rezultatu, skuteczne poszanowanie życia rodzinnego skarżącego wymagało rozstrzygnięcia z uwzględnieniem wszystkich istotnych okoliczności sprawy, a nie tylko na skutek upływu czasu. Ponieważ było inaczej, doszło do naruszenia artykułu 8 Konwencji”*.⁶¹

Sposób, w jaki państwa wypełniają zobowiązania wynikające z artykułu 6, ustęp 1 Konwencji należy do ich suwerennej decyzji. Chodzi jedynie o to, aby istniały rzeczywiste i skuteczne gwarancje poszanowania prawa do rozstrzygnięcia sprawy w rozsądnym terminie. W razie ich braku państwa narażone są na niekorzystne orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

⁶⁰ - Matos e Silva Lda i inni przeciwko Portugalii, orzeczenie z 16 września 1996 r., *Reports of Judgments and Decisions for 1996*.

⁶¹ - H. przeciwko Wielkiej Brytanii, orzeczenie z 8 lipca 1987 r., A.120, par. 89-90; W. przeciwko Wielkiej Brytanii, orzeczenie z 8 lipca 1987 r., A.121, par. 65; R. przeciwko Wielkiej Brytanii, orzeczenie z 8 lipca 1987 r., A.121, par. 70 i par. 74.; Johansen przeciwko Norwegii, orzeczenie z 7 sierpnia 1996 r., *Reports of Judgments and Decisions for 1996*.

i obowiązek płacenia pokrzywdzonym wysokich odszkodowań, a także zyskanie opinii kraju nie przestrzegającego w tym zakresie międzynarodowych standardów praw człowieka.

Komitet Ministrów Rady Europy, egzekwując orzeczenia Trybunału i własne decyzje na podstawie artykułu 32 Konwencji, wymaga od państw podjęcia konkretnych kroków umożliwiających poprawę działania wymiaru sprawiedliwości. Tylko wtedy, gdy działania takie zostaną uznane za zadowalające Komitet Ministrów stwierdza, że państwo wykonało swój obowiązek.

2. Środki odwoławcze

Ze skargą do Europejskiej Komisji Praw Człowieka można wystąpić dopiero po wyczerpaniu krajowych środków prawnych. Z orzecznictwa organów Konwencji można wywnioskować, jakie środki odwoławcze powinny być wykorzystane w każdym państwie. Muszą one spełniać określone, poniższe warunki.

- Państwom należy umożliwić zapobieżenie zarzucanym naruszeniom lub rozwiązanie problemu leżącego u ich źródła. Jeśli skarżący nie dał takiej szansy, zastrzeżenie niewyczerpania krajowych środków prawnych jest uzasadnione i skarga musi być uznana za niedopuszczalną.⁶²
- Obowiązek wyczerpania drogi prawnej w kraju oznacza jedynie normalne posłużenie się dostępnymi środkami uważanymi za skuteczne i właściwe.⁶³
- Skarżący nie musi podejmować próby wykorzystania konkretnych instrumentów prawnych jeśli wykaże (powołując się na orzecznictwo), iż nie dają nawet minimalnej szansy powodzenia.⁶⁴

⁶² - Guzzardi przeciwko Włochom, orzeczenie z 6 listopada 1980 r., A.39, par. 72; Cardot przeciwko Francji, orzeczenie z 19 marca 1991 r., A.200, par. 36.

⁶³ - Montion przeciwko Francji, decyzja z 14 lipca 1987 r., skarga nr 11192/84, DR 52 / 227; Funke przeciwko Francji, decyzja z 6 października 1988 r., skarga nr 10828/84, DR 57/5; Egue przeciwko Francji, decyzja z 5 września 1988 r., skarga nr 11256/84, DR 57/48.

⁶⁴ - Ugurlukoc przeciwko Niemcom, decyzja z 12 marca 1987 r., skarga nr 11945/86, DR 51/186; Cypr przeciwko Turcji, decyzja z 26 maja 1975 r., skargi nr 6780/74, 6950/75, DR 2/125; X. przeciwko Wielkiej Brytanii, decyzja z 12 października 1978 r., skarga nr 7308/75, DR 16/32;

- Skarżący nie ma potrzeby sięgania po środki, które - chociaż teoretycznie mogą być sposobem załatwienia sprawy - w praktyce nie dają żadnej szansy naprawienia zarzuconego naruszenia Konwencji. (Komisja stwierdziła, iż w razie wyboru między różnymi środkami możliwymi do wykorzystania przez skarżącego, artykuł 26 musi być stosowany w sposób uwzględniający rzeczywistą sytuację jednostki, w celu zapewnienia skutecznej ochrony praw zagwarantowanych w Konwencji.⁶⁵)
- Długość okresu postępowania jest ważną okolicznością przy ocenie przez Komisje skuteczności określonej drogi prawnej.⁶⁶
- Jeśli państwo-strona Konwencji powołuje się na obowiązek wykorzystania środków prawnych, musi udowodnić istnienie konkretnych i dostępnych środków.⁶⁷

Uwzględniając te kryteria organy Konwencji oceniają środki odwoławcze, jedne uznając za wystarczająco skuteczne i w rezultacie możliwe do wykorzystania, inne za takie, których skarżący nie musi próbować przed wystąpieniem ze skargą do Komisji.

Pierwsza kategoria środków dotyczy przyspieszenia toczącego się postępowania. Do nich należy przede wszystkim indywidualna skarga konstytucyjna w państwach, w których ona istnieje, a konstytucja gwarantuje prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie jako element prawa do rzetelnego procesu sądowego. Możliwość taka istnieje np. w Hiszpanii, Niemczech, Republice Czeskiej.

Z artykułu 24, ustęp 2 konstytucji hiszpańskiej wynika, że *„każda osoba jest uprawniona do publicznego procesu sądowego bez nieuzasadnionej zwłoki”*. Na tej podstawie można wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego ze skargą *de*

Wingrove przeciwko Wielkiej Brytanii, decyzja z 8 marca 1994 r., skarga nr 17419/90, DR 76-A/26.

⁶⁵ - Leander przeciwko Szwecji, decyzja z 10 października 1983 r., skarga nr 9248/81, DR 34/78; Allemeine Gold - Und Silberscheideanstalt A.G. przeciwko Wielkiej Brytanii, decyzja z 9 marca 1983 r., skarga nr 9118/80, DR 32/159; McCann i inni przeciwko Wielkiej Brytanii, decyzja z 3 września 1993 r., skarga nr 18984/91, nie publ.

⁶⁶ - Byrn przeciwko Danii, decyzja z 1 lipca 1992 r., skarga nr 13156/87, DR 73/5.

⁶⁷ - Deweer przeciwko Belgii, orzeczenie z 27 lutego 1980 r., A.35, par. 26; Farrell przeciwko Wielkiej Brytanii, decyzja z 11 grudnia 1982 r., skarga nr 9013/80, DR 30/96 i 102.

amparo zawierającą zarzut naruszenia konstytucji z powodu przekroczenia granic rozsądnego terminu załatwienia sprawy przez sąd. Warunkiem jest postawienie tego zarzutu w toku postępowania (artykuł 44, ustęp 1, litera c ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). Wcześniej skarżący musi domagać się od sądu prowadzącego sprawę przyspieszenia postępowania. Jeśli skarga *de amparo* została złożona bardzo późno (np. w końcowym stadium postępowania kasacyjnego w Sądzie Najwyższym, bezpośrednio przed wydaniem orzeczenia) Trybunał Konstytucyjny zmuszony jest uznać ją za niedopuszczalną z uzasadnieniem, iż zarzut został postawiony zbyt późno, aby orzeczenie merytoryczne Trybunału mogło doprowadzić do zmiany sytuacji.

W Niemczech Federalny Trybunał Konstytucyjny uznał w pewnym momencie istnienie konstytucyjnej gwarancji prawa do sprawnego postępowania sądowego i poczynając od orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Konig⁶⁸ nie ma wątpliwości, że w RFN skarga konstytucyjna jest środkiem do wykorzystania w razie zarzutu przewlekłości postępowania cywilnego lub karnego.⁶⁹ Jeśli Federalny Trybunał Konstytucyjny stwierdzi naruszenie w toczącej się sprawie, sąd musi znaleźć sposób przyspieszenia jej załatwienia.

W Republice Czeskiej, na podstawie artykułu 72, ustęp 1 ustawy nr 182/1993 o Trybunale Konstytucyjnym, istnieje możliwość wystąpienia ze skargą konstytucyjną zawierającą zarzut przewlekłości postępowania z naruszeniem artykułu 38 Karty Podstawowych Praw i Wolności, gwarantującego prawo do rozprawy w rozsądnym terminie lub artykułu 6 Konwencji, która ma bezpośrednie zastosowanie w prawie wewnętrznym. Jeśli Trybunał Konstytucyjny uzna słuszność skargi, wskazuje, które postanowienia zostały naruszone i w jaki sposób. W razie naruszenia tego prawa w wyniku działań władz publicznych innych niż wydanie decyzji, Trybunał nakazuje zaprzestanie naruszeń i poleca,

⁶⁸ - Konig przeciwko Niemcom, orzeczenie z 28 czerwca 1978 r., A.27.

⁶⁹ - X. przeciwko Niemcom, decyzja z 7 października 1980 r., skarga nr 8499/79, DR 21/176.

aby w miarę możliwości przywrócić stan istniejący przed naruszeniem (artykuł 82, ustęp 1 i 2 ustawy nr 182/1993). Środek ten nie był jednak jeszcze stosowany.

Innym rozwiązaniem mającym doprowadzić do przyspieszenia postępowania jest środek odwoławczy wprowadzony od niedawna we francuskiej procedurze karnej. 4 stycznia 1993 r. przyjęto ustawę (nr 93-2) nowelizującą artykuł 175, ustęp 1 oraz artykuł 81 i 82, ustęp 1 kodeksu postępowania karnego. Wynika z niej, że każda osoba przesłuchana jako podejrzany lub występująca jako strona cywilna w postępowaniu karnym (*partie civile*) może po upływie roku od wszczęcia przeciwko niej śledztwa lub ustanowienia się stroną cywilną zażądać od sędziego śledczego, aby postanowił o przekazaniu podejrzanego do dyspozycji właściwego sądu orzekającego albo podjął decyzję o umorzeniu sprawy. W okresie jednego miesiąca od otrzymania takiego wniosku sędzia śledczy ma obowiązek wydać szczegółowo uzasadnione postanowienie, w którym albo zgadza się z tym żądaniem i oddaje sprawę do sądu lub umarza ją, albo też stwierdza, że czynności śledcze powinny być kontynuowane. Gdyby sędzia śledczy nie podjął decyzji w ww. terminie, podejrzany lub strona cywilna mogą zwrócić się bezpośrednio do izby oskarżeń sądu właściwego do rozpatrzenia sprawy, która po zapoznaniu się ze stanowiskiem przedstawionym przez prokuratora przy sądzie apelacyjnym zawierającym uzasadnienie na piśmie, orzeka w terminie dwudziestu dni, co należy zrobić ze sprawą.

Na podstawie artykuł 81 i 82, ustęp 1 kodeksu postępowania karnego sędzia śledczy podejmuje, zgodnie z prawem, wszelkie czynności śledcze, które uważa za przydatne dla ustalenia prawdy. Jeśli nie uwzględni on pisemnego i uzasadnionego wniosku o dokonanie innych czynności, wydaje postanowienie z uzasadnieniem w terminie jednego miesiąca od daty jego otrzymania. W przypadku niedotrzymania tego terminu strona może zwrócić się bezpośrednio do prezesa izby oskarżeń sądu apelacyjnego. Po wejściu w życie owych przepisów (1 marca 1993 r.) pokrzywdzony domniemanym naruszeniem artykułu 6, ustęp 1 Konwencji z powodu przewlekłości postępowania karnego musi - zanim wystąpi ze skargą do Europejskiej Komisji Praw Człowieka - skorzystać z nowych

możliwości przyspieszenia śledztwa. Jeśli tego nie zrobi, skarga będzie odrzucona na podstawie artykułu 26 Konwencji z powodu niewykorzystania dostępnych krajowych środków prawnych.⁷⁰ Zakres działania tego środka jest ograniczony wyłącznie do fazy śledztwa w postępowaniu karnym, daje jednak szanse przyspieszenia postępowania.

W państwach, w których Konwencja jest częścią wewnętrznego porządku prawnego istnieje możliwość stawiania zarzutów bezpośrednio na jej podstawie w odwołaniach od wyroków. Teoretyczna możliwość odwołania się nie wystarcza jednak do uznania, iż w systemie prawnym istnieje rzeczywiście taka szansa. Ocena w tym zakresie wymaga przyjrzenia się praktyce sądowej i przykładom rozstrzygnięć w tej materii.

Przykładem może być Belgia. Sąd Kasacyjny w orzeczeniu w sprawie „Le Ski” z 27 maja 1971 r. potwierdził w sposób nie budzący wątpliwości przewagę traktatów międzynarodowych nad ustawami krajowymi. Z tego wynika możliwość postawienia przed sądami krajowymi zarzutu naruszenia artykułu 6, ustęp 1 Konwencji z powodu przewlekłości postępowania sądowego. W sprawach karnych belgijski Sąd Kasacyjny potwierdził, że sądy są właściwe do oceny, czy doszło do przekroczenia rozsądnego terminu postępowania i do naprawienia wynikających z tego szkód.⁷¹ Sąd powinien ocenić ewentualny wpływ przedłużającego się postępowania na sytuację dowodową. Ważne są również konsekwencje przewlekłości z punktu widzenia kary. Jeśli przekroczenie rozsądnego terminu spowodowało, iż dowody straciły wartość w stopniu uniemożliwiającym dokonanie ustaleń faktycznych albo przekroczenie rozsądnego terminu miało negatywne konsekwencje dla oskarżonego, należy dać temu wyraz podejmując decyzje o umorzeniu postępowania lub łagodząc karę. Zasada ta ma odpowiednie zastosowanie również przed sądami cywilnymi.

Europejska Komisja Praw Człowieka stwierdziła, iż istnieją wystarczające podstawy, aby uznać że również w zawodowym postępowaniu dyscyplinarnym

⁷⁰ - Zob. Redoutey przeciwko Francji, decyzja z 20 stycznia 1995 r., skarga nr 22608/93, nie publ.

⁷¹ - Zob. orzeczenie z 4 października 1978 r., Pas., 1979, I, 153; orzeczenie z 22 października 1986 r., Pas., 1987, I, 117; orzeczenie z 1 lutego 1994 r., T.G.R., 1994, 124.

można skutecznie powołać się na zarzut przewlekłości postępowania.⁷² Głównym argumentem jest wyrok tegoż belgijskiego Sądu Kasacyjnego z 22 czerwca 1984 r.,⁷³ w którym podkreślono, iż organ dyscyplinarny uwzględnił przy wymiarze kary zbyt długie postępowanie. W sprawach podatkowych Sąd Kasacyjny uznał natomiast, że ani artykuł 6, ustęp 1 Konwencji, ani artykuł 14 Międzynarodowego Paktu Praw Cywilnych i Politycznych, łącznie z warunkiem rozsądnego terminu, nie mają zastosowania, poza sprawami karnymi podatkowymi.⁷⁴ Sąd Apelacyjny w Lige stwierdził z kolei, że działania „o których mowa w artykule 70, ustęp 1 ustawy o podatku VAT są objęte pojęciem <sprawy karnej> w rozumieniu artykułu 6, ustęp 1 Konwencji. Grzywny na podstawie tego przepisu są bowiem wymierzane w podwójnej wysokości nie zapłaconego lub zbyt późno uiszczanego podatku. Nie są więc sposobem naprawienia szkody wyrządzonej państwu. Nie są również środkiem zmuszenia do zapłaty. Mają na celu ukaranie i zapobieżenie podobnym zachowaniom w przyszłości”.⁷⁵ W sprawie Melkert i Van Kooten⁷⁶ Komisja uznała, iż praktyka sądów belgijskich w wystarczający sposób wskazuje na istnienie krajowego środka odwoławczego pozwalającego naprawić sytuację w razie przedłużania się postępowania podatkowego.

Szwajcarski Trybunał Federalny miał wielokrotnie możliwość badania problemu opóźnień w prowadzeniu spraw sądowych. Stwierdził, iż w zasadzie nadmiar spraw nie zwalnia sądu z obowiązku wydania wyroku w rozsądnym terminie. W wyroku z 19 grudnia 1977 r.⁷⁷ orzekł, iż do nieuzasadnionego opóźnienia dochodzi w razie braku obiektywnego uzasadnienia przyczyn przedłużania się rozpatrywania sprawy. Dodał, że „jeśli prawo jednostki do ochrony sądowej zostało naruszone z powodu braków kadrowych w sądzie, państwo rządzące się prawem ma obowiązek podjęcia niezbędnych i właściwych kroków w celu przywrócenia gwarancji, których ochrona należy do sądów.

⁷² - Dec. z 8 lipca 1991 r., skarga nr 13411/87 i 15904/89, nie publ.

⁷³ - Cass., 22 czerwca 1984 r., Pas., 1985, I, 1291.

⁷⁴ - Orzeczenie z 23 stycznia 1992 r., Pas., 1992, I, 453.

⁷⁵ - Orzeczenie z 10 września 1986 r.

⁷⁶ - Skarga nr 25322/94, nie publ.

⁷⁷ - ATF 103 V, s.190, 195.

Nadmiar spraw do rozpatrzenia lub braki kadrowe nie mogą być usprawiedliwieniem naruszania prawa o randze konstytucyjnej”.

Z kolei w wyroku z 21 maja 1981 r.⁷⁸ Trybunał Federalny uznał, że nadmierne opóźnienia w pracy Biura ds. Bankructw nie mogą być usprawiedliwione zbyt dużym obciążeniem pracujących tam osób. W innym wyroku⁷⁹ podkreślił, że czasowe spiętrzenie spraw w sądach nakazuje podjęcie przez parlament środków zaradczych, choćby tylko przejściowych. Nie zwalnia to jednak sądów z obowiązku zorganizowania pracy w sposób pozwalający na rozpatrzenie spraw w rozsądnym terminie.⁸⁰ Na podstawie tego orzecznictwa Komisja uważa, że w Szwajcarii zarzut przewlekłości postępowania cywilnego musi być postawiony w odwołaniach, zwłaszcza w ostatniej instancji do Trybunału Federalnego.⁸¹ Dotyczy to również spraw karnych, z możliwością złagodzenia kary ze względu na odległy okres popełnienia przestępstwa.⁸²

Przy okazji spraw dotyczących sytuacji, w której sądy krajowe łagodzą karę lub w inny sposób starają się zrekompensować skarżącemu zbyt długo trwające postępowanie, pojawia się problem, czy w razie wystąpienia ze skargą do Komisji może on nadal uważać się za pokrzywdzonego naruszeniem Konwencji z powodu przewlekłości postępowania. Kwestia ta była szczególnie często dyskutowana w Komisji w sprawach przeciwko Holandii.

Zdaniem Komisji skarżący nie może być uważany za pokrzywdzonego naruszeniem artykułu 6, ustęp 1 Konwencji z powodu niezachowania rozsądnego terminu, jeśli władze krajowe potwierdziły wyraźnie lub w sposób dorozumiany, naruszenie tego przepisu i naprawiły szkodę.⁸³ Kara musi być jedynie złagodzona wyraźnie i w wymierny sposób.⁸⁴

⁷⁸ - ATF 107/III s.3,6.

⁷⁹ - 29 stycznia 1981 r., EuGRZ 1981, s.505.

⁸⁰ - Zimmermann i Steiner, raport z 9 marca 1982 r., skarga nr 8737/79, par. 41-42, A 66.

⁸¹ - X. przeciwko Szwajcarii, decyzja z 5 lutego 1990 r., skarga nr 12929/87, DR 64/132.

⁸² - Zob.: Bucher przeciwko Szwajcarii, decyzja z 30 listopada 1994 r., skarga nr 18905/91, nie publ.

⁸³ - Np. Eckle przeciwko Niemcom, orzeczenie z 15 lipca 1982 r., A.51, par. 66; Pannetier przeciwko Szwajcarii, raport z 12 lipca 1985 r., skarga nr 10232/83, par. 86-87, DR 46/5.

⁸⁴ - Np. Van Laak przeciwko Holandii, decyzja z 31 marca 1993 r., skarga nr 17661/91, DR 74/156.

W sprawie L.v.L. przeciwko Holandii, Komisja stwierdziła, że sąd apelacyjny wyraźnie uwzględnił długi okres, jaki upłynął między wyrokiem sądu okręgowego i pierwszą rozprawą apelacyjną, a także odroczenie rozpatrzenia sprawy i wymierzył karę więzienia łagodniejszą niż zadana przez oskarżyciela. Komisja uznała, że sąd w sposób dorozumiany przyznał, iż nastąpiło naruszenie artykułu 6, ustęp 1, a łagodząc karę naprawił szkodę (bez stwierdzenia jednak wyraźnie, iż artykuł ten został naruszony). W tych okolicznościach skarżący utracił status pokrzywdzonego.⁸⁵

Nieco inna sytuacja powstała w sprawie H.H., w której sąd apelacyjny wyraźnie zaprzeczył zarzutom naruszenia artykułu 6, ustęp 1, a Sąd Najwyższy potwierdził ten pogląd. W rezultacie zabrakło przyznania, sformułowanego wyraźnie lub w sposób dorozumiany, naruszenia Konwencji. W tych okolicznościach Komisja uznała za zbędne badanie, czy kara wymierzona przez sąd apelacyjny mogła być uznana za naprawienie szkody.⁸⁶ Skarżący mógł nadal uważać się za pokrzywdzonego w rozumieniu artykułu 25 Konwencji i dochodzić swoich praw w związku z naruszeniem artykułu 6, ustęp 1.⁸⁷

Inny rodzaj środków ma zastosowanie po zakończeniu zbyt długo trującego się postępowania. Tu również wchodzi w grę skarga konstytucyjna, chyba że jest w tej fazie wyraźnie wykluczona, jak dzieje się to w Hiszpanii. W pozostałych krajach posiadających sądownictwo konstytucyjne można wystąpić ze skargą na takich samych zasadach, jak przy naruszeniu każdego innego prawa gwarantowanego w konstytucji.

W niektórych państwach możliwe jest uzyskanie odszkodowania z powodu zbyt długo trującego postępowania. Z artykułu 121 konstytucji hiszpańskiej wynika, iż *„każda osoba, która poniosła szkodę na skutek pomyłki sądowej lub z powodu nieprawidłowego działania mechanizmu wymiaru sprawiedliwości, ma prawo do odszkodowania od państwa na zasadach ustalonych przez ustawę”*. Zgodnie z orzecznictwem sądów hiszpańskich,

⁸⁵ - L.v.L. przeciwko Holandii, decyzja z 2 września 1994 r., skarga nr 20773/92, nie publ.

⁸⁶ - Np. W.H. przeciwko Holandii, decyzja z 28 lutego 1996 r., skarga nr 21961/93, nie publ.

⁸⁷ - H.H. przeciwko Holandii, decyzja z 13 maja 1996 r., skarga nr 23229/94, nie publ.

przewlekłość postępowania została uznana za takie właśnie nieprawidłowe działanie. Z artykułu 292 ustawy o sądownictwie wynika, że odszkodowanie wówczas przysługuje, chyba że szkoda nastąpiła na skutek okoliczności, których nie dało się uniknąć, wyraźnie wymienionych w tym przepisie (ustęp 1). Warunkiem jest rzeczywiste wyrządzenie szkody konkretnej osobie lub grupie osób oraz możliwość finansowej oceny rozmiarów tej szkody (ustęp 2). Wniosek o odszkodowanie kieruje się do ministra sprawiedliwości (artykuł 293, ustęp 2) i jest on rozpatrywany zgodnie z przepisami o odpowiedzialności majątkowej państwa. Od decyzji ministra przysługuje odwołanie do sądu administracyjnego.⁸⁸

W Niemczech możliwe jest wszczęcie sprawy cywilnej przeciw landowi ze względu na prawo do ochrony przed nadużyciami ze strony funkcjonariuszy władz publicznych (*Amtshaftung*) zapisane w artykule 34 Ustawy Zasadniczej oraz odpowiednich przepisach kodeksu cywilnego, zwłaszcza w artykule 839. Na ich podstawie osoba poszkodowana z powodu naruszenia obowiązków służbowych przez funkcjonariusza może wnieść sprawę do sądu krajowego (*Landgericht*) i domagać się odszkodowania od państwa.

Państwo, które powołuje się na istnienie w krajowym systemie prawnym możliwości uzyskania odszkodowania musi wykazać, iż jest ona realna. Środek odwoławczy musi bowiem dawać gwarancje rzeczywistego i skutecznego załatwienia sprawy. Tak np. w sprawie Joao José da Silva Macedo władze portugalskie twierdziły, że przed wystąpieniem ze skargą do Komisji skarżący powinien wnieść sprawę cywilną o odszkodowanie przeciwko państwu na podstawie artykułu 22 konstytucji i artykułu 2 dekretu nr 48051 z 21 listopada 1967 r., regulującego odpowiedzialność cywilną państwa na zasadach ogólnych.

W odpowiedzi Komisja podkreśliła, że zgodnie z ustalonym orzecznictwem organów Konwencji wniesienie do sądu administracyjnego powództwa o odszkodowanie ze względu na odpowiedzialność władz publicznych

⁸⁸ - Prieto Rodriguez przeciwko Hiszpanii, decyzja z 6 lipca 1993 r., skarga nr 17553/90, DR 75/128.

jest środkiem, który prawdopodobnie w niektórych sprawach może być skuteczny i wystarczający na potrzeby artykułu 26 Konwencji. Nie ma jednak pewności, czy dekret regulujący odpowiedzialność państwa na zasadach ogólnych, na który powoływały się władze portugalskie, ma zastosowanie do spraw o przewlekłość postępowania przed sądami portugalskimi. Władze nie przedstawiły ani jednego przykładu orzeczenia wskazującego na rzeczywistą szansę powodzenia i to w sytuacji, gdy dekret obowiązuje od ponad 20 lat. Komisja doszła do wniosku, że zastrzeżenie władz dotyczące niewykorzystania krajowych środków prawnych nie może być uwzględnione.

Podobna sytuacja istnieje we Francji. Wydział Karny Sądu Kasacyjnego uważa, że *„nieprzestrzeganie warunku rozsądnego terminu (w artykule 6, ustęp 1 ...) daje osobie, która stawia taki zarzut, prawo żądania naprawienia szkody; nie ma natomiast wpływu na ważność postępowania”*. Wydział Społeczny stwierdził natomiast, że w razie przekroczenia granic rozsądnego terminu możliwe jest jedynie domaganie się odszkodowania przed właściwym sądem krajowym lub, w razie potrzeby, przedstawienie sprawy Europejskiej Komisji Praw Człowieka. Mówiąc o możliwości wystąpienia o naprawienie szkody Sąd Kasacyjny ma na myśli o artykuł L 781-1 kodeksu organizacji sądownictwa, który stwierdza, że w przypadku poważnego zaniedbania (*faute lourde*) lub odmowy wymiaru sprawiedliwości państwo musi dać pokrzywdzonemu zadośćuczynienie z powodu niewłaściwego działania wymiaru sprawiedliwości.

W sprawie Vernillo Europejski Trybunał Praw Człowieka odrzucił zastrzeżenie wstępne władz francuskich dotyczące niewykorzystania środków prawnych z powodu niewystąpienia przeciwko państwu o odszkodowanie. Podkreślił, że artykuł 781-1 *„ustala odpowiedzialność państwa w sposób bardzo ograniczony”* i *„z żadnego z wielu wyroków przedstawionych Trybunałowi nie wynika (...), aby sądy francuskie interpretowały pojęcie poważnego zaniedbania wystarczająco szeroko, pozwalając objąć nim np. opóźnienia przekraczające granice rozsądnego terminu w rozumieniu artykułu 6, ustęp 1 Konwencji”*. W wielu innych sprawach Komisja doszła do tego samego wniosku.

W każdej dyskusji dotyczącej spraw o przewlekłość postępowania wspomniane są Włochy, z których jest zdecydowanie najwięcej skarg, przy czym w kraju tym nie istnieją żadne skuteczne środki odwoławcze. W kwietniu i maju 1995 r. zostały wprowadzone przepisy, które mają za zadanie przyspieszenie procedury sądowej w sprawach cywilnych oraz wprowadzające instytucje sędziów pokoju. Jednakże o efektach za wcześnie jeszcze mówić, chociaż pojawiły się już pierwsze symptomy, że coś może się w tym zakresie zmienić. Trybunał w Perugi wydał 22 stycznia 1996 r. wyrok w sprawie karnej przeciwko sędziemu, który zwlekał przez prawie dwa lata ze sporządzeniem uzasadnienia orzeczenia w sprawie rozwodowej, podczas gdy powinien to uczynić w ciągu trzydziestu dni.⁸⁹ Został oskarżony na podstawie artykułu 328 kodeksu karnego o nadużycie władzy przy wykonywaniu swojej funkcji. Sąd uznał jego winę i skazał na grzywnę w wysokości 1 mln lirów (800 USD). Jest to pierwsza tego rodzaju sprawa w historii sądownictwa włoskiego.

3. Uwagi końcowe

Ten krótki przegląd pokazuje, że istnieją instrumenty prawne przeciwko zbyt długo trwającym sprawom sądowym. Warto, aby były one stosowane we wszystkich państwach w sposób uzależniony od specyfiki systemu prawnego. W każdym państwie członkowskim Rady Europy obywatele pokrzywdzeni z powodu złego działania sądownictwa muszą mieć do dyspozycji środki prawne umożliwiające im rzeczywisty wpływ na przyspieszenie postępowania w konkretnych sprawach i ewentualne naprawienie szkody. Procedura przed organami w Strasburgu ma jedynie charakter posiłkowy i nie może zastąpić procedur krajowych, które są równie ważne jak przedsięwzięcia o charakterze ogólnym, organizacyjnym i budżetowym niezbędne do sprawnego działania organów wymiaru sprawiedliwości.

Gwarancje rzetelnego procesu sądowego w rozsądnym terminie mają fundamentalne znaczenie dla ochrony praw jednostki i przestrzegania zasady

⁸⁹ - Foro Italiano 1996, par. III, s.388.

rządów prawa. Wystarczy przytoczyć znane twierdzenie, które w wersji angielskiej brzmi: „*justice delayed, justice denied*”, a francuskiej - „*justice retive, justice fautive*”. „*Justice escargot*”, aby użyć tu świetnego określenia prof. G.Cohen-Jonathana, jest wyrazem lekceważenia zasad Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i podstaw demokratycznego państwa prawnego.