



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja
Marszałek Senatu
BPS.DPS.030.4.2024

Druk nr 1185
Warszawa, 13 marca 2025 r.

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

zgodnie z art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. mam zaszczyt przekazać Panu Marszałkowi podjętą przez Senat na 30. posiedzeniu w dniu 13 marca 2025 r. uchwałę w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy

**- o zmianie ustawy o skardze na naruszenie
prawa strony do rozpoznania sprawy
w postępowaniu przygotowawczym
prowadzonym lub nadzorowanym przez
prokuratora i postępowaniu sądowym bez
nieuzasadnionej zwłoki** wraz z projektem tej ustawy.

Jednocześnie pragnę poinformować, że Senat upoważnił panią senator Magdalenę Kochan do reprezentowania Senatu w dalszych pracach nad tym projektem.

Z poważaniem

(-) Małgorzata Kidawa-Błońska

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

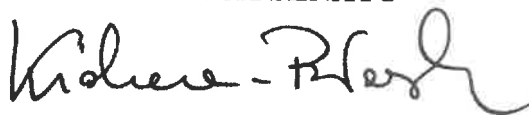
z dnia 13 marca 2025 r.

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o skardze na
naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym
prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez
nieuzasadnionej zwłoki**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki.

Jednocześnie upoważnia panią senator Magdalenę Kochan do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

MARSZAŁEK SENATU



Małgorzata KIDAWA-BŁOŃSKA

U S T A W A

z dnia

**o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy
w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez
prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki**

Art. 1. W ustawie z dnia 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 (Dz. U. z 2023 r. poz. 1725) w art. 2 uchyla się ust. 1b.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

U Z A S A D N I E N I E

1. Cel projektowanej ustawy

Projekt ustawy stanowi realizację postulatu zawartego w petycji indywidualnej P10–09/23 wniesionej do Senatu w dniu 23 stycznia 2023 r. przez osobę fizyczną.

Autor petycji zwraca się do Marszałka Senatu o podjęcie przez Senat inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do usunięcia przepisu art. 2 ust. 1b z tekstu ustawy z dnia 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 dalej „ustawą o skardze na przewlekłość postępowania”, który to przepis wyłącza możliwość:

- złożenia skargi na przewlekłość postępowania w postępowaniu karnym wykonawczym dotyczącym m. in. udzielenia osobie skazanej warunkowego przedterminowego zwolnienia z odbywania reszty orzeczonej kary pozbawienia wolności, oraz
- uzyskania rekompensaty z tytułu niezgodnego z prawem działania władzy publicznej.

Zdaniem autora petycji usunięcie z art. 2 rzeczonego przepisu ust. 1b, zapewni osobom skazanym poszanowanie zasady równości wobec prawa, realizację prawa do sądu oraz prawa do wynagrodzenia za szkodę, jaką ponieśli oni z związku z niezgodnym z prawem działaniem władzy publicznej (polegającym na przewlekłości postępowania). Prawa te mają swoje umocowanie konstytucyjne w art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 oraz w art. 77 ust. 2 Konstytucji RP.

Realizacja postulatu wyrażonego w petycji doprowadzi do przywrócenia stanu prawnego obowiązującego przed nowelizacją dokonaną ustawą z dnia 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 2103), która weszła w życie w dniu 6 stycznia 2017 r.

2. Obecny stan prawny i omówienie projektowanej regulacji

Przepis art. 2 ust. 1b ustawy o skardze na przewlekłość postępowania przewiduje wyłączenie prawa strony do wystąpienia do sądu ze skargą na przewlekłość postępowania,

w sprawach wymienionych w art. 1 § 1 Kodeksu karnego wykonawczego, a więc w postępowaniu wykonawczym w sprawach o przestępstwa i wykroczenia oraz przestępstwa i wykroczenia skarbowe, chyba że dotyczą one obowiązku naprawienia szkody, zadośćuczynienia za doznaną krzywdę lub nawiązki orzeczonej na rzecz pokrzywdzonego. Oznacza to, że przepis ten dotyczy również przewidzianych w k.k.w. postępowań sądowych w przedmiocie udzielenia warunkowego przedterminowego zwolnienia, przerwy czy odroczenia wykonania kary.

Pozbawienie strony postępowania wykonawczego prawa do skargi, wyżej wymienioną ustawą z dnia 30 listopada 2016 r. było uzasadniane twierdzeniem, że zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności nie wymaga dopuszczalności skargi na przewlekłość postępowania w postępowaniu wykonawczym, chyba że w postępowaniu karnym orzeczono o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności oskarżenia w wytoczonej sprawie karnej (wyrok w sprawie Perez przeciwko Francji z dnia 12 lutego 2004 r., skarga nr 47287/99).

Ustawa, której uzasadnienie zostało oparte o standard konwencyjny, ograniczyła prawo do skargi na przewlekłość postępowania wykonawczego, pomijając tak istotny fakt, że tak ujęte prawo do sądu i rzetelnej procedury jest zdecydowanie węższe od unormowania ujętego w przepisie art. 45 ust. 1 polskiej Konstytucji.

Zgodność przepisu art. 2 ust. 1b ustawy o skardze na przewlekłość postępowania z wymogami Konwencji nie może przesądzać o jego zgodności ze standardem konstytucyjnym związanym z tym prawem (tak wypowiedział się Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 9 września 1998 r. sygn. akt III RN 73/98).

W rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. W piśmiennictwie zaznacza się, że kluczowe znaczenie ma ustalenie zakresu pojęciowego „sprawy”. Istotę analizy zmierzającej do przyznania przez ustawodawcę prawa do skargi na przewlekłość postępowania, stanowi zatem rozstrzygnięcie, czy postępowaniu wykonawczemu w zakresie rozpoznawania przez sąd kwestii np. warunkowego przedterminowego zwolnienia albo decydowania w kwestii udzielenia przerwy można przyznać przymiot „sprawy”.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjęto szerokie rozumienie tego pojęcia, (autonomiczne wobec ujęcia w procedurze karnej czy cywilnej), zgodnie z którym obejmuje ono wszystkie sytuacje, w których pojawia się konieczność rozstrzygania o prawach danego podmiotu w relacji do innego równorzędnego podmiotu lub do władzy publicznej, gdy natura danego stosunku prawnego wyklucza arbitralność rozstrzygania o sytuacji prawnej tego podmiotu przez drugą stronę tego stosunku prawnego (wyrok TK z dnia 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99).

W omawianym przypadku wąskie rozumienie pojęcia sprawy prowadzi do ograniczenia prawa jednostki do sądu, tymczasem art. 77 ust. 2 Konstytucji stanowi, że żadna ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

Stosownie do treści art. 1 § 2 Kodeksu karnego wykonawczego, w postępowaniu wykonawczym wiele kwestii rozstrzyganych jest bowiem w postępowaniu jurysdykcyjnym co do ich meritum, kwestii istotnych dla skazanego z punktu widzenia możliwości zrealizowania jego podstawowych interesów np. tego czy dalej będzie odbywał karę pozbawienia wolności w zakładzie karnym w systemie zamkniętym czy na wolności, w systemie dozoru elektronicznego, czy też zostanie warunkowo terminowo zwolniony z odbycia reszty kary.

Konstytucyjne prawo do sądu obejmuje zarówno prawo do wymiaru sprawiedliwości, czyli do uzyskania merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawach z zakresu praw jednostki, jak i prawo do sądowej kontroli aktów, które godzą w konstytucyjne prawa i wolności jednostki (wyrok TK z dnia 3 lipca 2019 r., sygn. akt SK 14/18).

Jak zaznacza wnoszący petycję, obowiązujący przepis budzi wątpliwości również co do jego zgodności z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa, wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Wynika z niej nakaz takiego samego, pod względem prawnym, traktowania podmiotów wyróżnionych ze względu tę samą cechę istotną (relewantną) łączącą tę wyróżnioną kategorię podmiotów z władzą publiczną (wyrok TK z dnia 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87).

W uchylanym niniejszą nowelizacją przepisie osoby skazane nie są traktowane równorzędnie, czyli tak jak w postępowaniu karnym osoby podejrzane, oskarżeni czy strony (uczestnicy) postępowania cywilnego. W odróżnieniu od tych osób przysługujące im prawo do sądu i prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie nie jest obwarowane gwarancją w postaci prawa skargi na przewlekłość postępowania i rekompensaty finansowej.

Niniejszy projekt ustawy, zmierzający do uchylenia przepisu art. 2 ust. 1b z tekstu ustawy o skardze na przewlekłość postępowania, jest efektem przekonania projektodawcy o słuszności stanowiska przedstawionego w złożonej do Senatu petycji. Ustawa w nowym brzmieniu przywraca osobom podlegającym rygorom ustawy – Kodeks karny wykonawczy prawo do złożenia skargi na przewlekłość postępowania oraz uzyskania sumy pieniężnej tytułem rekompensaty z tytułu niezgodnego z prawem działania władzy publicznej.

3. Przewidywane skutki proponowanych zmian

Oczekiwane skutki społeczne, gospodarcze i finansowe zostały przedstawione w ocenie skutków regulacji.

4. Konsultacje

Nadesłane w ramach konsultacji opinie i uwagi zamieszczone są na senackiej stronie internetowej. Wyniki konsultacji zostały przedstawione w Ocenie Skutków Regulacji.

5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Zakres przedmiotowy projektowanej ustawy, jest zgodny z obowiązującymi w tym zakresie przepisami Unii Europejskiej. Artykuł 47 Karty Praw Podstawowych UE stanowi o prawie do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu oraz rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie.

„Art. 47. Każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy. Każdy ma możliwość uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela. Pomoc prawna jest udzielana osobom, które nie posiadają wystarczających środków, w zakresie w jakim jest ona konieczna dla zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości.”.

Tytuł projektu: <i>ustawa o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki</i> Przedstawiciel wnioskodawcy: senator Ewa Matecka Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym: Beata Mandyliś, główny legislator, tel. 22 694 93 40 <u>w zakresie OSR:</u> Katarzyna Majewska, główny ekspert, tel. 22 694 92 59	Data sporządzenia: 13 marca 2025 r. Źródło: petycja Nr druku: 238, 238 S
--	--

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Do Senatu w dniu 23 stycznia 2023 r. wpłynęła petycja (P10-09/23), wniesiona przez osobę fizyczną, zawierająca postulat podjęcia inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do umożliwienia skazanym pozbawionym wolności złożenia skargi o stwierdzenie przewlekłości postępowania sądowego z wniosku o warunkowe przedterminowe zwolnienie oraz możliwości zasądzenia na ich rzecz sumy pieniężnej.

W myśl przepisu art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 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 (dalej: ustawa o skardze na przewlekłość postępowania) „strona może wnieść skargę o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiło naruszenie jej prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, jeżeli postępowanie zmierzające do wydania rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie trwa dłużej niż to konieczne dla wyjaśnienia istotnych okoliczności faktycznych i prawnych albo dłużej niż to konieczne do załatwienia sprawy egzekucyjnej lub innej dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego (przewlekłość postępowania).”

Z dniem 6 stycznia 2017 r. do przepisu art. 2 powyższej ustawy dodano ust. 1b, który stanowi, że „przepisu ust. 1 nie stosuje się w sprawach, o których mowa w art. 1 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 127, z 2022 r. poz. 2600 oraz z 2023 r. poz. 818), chyba że dotyczą one obowiązku naprawienia szkody, zadośćuczynienia za doznaną krzywdę lub nawiązki orzeczonej na rzecz pokrzywdzonego”, a więc w postępowaniu wykonawczym w sprawach o przestępstwa i wykroczenia oraz przestępstwa i wykroczenia skarbowe, chyba że dotyczą one obowiązku naprawienia szkody, zadośćuczynienia za doznaną krzywdę lub nawiązki orzeczonej na rzecz pokrzywdzonego. Oznacza to, że przepis ten dotyczy również przewidzianych w k.k.w. postępowań sądowych w przedmiocie udzielenia warunkowego przedterminowego zwolnienia, przerwy czy odroczenia wykonania kary.

Autor petycji podnosi, że **wprowadzenie powyższego wyłączenia uniemożliwiło osobom osadzonym złożenie skargi o stwierdzenie przewlekłości postępowania sądowego z wniosku o warunkowe przedterminowe zwolnienie, jak również uzyskania stosownej rekompensaty w postaci sumy pieniężnej w przypadku potwierdzenia zarzutów zawartych w tej skardze**, co w opinii wnoszącego petycję stawia osoby osadzone, które chcą dochodzić swoich praw w zakresie przewlekłości postępowania przy rozpatrywaniu wniosków o warunkowe przedterminowe zwolnienie, w gorszej pozycji niż uczestników postępowań karnych lub cywilnych i ogranicza ich konstytucyjne prawo do sądu, a także budzi wątpliwości również co do zgodności z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa.

W związku z powyższym autor ww. petycji postuluje dokonanie zmiany stanu prawnego w opisywanym zakresie.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt.

Rekomendowanym rozwiązaniem jest uchylenie ust. 1b w art. 2 ustawy z dnia 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, który ograniczał prawo do skargi na przewlekłość postępowania wykonawczego.

Oczekiwany efektem regulacji będzie przywrócenie osobom skazanym podlegającym rygorom ustawy Kodeks karny wykonawczy prawa do złożenia skargi na przewlekłość postępowania oraz uzyskania sumy pieniężnej tytułem rekompensaty w przypadku niezgodnego z prawem działania władzy publicznej, a tym samym realizacja konstytucyjnie zagwarantowanego prawa do sądu oraz równości wobec prawa.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Z uwagi na specyfikę rozwiązań przyjętych w różnych systemach prawnych w odniesieniu do postępowań sądowych nie zachodzi konieczność przeglądu regulacji dotyczących analogicznego problemu, obowiązujących w krajach członkowskich OECD/UE.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt.

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Osoby skazane osadzone w zakładach karnych	62,3 tys. (wg stanu na dzień 31.12.2022 r.)	GUS, Osadzeni w zakładach karnych i aresztach śledczych	Przywrócenie prawa do złożenia skargi na przewlekłość postępowania oraz uzyskania sumy pieniężnej tytułem rekompensaty z tytułu niezgodnego z prawem działania władzy publicznej.
Sądy powszechne	Sąd Najwyższy, 11 sądów apelacyjnych, 45 sądów okręgowych, 318 sądów rejonowych	Obwieszczenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 sierpnia 2021 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Sprawiedliwości lub przez niego nadzorowanych	Zwiększenie liczby spraw do rozpoznania przez sąd. Zwiększenie wydatków związanych z wypłatą rekompensat w przypadku stwierdzenia przewlekłości postępowania.

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji.

Projekt ustawy w dniu 3 stycznia 2025 r. został przesłany do zaopiniowania Ministrowi Sprawiedliwości, Prokuratorowi Generalnemu, I Zastępcy Prokuratora Generalnego Prokuratorowi Krajowemu, Krajowej Radzie Komorniczej, Krajowej Rady Radców Prawnych, Krajowej Radzie Sądownictwa, Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Sądowi Najwyższemu, Fundacji im. Stefana Batorego, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Stowarzyszeniu Prokuratorów „Lex super omnia”, Stowarzyszeniu Sędziów Polskich „IUSTITIA”, Stowarzyszeniu Sędziów THEMIS.

Termin nadsyłania opinii ustalono na dzień 31 stycznia 2025 r.

Minister Sprawiedliwości pozytywnie ocenił projektowaną zmianę, jednocześnie informując, że Ministerstwo również zauważyło potrzebę projektowanej zmiany i obecnie prowadzi prace legislacyjne w tym zakresie, które jednak aktualnie są na początkowym etapie.

Rzecznik Praw Obywatelskich przychylił się do pozytywnej opinii o projektowanym rozwiązaniu. Rzecznik zauważył, że „osoby pozbawione wolności, których dotyczące postępowanie ulega nadmiernemu wydłużeniu, stanowią grupę podmiotów, których prawo do sądu nie korzysta z należytych gwarancji, gdyż ich sprawy zostały wyłączone z kategorii spraw objętych regulacjami ustawy”, co budzi „poważne wątpliwości konstytucyjne w zakresie poszanowania prawa do sądu, zakazu zamykania drogi sądowej i zasady równości.”

Sąd Najwyższy(SN) nie podziela stanowiska projektodawcy, że ograniczenie wynikające z art. 2 ust. 1b ustawy o skardze na przewlekłość godzi w standardy konstytucyjne z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. W opinii Sądu Najwyższego możliwość różnego kształtowania przez ustawodawcę przysługujących uczestnikom postępowania środków ochrony prawnej jest konsekwencją zróżnicowania charakteru postępowań toczących się na etapie wykonawczym procesu karnego implikującego odmienny poziom minimalnych gwarancji procesowych. SN zauważył, że „skarga na przewlekłość postępowania nie jest, co oczywiste, jedynym środkiem, za pomocą którego można podnosić zarzut przewlekłości postępowania. Tym samym brak jest podstaw do przyjęcia, że w każdej sprawie, niezależnie od jej charakteru, tylko ten środek będzie adekwatny do reagowania na potencjalne naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki.” W opinii SN „wewnętrzne zróżnicowanie postępowań wchodzących w zakres spraw regulowanych przez k.k.w. skłania do wniosku, iż brak jest podstaw do przyjęcia istnienia obowiązku wprowadzenia przez ustawodawcę instytucji skargi na przewlekłość postępowania we wszystkich tego typu sprawach.”

SN poddaje pod natomiast rozagę kwestię wprowadzenia tego środka w tych postępowaniach, które mają charakter od początku do końca sądowy, a ich przedmiot jest na tyle istotny dla jednostki, że uzasadnia to taki krok (np. w przedmiocie warunkowego przedterminowego zwolnienia).

Zdaniem **I Zastępcy Prokuratora Generalnego Prokuratora Krajowego** „przedstawiony projekt ustawy, z perspektywy konstytucyjnoprawnej, należy ocenić pozytywnie.” W opinii Prokuratora Krajowego „pogłębionej analizie wymaga jednak to, czy rzeczywiście istnieje konieczność rozciągania działania ostawy nowelizowanej na wszystkie postępowania, o których mowa w art. 1 § 1 kkw. Być może bardziej funkcjonalnym rozwiązaniem byłoby uzupełnienie katalogu spraw z art. 2 ust. 1b ustawy nowelizowanej, podlegających jej regulacjom, o sprawy, w których bezspornie dochodzi do rozstrzygania „spraw” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji.”

Krajowa Rada Sądownictwa (KRS) opiniuje projektowaną ustawę negatywnie. W ocenie KRS wprowadzenie proponowanych zmian spowoduje znaczne zwiększenie obciążenia sądów sprawami z zakresu skarg dotyczących przewlekłości postępowania. Zdaniem KRS projektowana ustawa wymaga pogłębionej analizy skutków proponowanych zmian, szczególnie w kontekście zachowania efektywności wymiaru sprawiedliwości.

Stowarzyszenie Sędziów THEMIS negatywnie opiniuje projektowaną nowelizację. „Zdaniem Stowarzyszenia wyłączenie możliwości wnoszenia przez skazanego skargi na przewlekłość w sprawach dotyczących wykonania prawomocnego orzeczenia toczącego się na podstawie Kodeksu karnego wykonawczego nie narusza art. 32 ust. 1, 45 ust. 1 Konstytucji RP, ani art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.” Stowarzyszenie zwraca uwagę, że przy obecnym obciążeniu sądów i brakach kadrowych na etatach orzeczniczych postulowana nowelizacja może doprowadzić do wydłużenia czasu na zakończenie innych postępowań prowadzonych przez sądy. Stowarzyszenie „skrócenia czasu postępowań wykonawczych proponuje poszukiwać w ograniczeniu czynności zastrzeżonych dla sądu, ograniczeniu instytucji zażalenia, [...] poszerzeniu uprawnień komisji penitencjarnych oraz dyrektorów zakładów karnych z prawem odwołania do sądu.”

Naczelny Sąd Administracyjny nie zgłasza uwag do projektu.

Na wspólnym posiedzeniu w dniu 27 lutego 2025 r. Komisja Ustawodawcza oraz Komisja Praw Człowieka i Praworządności rozpatrzyły projekt i przyjęły go bez wprowadzania poprawek.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych.

(ceny stałe z 2024 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)
Dochody ogółem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Wydatki ogółem	0	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	21,0
Budżet państwa	0	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	21,0
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Saldo ogółem	0	-2,1	-2,1	-2,1	-2,1	-2,1	-2,1	-2,1	-2,1	-2,1	-2,1	-21,0
Budżet państwa	0	-2,1	-2,1	-2,1	-2,1	-2,1	-2,1	-2,1	-2,1	-2,1	-2,1	-21,0
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Źródła finansowania:	Zgodnie z art. 12 ust. 5 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania, w przypadku uwzględnienia skargi wypłaty sumy pieniężnej dokonuje sąd prowadzący postępowanie, w którym nastąpiła przewlekłość postępowania – ze środków własnych tego sądu.
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Projektowana regulacja będzie miała wpływ na wzrost wydatków budżetu państwa w związku z wypłatą rekompensaty w przypadku stwierdzenia przewlekłości postępowania w zakresie skarg składanych przez osoby podlegające rygorom ustawy Kodeks karny wykonawczy. Wysokość wzrostu wydatków z powyższego tytułu będzie pochodną liczby spraw, w których sąd zasądzi rekompensatę z tytułu przewlekłości postępowania oraz przeciętnej kwoty odszkodowania z tytułu przewlekłości. W związku z brakiem odpowiednich statystyk w zakresie pierwszej z wymienionych zmiennych, w celu <u>przybliżenia wielkości</u> skutków finansowych wynikających z projektowanej ustawy, do szacunków przyjęto następujące założenia:

- liczba spraw, w których sąd zasądzi rekompensatę z tytułu przewlekłości postępowania wzrośnie o około **680** rocznie;

Powyższą wartość przyjęto na podstawie liczby pozytywnie rozpatrzonych wniosków o warunkowe przedterminowe zwolnienie z odbywania kary pozbawienia wolności (5 209 w 2022 r. – wg danych Służby Więziennej „Roczna informacja statystyczna za 2022 r.”) z uwzględnieniem parametru dot. okresu, jaki upłynął od momentu nabycia prawa ubiegania się o warunkowe przedterminowe zwolnienie do wydania postanowienia w tej sprawie. Według badania Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości „Warunkowe przedterminowe zwolnienie – wybrane aspekty praktyki” w 8,8% zbadanych przypadków okres od nabycia prawa do ubiegania się o warunkowe przedterminowe zwolnienie do wydania postanowienia wyniósł pow. 1 roku do lat 2, zaś w 4,2% zbadanych przypadków – pow. 2 lat do lat 5. Na tej podstawie przyjęto, że wypłata rekompensaty z tytułu przewlekłości postępowania może dotyczyć około 13% wniosków o warunkowe przedterminowe zwolnienie.

- przeciętna wysokość kwoty zasądzonej z tytułu przewlekłości postępowania wynosi około **3 150 zł** (dane za 2023 r.; według informacji z Informatora Statystycznego Wymiaru Sprawiedliwości „Odszkodowania z tytułu przewlekłości; sprawy rozpatrywane w sądach okręgowych i apelacyjnych w latach 2010-2023”);

W myśl art. 12 ust. 4 ustawy o skardze na przewlekłość postępowania „uwzględniając skargę, sąd na żądanie skarżącego przyznaje od Skarbu Państwa, (...), sumę pieniężną **w wysokości od 2 000 do 20 000 złotych**. Wysokość sumy pieniężnej, w granicach wskazanych w zdaniu pierwszym, wynosi nie mniej niż 500 złotych za każdy rok dotychczasowego trwania postępowania, niezależnie od tego, ilu etapów postępowania dotyczy stwierdzona przewlekłość postępowania (...);”

Przyjmując powyższe założenia szacuje się, że wzrost wydatków budżetu państwa w związku z wypłatą rekompensaty w przypadku stwierdzenia przewlekłości postępowania w zakresie wniosków o warunkowe przedterminowe zwolnienie z odbywania kary wyniesie **około 2,1 mln zł w skali roku**.

Analiza wrażliwości:

Założenie w zakresie liczby spraw, w których sąd zasądzi rekompensatę z tytułu przewlekłości postępowania nie uwzględnia – ze względu na brak odpowiednich danych – pozostałych wniosków, których dotyczyć będzie możliwość złożenia skargi na przewlekłość postępowania na podstawie projektowanych przepisów (m.in. o wyrażenie zgody na odbywanie kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego oraz wyrażenia zgody na udzielenie przerwy w odbywaniu kary).

Z drugiej strony powyższe założenie nie uwzględnia również faktu, że w praktyce o zasadności danej skargi na przewlekłość postępowania każdorazowo zdecyduje sąd, który rozpatrując tę skargę, weźmie pod uwagę wszystkie okoliczności mające wpływ na długość postępowania. Według informacji Ministerstwa Sprawiedliwości „Skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie na tle ewidencji spraw w sądach powszechnych w latach 2012–2016” – odsetek skarg na przewlekłość postępowania ogółem (we wszystkich rodzajach spraw) uwzględnionych przez zasądzenie kwoty pieniężnej w 2016 r. wynosił około 11%, natomiast tylko w sprawach karnych około 18%.

Biorąc pod uwagę skalę oszacowanych wydatków dotyczących wniosków o warunkowe przedterminowe zwolnienie z odbywania kary (2,1 mln zł rocznie), można przypuszczać, że całkowite skutki finansowe projektowanej regulacji nie spowodują istotnego wzrostu wydatków budżetu państwa. Ponadto z uwagi na fakt, że odszkodowania wypłacane będą ze środków własnych sądu prowadzącego postępowanie **skutki projektowanej regulacji będą rozproszone pomiędzy sądy powszechne**.

Oszacowanie ryzyka koncentracji dodatkowych wydatków w omawianym zakresie w poszczególnych sądach oraz możliwości ich poniesienia przez dany sąd, wymagałoby przeprowadzenia pogłębionych analiz, poprzedzonych pozyskaniem odpowiednich danych z sądów powszechnych, a tym samym poniesienia dużych nakładów pracy i czasu, co biorąc pod uwagę niewielką korzyść informacyjną, z uwagi na zasadę proporcjonalności wynikającą

		z Wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu (...)¹ wydaje się nieracjonalne na tym etapie prac nad projektem.						
7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe.								
		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2022 r.)	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	0	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	21,0
	duże przedsiębiorstwa	0	0	0	0	0	0	0
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	0	0	0	0	0	0	0
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń		Projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na funkcjonowanie przedsiębiorstw, w tym klasyfikowanych w sektorze mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw, a także sektor gospodarstw domowych oraz rodziny. Projektowana regulacja umożliwi osobom skazanym osadzonym w zakładach karnych złożenie skargi na przewlekłość postępowania oraz uzyskanie sumy pieniężnej tytułem rekompensaty z tytułu niezgodnego z prawem działania władzy publicznej w wysokości od 2 000 do 20 000 złotych. W 2023 r. przeciętna wysokość kwoty zasądzonej z tytułu przewlekłości postępowania wyniosła około 3 150 zł (dane ISWS, MS).						
8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu								
☒ nie dotyczy								
9. Wpływ na rynek pracy.								
Brak wpływu.								
10. Wpływ na pozostałe obszary.								
☐ środowisko naturalne ☐ sytuacja i rozwój regionalny ☒ inne: wymiar sprawiedliwości		☐ demografia ☐ mienie państwowe			☐ informatyzacja ☐ zdrowie			
Omówienie wpływu		Regulacja przyczyni się do wzmocnienia konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu oraz równości wobec prawa, w związku z usunięciem luki uniemożliwiającej w dotychczasowym stanie prawnym osobom skazanym osadzonym w zakładach karnych składania skarg na przewlekłość postępowania oraz uzyskania rekompensaty w przypadku stwierdzenia przewlekłości. Projektowana ustawa spowoduje wzrost obciążenia sądów powszechnych sprawami z zakresu skarg dotyczących przewlekłości postępowania.						
11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego								
Projektowana ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.								
12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?								
Projektowana regulacja powinna podlegać ewaluacji po 3 latach od dnia jej wejścia w życie w zakresie liczby spraw, w których zasądzono sumę pieniężną z tytułu przewlekłości postępowania oraz przeciętnej wysokości zasądzonej rekompensaty.								
13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.).								
Brak.								

¹ Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego wydane przez Radę Ministrów zgodnie z § 24 ust. 3 uchwały nr 190 Rady Ministrów z 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów

Warszawa, 31 marca 2025 r.

BEOS-WPEiM-487/25

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SES-III.002.56.7.0025

Data wpływu 31.03.2025

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia

w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (przedstawiciel wnioskodawcy: senator Magdalena Kochan)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Projekt przewiduje uchylenie ust. 1b w art. 2 ustawy z dnia 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 zwłoki¹ (dalej: u.s.).

Zgodnie z art. 2 ust. 1 u.s. strona może wnieść skargę o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiło naruszenie jej prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, jeżeli postępowanie zmierzające do wydania rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie trwa dłużej niż to konieczne dla wyjaśnienia istotnych okoliczności faktycznych i prawnych albo dłużej niż to konieczne do załatwienia sprawy egzekucyjnej lub innej dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego (przewlekłość postępowania).

Na podstawie uchylanego ust. 1b w art. 2 u.s. w sprawach, o których mowa w art. 1 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy² (wykonywanie orzeczeń w postępowaniu karnym, w postępowaniu w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe i w postępowaniu w sprawach o wykroczenia oraz kar porządkowych i środków przymusu skutkujących

¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1725.

² Dz. U. z 2024 r. poz. 706, ze zm.

pozbawienie wolności), nie stosuje się art. 2 ust. 1 u.s., chyba że dotyczą one obowiązku naprawienia szkody, zadośćuczynienia za doznaną krzywdę lub nawiązki orzeczonej na rzecz pokrzywdzonego.

Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Prawo Unii Europejskiej nie reguluje kwestii zawartych w przepisach opiniowanego projektu.

3. Analiza przepisów projektu ustawy pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

Kwestie stanowiące przedmiot projektu ustawy nie są regulowane prawem Unii Europejskiej.

4. Konkluzja

Przedmiot senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki nie jest objęty zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej.

Autor:

Konrad Kuszal

ekspert ds. legislacji

w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/

Warszawa, 31 marca 2025 r.

BEOS-WPEiM-488/25

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SP-III.000.56.8.2025

Data wpływu 31.03.2025

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia

w sprawie stwierdzenia, czy senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (przedstawiciel wnioskodawcy: senator Magdalena Kochan) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1 regulaminu Sejmu

Projekt przewiduje uchylenie ust. 1b w art. 2 ustawy z dnia 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 zwłoki¹ (dalej: u.s.).

Zgodnie z art. 2 ust. 1 u.s. strona może wnieść skargę o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiło naruszenie jej prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, jeżeli postępowanie zmierzające do wydania rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie trwa dłużej niż to konieczne dla wyjaśnienia istotnych okoliczności faktycznych i prawnych albo dłużej niż to konieczne do załatwienia sprawy egzekucyjnej lub innej dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego (przewlekłość postępowania).

Na podstawie uchylanego ust. 1b w art. 2 u.s. w sprawach, o których mowa w art. 1 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy² (wykonywanie orzeczeń w postępowaniu karnym, w postępowaniu w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe i w postępowaniu w sprawach o wykroczenia oraz kar porządkowych i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności), nie stosuje się art. 2 ust. 1 u.s., chyba że dotyczą one

¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1725.

² Dz. U. z 2024 r. poz. 706, ze zm.

obowiązku naprawienia szkody, zadośćuczynienia za doznaną krzywdę lub nawiązki orzeczonej na rzecz pokrzywdzonego.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów, które mają na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki **nie stanowi projektu ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej** w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Autor:

Konrad Kuszel

ekspert ds. legislacji

w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/



Stowarzyszenie Ławników Polskich

01-401 Warszawa, ul. Górczewska 84/86 lok. 9

e-mail: stow.lawnikow.polskich@gmail.com

tel. 691 032 467, 514 603 697

Numer KRS: 0000777068 NIP: 6312684767

SŁP ZG 16/2025

Warszawa, dnia 25 marca 2025r.

OPINIA STOWARZYSZENIA ŁAWNIKÓW POLSKICH

w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki.

Stowarzyszenie Ławników Polskich, po zapoznaniu się z treścią projektu ustawy wniesionego przez Senat Rzeczypospolitej Polskiej, przedstawia poniższą opinię.

1. Celowość i zasadność projektowanej zmiany.

Projektowane zmiany mają na celu przywrócenie skazanym możliwości dochodzenia swoich praw w przypadku przewlekłości postępowania, co stanowi istotne wzmocnienie gwarancji procesowych w polskim systemie prawnym.

W opinii Stowarzyszenia Ławników Polskich cel ten jest słuszny i zasługuje na poparcie.

2. Wpływ na funkcjonowanie sądów.

Jednym z kluczowych aspektów, który należy wziąć pod uwagę, jest potencjalne zwiększenie liczby spraw wpływających do sądów.

Przywrócenie możliwości skargi na przewlekłość postępowania wykonawczego może skutkować dodatkowym obciążeniem sądów powszechnych, co może wpłynąć na ich sprawność.

W związku z powyższym rekomendujemy, aby ustawodawca rozważył wprowadzenie dodatkowych mechanizmów zapewniających efektywne rozpatrywanie tego rodzaju skarg, np. poprzez określenie jasnych kryteriów uznawania postępowania za przewlekłe lub ograniczenie możliwości skargi do postępowań o kluczowym znaczeniu dla skazanego, takich jak warunkowe przedterminowe zwolnienie, przerwy czy odroczenia wykonania kary oparte na jasno sprecyzowanych kryteriach i przesłankach.

Należy też rozważyć zapewnienie odpowiednich zasobów kadrowych dla sądów oraz zmian organizacyjnych w celu skutecznego rozpatrywania zwiększonej liczby skarg.

3. Zgodność z Konstytucją RP i standardami międzynarodowymi.

Usunięcie art. 2 ust. 1b z ustawy o skardze na przewlekłość postępowania jest zgodne z zasadami konstytucyjnymi oraz standardami międzynarodowymi.

Art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej gwarantuje każdej osobie prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu. Ponadto Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreśla znaczenie rzetelnego procesu oraz możliwość kontroli przewlekłości postępowań.

Nadrzędne prawo każdego obywatela do sądu obejmuje nie tylko dostęp do wymiaru sprawiedliwości, ale także gwarancję rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, a to jest zobowiązanie państwa wobec obywatela.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.56.4.2025

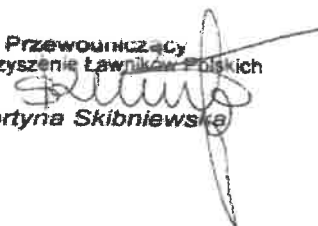
Data wpływu 09.04.25r.

4. Podsumowanie

Stowarzyszenie Ławników Polskich jako organ składający się z najbardziej aktywnych i świadomych społecznie ławników mający doświadczenie w funkcjonowaniu sądów popiera te zmiany w trosce o sprawiedliwość i równość stron postępowania.

Projektowana ustawa wypełnia istotną lukę w systemie ochrony prawnej skazanych i przywraca pełniejszą realizację zasady równości wobec prawa. Jednocześnie, aby zapobiec nadmiernemu obciążeniu sądów, zaleca się wprowadzenie mechanizmów zapewniających efektywne rozpatrywanie skarg.

Z poważaniem,

Przewodniczący
Stowarzyszenie Ławników Polskich

Martyna Skibniewska

Opracował:

Adam Złomańczuk - Zastępca Przewodniczącej SŁP