

Dokonując wykładni obowiązującego prawa Sąd Najwyższy wielokrotnie, także w okresie objętym informacją o swojej działalności za rok 2013, odwoływał się do standardów ochrony praw jednostki wynikających z Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, a także z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Ten dorobek orzecniczy Sądu Najwyższego, z oczywistych względów budzi szczególne zainteresowanie Rzecznika Praw Obywatelskich.

W powyższym kontekście pragnę zwrócić uwagę na uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 28 marca 2013 r. (sygn. akt III SPZP 1/13), w której wyjaśniono, że w postępowaniu ze skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki ocenie pod kątem przewlekłości podlegają zarzuty skarżącego odnoszące się do przebiegu postępowania, od jego wszczęcia do prawomocnego zakończenia, niezależnie od tego, na jakim etapie tego postępowania skarga została wniesiona. Uchwała ta ma istotne znaczenie z punktu widzenia dochowania konwencyjnego standardu „rozpatrzenia sprawy przez sąd w rozsądnym terminie” jak też dochowania konstytucyjnego standardu „rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki”, odstępuje bowiem od dotychczasowej linii orzecniczej, która traktowała skargę na przewlekłość postępowania sądowego jako doraźną interwencję przeciwdziałającą istniejącej przewlekłości postępowania.

Według poglądów dominujących w orzecznictwie Sądu Najwyższego do podjęcia uchwały z dnia 28 marca 2013 r. postępowanie ze skargi na przewlekłość powinno się koncentrować na aktualnym etapie postępowania sądowego, w związku z tym za spóźnione uznawano zarzuty dotyczące poprzedniego, zamkniętego już etapu postępowania. Tymczasem z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynikało, że (wyrok z dnia 11 października 2005 r. w sprawie Majewski przeciw Polsce; wyrok z dnia 1 lutego 2005 r. w sprawie Beller przeciw Polsce) wynikało, że ocena naruszenia prawa do rozpatrzenia sprawy przez sąd w rozsądnym terminie nie ogranicza się do konkretnego etapu postępowania, w szczególności postępowania przed sądem danej instancji. O tym czy prawo strony nie zostało naruszone decyduje łączny czas trwania postępowania, nawet jeśli poszczególnym jego etapom nie można przypisać cech przewlekłości.

Nawiązując do poglądów prezentowanych w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka Sąd Najwyższy w omawianej uchwale stwierdził, że skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki postrzegana jedynie jako doraźna interwencja w odniesieniu do przewlekłości postępowania jest jedynie namiastką skutecznego środka odwoławczego w rozumieniu art. 13 Konwencji i nie spełnia swojej roli jako mechanizmu prawnego służącego urzeczywistnieniu konstytucyjnego prawa do sądu. Zdaniem składu orzekającego w tym przypadku przedmiotem postępowania wywołanego skargą na przewlekłość jest badanie podniesionego zarzutu, iż doszło do naruszenia prawa do sądu przez przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawie od

chwili jego wszczęcia, niezależnie od tego, czy aktualnie sprawa znajduje się już w kolejnej fazie tego postępowania. Ustawa o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki dotyczy bowiem prawa strony do rozpoznania bez nieuzasadnionej zwłoki sprawy w postępowaniu sądowym, a nie w postępowaniu przed sądem konkretnej instancji.

Powyższy pogląd Sądu Najwyższego harmonizuje z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i zasługuje na pełną aprobatę.

Kolejny istotny problem, który pojawia się w orzecznictwie nie tylko Sądu Najwyższego, lecz również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczy wymierzania kar administracyjnych. W najbliższym czasie, tj. w dniu 1 lipca 2014 r., Trybunał Konstytucyjny będzie rozpoznawał przy udziale Rzecznika Praw Obywatelskich, połączone skargi konstytucyjne dotyczące wysokości kary pieniężnej za usunięcie drzew lub krzewów bez wymaganego pozwolenia, która jest wymierzana bez względu na okoliczności faktyczne sprawy. Dolegliwość tych kar z punktu widzenia jednostki bywa wielokrotnie większa niż kar wymierzonych w klasycznym postępowaniu penalnym, jakim jest postępowanie wykroczeniowe. Pomimo to jednostka nie korzysta z takich standardów ochronnych jak chociażby we wskazanym postępowaniu wykroczeniowym. Przyjmuje się, że w tym przypadku odpowiedzialność z tytułu

naruszenia ustawowych obowiązków, sankcjonowana karą pieniężną ma charakter odpowiedzialności obiektywnej.

Tworzone przez ustawodawcę kolejne pola, na których stosuje się kary administracyjne w sposób oczywisty wymuszają jednak refleksję na temat potrzeby zagwarantowania ochrony praw jednostki w postępowaniu dotyczącym tej materii. Z satysfakcją stwierdzam, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego (ostatnio potwierdzonym postanowieniem z dnia 5 grudnia 2013 r., sygn. akt III SK 24/13) pojawiają się orzeczenia dostrzegające ten problem. Na tle przepisów Prawa energetycznego dotyczącego wymierzania kar pieniężnych kontynuowana jest linia orzecznicza, która co prawda przyjmuje, że odpowiedzialność za naruszenia prawa ma charakter obiektywny, nie oznacza to jednak, iż nie istnieje możliwość ograniczenia lub wyłączenia tej odpowiedzialności. Przemawia za tym konieczność zapewnienia w krajowym porządku prawnym skuteczności postanowień Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Z utrwalonego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika bowiem, że dolegliwe kary pieniężne nakładane na przedsiębiorców przez organy administracji mają charakter sankcji karnych w rozumieniu Konwencji.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Najwyższy w swoim orzecznictwie przyjmuje, że w zakresie, w jakim dochodzi do wymierzenia przedsiębiorcy kary pieniężnej, zasady sądowej weryfikacji prawidłowości orzeczenia organu regulacji powinny odpowiadać wymogom analogicznym do tych, jakie obowiązują sąd orzekający w

sprawie karnej. Powoduje to, że sprawa z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki nakładającej karę pieniężną na przedsiębiorcę energetycznego powinna zostać rozpoznana z uwzględnieniem standardów ochrony praw oskarżonego obowiązujących w postępowaniu karnym. Przedsiębiorstwo energetyczne może więc uniknąć kary, gdy wykaże, że obiektywne okoliczności danej sprawy uniemożliwiają mu przypisanie naruszenia przepisów ustawy, z uwagi na podjęte przez to przedsiębiorstwo działania o charakterze ostrożnościowo-prewencyjnym.

Liczę na to, że niezależnie od istniejącej w moim przekonaniu konieczności interwencji ustawodawczej, w celu zapewnienia rzeczywistej ochrony praw jednostki w postępowaniach dotyczących kar administracyjnych, wskazana linia orzecznicza Sądu Najwyższego będzie kontynuowana nie tylko na gruncie Prawa energetycznego, lecz także na innych polach, na których dochodzi do wymierzania owych kar.