

*Jan Paweł Tarno, Joanna Wyporska*

## Postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawach ze skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki

### Wprowadzenie

1. Przepis art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej<sup>1</sup> stanowi, iż „każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Przepis ten wyraża zasadę określaną mianem prawa do sądu<sup>2</sup>. Jednym z jej aspektów jest prawo do rozpatrzenia sprawy „bez nieuzasadnionej zwłoki”. Wskazać przy tym należy, iż w literaturze przedmiotu prawo do sądu rozpatrywane jest w trzech płaszczyznach, a mianowicie: norm prawa konstytucyjnego, prawa o ustroju sądów oraz płaszczyźnie proceduralnej<sup>3</sup>.

W aspekcie proceduralnym prawo do sądu obejmuje trzy warunki rozpatrzenia sprawy, tj. jawność, sprawiedliwość i właśnie brak nieuzasadnionej zwłoki<sup>4</sup>. Ten ostatni aspekt będzie – z punktu widzenia tematu niniejszego

---

<sup>1</sup> Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., DzU z 1997 r., nr 78, poz. 483.

<sup>2</sup> Zob. J. Gołaczyński, A. Krzywonos, *Prawo do sądu*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, B. Banaszak, A. Preisner (red.), Warszawa 2002, s. 743; H. Mądrazak, *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka (Studium na tle polskiego prawa konstytucyjnego, prawa cywilnego materialnego i procesowego)*, [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, L. Wiśniewski (red.), Warszawa 1997, s. 197.

<sup>3</sup> T. Woś, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne a konstytucyjne prawo do rozpatrzenia sprawy „bez nieuzasadnionej zwłoki”*, PiP 2003, z. 8, s. 20.

<sup>4</sup> Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, PiP 1997, z. 11–12, s. 102.

opracowania – przedmiotem naszych zainteresowań. Ustawodawca dostrzegł konieczność szybkiego i sprawnego działania sądów, bowiem tylko takie działanie może sprawić, iż gwarantowane obywatelowi prawo do sądu stanie się realne<sup>5</sup>. A zatem bez wątplenia zarówno w interesie wymiaru sprawiedliwości, jak i w interesie obywateli jest zagwarantowanie, aby sprawy były rozpatrywane bez nieuzasadnionej zwłoki.

Zważyć przy tym należy, iż europejski system ochrony praw człowieka przewiduje skargę obywatela na własne państwo przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu. Stosownie do treści art. 6 ust. 1 sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>6</sup> – „każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą (...)”.

W praktyce zdarzały się już niejednokrotnie przypadki wygrania przed Trybunałem spraw przeciwko państwu polskiemu o przewlekłość postępowania sądowego. Podkreślić przy tym trzeba, iż Europejska Komisja Praw Człowieka<sup>7</sup> wielokrotnie wskazywała na brak w systemie prawa polskiego skutecznego środka odwoławczego w odniesieniu do przewlekłości postępowania sądowego. Wskazywano przy tym, że o efektywności takiego środka decyduje to, czy podmiot może wystąpić przed sądem krajowym z odpowiednią skargą, realizowaną w sposób bezpośredni i szybki w celu ochrony praw wynikających z treści art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności a tym samym czy można zapobiec dalszemu utrzymywaniu się naruszenia prawa do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie, albo zapewnić odpowiednie zadośćuczynienie w związku z takim naruszeniem<sup>8</sup>.

Polska znalazła się w czołówce państw, w których funkcjonowanie sądów pod względem sprawności postępowania budzi najwięcej zastrzeżeń Europej-

---

<sup>5</sup> Zob. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2000, s. 56.

<sup>6</sup> DzU z 1993 r., nr 61, poz. 284. Zob. M. A. Nowacki, *Europejska Konwencja Praw Człowieka*, Kraków 1999, *passim*.

<sup>7</sup> Owa Komisja (Europejska Komisja Praw Człowieka) została zniesiona w 1998 r. w związku z reformą sądownictwa Rady Europy. Zmiany te zostały przeprowadzone na mocy *Protokołu nr 11 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, dotyczącego przekształcenia mechanizmu kontrolnego ustanowionego przez Konwencję*, sporządzonego w Strasburgu w dniu 11 maja 1994 r. (DzU z 1998 r., nr 147, poz. 962).

<sup>8</sup> Zob. np. decyzje Europejskiego Trybunału Praw Człowieka: z dnia 11 czerwca 2002 r., LEX nr 54076; z dnia 18 listopada 1999 r., LEX nr 41117; oraz decyzje Europejskiej Komisji Praw Człowieka z dnia 14 stycznia 1998 r., LEX nr 41059; z dnia 14 stycznia 1998 r., LEX nr 41053; z dnia 15 kwietnia 1997 r., LEX nr 41008; z dnia 15 kwietnia 1997 r., LEX nr 41006.

skiego Trybunału Praw Człowieka, a co gorsze można było zaobserwować w tym względzie tendencję wzrostową<sup>9</sup>.

2. Bez wątplenia ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki<sup>10</sup> stanowi konkretyzację zarówno art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, jak i art. 6 ust. 1 ratyfikowanej przez Polskę Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Obydwa wskazane przepisy gwarantują bowiem „prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki”, a więc „prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie”. Ustawodawca polski, normując instytucję skargi na przewlekłość postępowania, czerpał bez wątplenia ze standardów wyznaczonych przez orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a także – gdy chodzi o podstawowe założenia regulacji – z doświadczeń innych państw w tym względzie<sup>11</sup>. Stosownie do treści art. 1 ust. 1 s.n.p.s. „ustawa reguluje zasady i tryb wnoszenia oraz rozpoznawania skargi strony, której prawo do rozpatrzenia bez nieuzasadnionej zwłoki zostało naruszone na skutek działania lub bezczynności sądu”. Zważywszy, że przepis art. 175 Konstytucji RP stanowi, iż „wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe”, przepisy wskazanej ustawy – s.n.p.s. – odnosi się będą również do sytuacji, w których będziemy mieli do czynienia z nieusprawiedliwioną zwłoką sądów administracyjnych, a więc wojewódzkiego sądu administracyjnego, czy też Naczelnego Sądu Administracyjnego. Z tego powodu jednak regulacje prawne zawarte w ustawie s.n.p.s. będą pozostawały w kręgu zainteresowań również przedstawicieli doktryny postępowania cywilnego i postępowania karnego<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Zob. M. A. Nowacki, *op. cit.*, s. 16–17; a także T. Woś, *op. cit.*, s. 22.

<sup>10</sup> DzU nr 179, poz. 1843, cyt. dalej jako „s.n.p.s.”

<sup>11</sup> Zob. uzasadnienie projektu ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki – [www.gov.pl](http://www.gov.pl); zob. również M. Krakowiak, *Skarga na przewlekłość postępowania egzekucyjnego*, maszynopis oddany do druku w PiP, s. 2, który wskazuje, iż ustawodawca polski opierał się w swoich podstawowych założeniach również na ustawie włoskiej z 24 marca 2001 r. „*Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell art. 375 del codice di procedura civile*” – tzw. ustawa Pinto, [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>12</sup> Zob. M. Krakowiak, *Skarga o stwierdzenie przewlekłości postępowania egzekucyjnego*, maszynopis oddany do druku w PiP 2005; J. Przybylska, *Odpowiedzialność państwa za przewlekłość postępowania sądowego w sprawach cywilnych*, „Rejent” 2004, nr 9 (161), s. 65 i nast.; M. Zbrojewska, *Skarga na przewlekłość postępowania karnego*, „Palestra” 2004, nr 11–12, s. 21 i nast.

W art. 4 ust. 1 s.n.p.s. ustanowiono zasadę, że „sądem właściwym do rozpoznania skargi jest sąd przełożony nad sądem, przed którym toczy się postępowanie”. Niemniej jednak zgodnie z art. 4 ust. 3 s.n.p.s. właściwym do rozpoznania sprawy o stwierdzenie przewlekłości w postępowaniu przed sądami administracyjnymi będzie Naczelny Sąd Administracyjny – niezależnie od tego, czy w zwłoce pozostaje on sam, czy też wojewódzki sąd administracyjny<sup>13</sup>. Skargę na przewlekłość postępowania sądowno-administracyjnego NSA rozpoznaje w składzie trzech sędziów, przy czym składa się ją za pośrednictwem sądu przed którym toczy się postępowanie, którego skarga dotyczy, a więc odpowiednio za pośrednictwem właściwego wsa lub NSA.

3. Przedmiotem rozważań niniejszego opracowania są zagadnienia, które wywołały wątpliwości lub dyskusję w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, a w szczególności następujące kwestie:

- 1) podmioty uprawnione do wniesienia skargi,
- 2) forma skargi na przewlekłość postępowania,
- 3) przymus adwokacko-radcowski,
- 4) odrzucenie skargi,
- 5) zakres pojęć „przewlekłość postępowania” i „rozsądny termin załatwienia sprawy”,
- 6) merytoryczne rozpoznanie skargi.

## I. Skarga na przewlekłość postępowania sądowno-administracyjnego

### 1. Podmioty uprawnione do wniesienia skargi

Ustawodawca wymienił podmioty, które są uprawnione do wniesienia skargi w przepisie art. 3 s.n.p.s., wskazując w pkt 6, iż „uprawnionym do wniesienia skargi jest w postępowaniu sądowno – administracyjnym – skarżący oraz uczestnik postępowania na prawach strony”. Postępowanie sądowno-administracyjne jest postępowaniem kontradiktoryjnym, a więc postępowaniem, w którym występują dwie równouprawnione strony. Zgodnie z art. 32 p.p.s.a stronami postępowania sądowno-administracyjnego są skarżący oraz organ, którego działanie lub bezczynność jest przedmiotem skargi. Pod pojęciem „skarżący” należy rozumieć podmiot uprawniony do wniesienia skargi do sądu administracyjnego, który z tego uprawnienia skorzystał, a więc wniósł skargę do tego sądu<sup>14</sup>. Zgodnie z art. 50 p.p.s.a. „uprawnionym

<sup>13</sup> Dalej jako wsa.

<sup>14</sup> Zob. J. P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 69–70.

do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym. Uprawnionym do wniesienia skargi jest również inny podmiot, któremu ustawy szczególne przyznają prawo do wniesienia skargi<sup>15</sup>. Postępowanie sądowno-administracyjne, jako postępowanie skargowe, może zostać wszczęte tylko na żądanie legitymowanego podmiotu – skarżącego. Uczestnikiem postępowania sądowno-administracyjnego na prawach strony jest natomiast z mocy prawa osoba, która brała udział w postępowaniu administracyjnym, ale nie wniosła skargi – jeżeli wynik postępowania dotyczy jej interesu prawnego. Przepis art. 33 § 1 p.p.s.a. stanowi bowiem, iż „osoba, która brała udział w postępowaniu administracyjnym, a nie wniosła skargi, jeżeli wynik postępowania sądowego dotyczy jej interesu prawnego, jest uczestnikiem tego postępowania na prawach strony”. Uczestnicy postępowania na prawach strony stają się nimi z mocy samego prawa z chwilą wszczęcia postępowania<sup>15</sup>. Obie kategorie podmiotów: skarżący oraz uczestnicy postępowania na prawach strony są legitymowani do złożenia skargi na przewlekłość postępowania sądowno-administracyjnego (art. 12 p.p.s.a.).

Natomiast legitymacji skargowej w tym postępowaniu nie posiada organ administracji publicznej, którego akt lub czynność zaskarżono do sądu administracyjnego. Jest to oczywiste, ponieważ trudno założyć, aby jeden z organów wchodzących w skład aparatu państwowego mógł skarżyć inny z organów składających się na ten aparat o przewlekłość postępowania, a następnie dochodzić z tego tytułu odszkodowania.

## 2. Forma skargi na przewlekłość postępowania

Skargę o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiła przewlekłość postępowania powinna czynić zadość wymaganiom przewidzianym dla pisma procesowego, a ponadto zawierać:

- a) żądanie stwierdzenia przewlekłości postępowania w sprawie, której skarga dotyczy,
- b) przytoczenie okoliczności uzasadniających żądanie.

Ponadto skarga ta może również zawierać żądanie wydania sądowi rozpoznającemu sprawę zalecenia podjęcia w wyznaczonym terminie odpowiednich czynności oraz zasądzenie odpowiedniej sumy pieniężnej, o której mowa w art. 12 ust. 4 (art. 6 ust. 3 s.n.p.s.).

---

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 71. Zob. również W. Chróścielewski, *Strony i uczestnicy postępowania sądowno-administracyjnego*, PiP 2004, z. 9, s. 37 i nast.

W świetle powyższego unormowania możemy zatem wyróżnić 3 rodzaje elementów składowych skargi o przewlekłość postępowania. Po pierwsze, są to wymagania przepisane dla pisma procesowego. Dla pism strony w postępowaniu sądowno-administracyjnym zostały one określone w art. 46 p.p.s.a. Wszelkie braki w tym zakresie są usuwalne. Stosownie do art. 49 p.p.s.a., w zw. z art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a. i art. 8 ust. 2 s.n.p.s., jeżeli skarga o przewlekłość postępowania nie może otrzymać prawidłowego biegu wskutek niezachowania warunków formalnych, to należy stronę wezwać do ich uzupełnienia lub poprawienia w terminie siedmiu dni pod rygorem jej odrzucenia.

Skargę o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiła przewlekłość postępowania, wnosi się – jak stanowi art. 5 ust. 1 s.n.p.s. – w toku postępowania w sprawie do sądu, przed którym toczy się postępowanie (art. 5 ust. 2 s.n.p.s.). Sąd, do którego wniesiono skargę, przedstawia ją niezwłocznie sądowi właściwemu wraz z aktami sprawy (art. 7 s.n.p.s.). Z uregulowania tego da się wyprowadzić wniosek, że sąd za pośrednictwem którego wnosi się skargę nie jest uprawniony do dokonywania wstępnej kontroli tej skargi, nawet jeżeli stwierdzi, że zawiera ona braki formalne, ma obowiązek niezwłocznego przekazania jej do NSA. I dopiero ten Sąd może podjąć stosowne działania w celu usunięcia braków formalnych.

Po drugie, są to elementy konstrukcyjne tej skargi. Obligatoryjnie powinna ona zawierać żądanie stwierdzenia przewlekłości postępowania sądowno-administracyjnego oraz przytoczenie okoliczności uzasadniających powyższe żądanie. W treści skargi skarżący musi zatem nie tylko postawić zarzut przewlekłości postępowania, ale także uprawdopodobnić, że sąd dopuścił się tej przewlekłości w danym postępowaniu. Wszelkie braki w tym zakresie są nieusuwalne i powodują odrzucenie skargi (art. 9 ust. 1 s.n.p.s.).

Wreszcie należy wyróżnić elementy fakultatywne skargi na przewlekłość postępowania, które zostały określone w art. 6 ust. 3 s.n.p.s. i które dotyczą dodatkowych żądań skarżącego. Nie ma on obowiązku zawierania w swej skardze żądania wydania sądowi rozpoznającemu sprawę zalecenia podjęcia w wyznaczonym terminie odpowiednich czynności, czy też żądania zasądzenia odpowiedniej sumy pieniężnej od Skarbu Państwa (nieprzekraczającej 10.000 zł. – art. 12 ust. 4 s.n.p.s.). Niemniej jednak z uwagi na treść postanowień zawartych w art. 12 ust. 3 i 4 s.n.p.s. brak w skardze owych fakultatywnych żądań powoduje, że w tym zakresie nie będzie ona przez sąd rozpoznawana.

Naszym zdaniem, uregulowanie zawarte w art. 6 s.n.p.s. jest uregulowaniem zupełnym, co oznacza, że w postępowaniu ze skargi na przewlekłość postępowania NSA jest związany jej granicami. Nie może zatem wyjść poza zakres sformułowanych w niej żądań, albowiem w tym postępowaniu nie ma odpowiedniego zastosowania art. 134 § 1 p.p.s.a.

Skarga podlega opłacie stałej w wysokości 100 zł. W sytuacji, gdy skargę wniosło kilka osób, każda z nich obowiązana jest do uiszczenia opłaty oddzielnie. W art. 17 ust. 2 s.n.p.s. zastrzeżono, iż w sytuacji, gdy została uiszczona jedna opłata bez odpowiedniego wskazania, uznaje się, że wniosła ją osoba wymieniona jako pierwsza w skardze. Uwzględniając skargę, sąd z urzędu zwraca pobraną od niej opłatę. Niemniej jednak, biorąc pod uwagę fakt, iż postępowanie w sprawie skargi na przewlekłość zostało ukształtowane jako postępowanie wpadkowe, należy uznać, że strona zwolniona z kosztów (z mocy ustawy – art. 239 p.p.s.a., jak również z mocy postanowienia sądu), korzysta ze zwolnienia z opłaty, o której mowa w art. 17 ust. 2 s.n.p.s. Nie ma też przeszkód, aby strona po wniesieniu skargi na przewlekłość postępowania ubiegała się o przyznanie jej prawa pomocy w trybie art. 243 i nast. p.p.s.a. w zakresie częściowym lub całkowitym.

### 3. Przymus adwokacko-radcowski

Sąd Najwyższy w uchwale siedmiu sędziów z dnia 16 listopada 2004 r.<sup>16</sup> – której postanowiono nadać moc zasady prawnej – stwierdził, iż do skargi na przewlekłość postępowania uregulowanej w ustawie s.n.p.s. rozpoznawanej przez Sąd Najwyższy w sprawie cywilnej stosuje się przymus adwokacko-radcowski. Zdaniem Sądu Najwyższego ustawa ta nie przewiduje wyłączenia przepisu ogólnego o obowiązku adwokacko-radcowskim, a więc zastosowanie ma reguła ogólna, która wymaga aby sporządzenie i wniesienie kasacji było dokonane przez podmiot profesjonalny.

Postępowanie przed NSA to postępowanie, w którym również występuje przymus adwokacko-radcowski. Oznacza to, że skarga kasacyjna co do zasady, stosownie do treści art. 175 p.p.s.a., powinna być sporządzona przez adwokata lub radcę prawnego. Należy mieć jednak na względzie fakt, iż ustawa s.n.p.s. odsyła do postępowania zażaleniowego, co oznacza, że do rozpoznania skargi na przewlekłość postępowania sądowno-administracyjnego przez NSA stosuje się odpowiednio przepisy postępowania zażaleniowego obowiązujące w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Nie ulega wątpliwości, że zażalenie do NSA strona może wnieść osobiście, w postępowaniu tym nie obowiązuje bowiem przymus adwokacko-radcowski<sup>17</sup>. A zatem, w sprawach dotyczących skarg na przewlekłość postępowania sądowno-administracyjnego w postępowaniu przed NSA przymus adwokacko-radcowski nie obowiązuje. Oznacza to, iż skarga na przewlekłość postępowania może być wniesiona samodzielnie przez legitymowany do tego podmiot (zgodnie

<sup>16</sup> Sygn. akt III SPP 42/04, OSNP 2005/5/71.

<sup>17</sup> Wyjątek stanowi jedynie zażalenie, którego przedmiotem jest odrzucenie skargi kasacyjnej – art. 194 § 4 p.p.s.a.

z art. 3 pkt 6 s.n.p.s.), niemniej jednak nie ma oczywiście żadnych przeszkód, aby skorzystał on z pomocy fachowca – wtedy jednak, stosownie do treści art. 45 § 3 p.p.s.a., należy załączyć do skargi pełnomocnictwo. Zaznaczyć przy tym należy, że udzielone wcześniej pełnomocnictwo procesowe do występowania w imieniu strony w postępowaniu, którego dotyczy skarga upoważnia również pełnomocnika do występowania w sprawie ze skargi na przewlekłość postępowania<sup>18</sup>, ponieważ jest to postępowanie wпадkowe w stosunku do tego pierwszego postępowania.

#### 4. Odrzucenie skargi

Skarga, która nie czyni zadość wymogom przewidzianym w art. 6 ust. 2 s.n.p.s. – a więc nie zawiera żądania stwierdzenia przewlekłości postępowania w sprawie, której skarga dotyczy wraz z przytoczeniem okoliczności uzasadniających żądanie – jest odrzucana bez wzywania do uzupełnienia braków przez sąd właściwy do jej rozpoznania (art. 9 ust. 1 s.n.p.s.). Nadto, sąd odrzuca również skargę wniesioną przez podmiot nieuprawniony, albo niedopuszczalną z przyczyn wskazanych w art. 14 s.n.p.s., tzn. jeżeli skarżący wystąpił z nową skargą w tej samej sprawie przed upływem 12 miesięcy od rozpatrzenia poprzedniej. Należy wyrazić pogląd, iż ustawodawca zasadnie wprowadził wskazane ograniczenie czasowe, co do możliwości wnoszenia kolejnych skarg na przewlekłość postępowania w tej samej sprawie. Jest to bez wątpienia podyktowane charakterem i celem owej regulacji, brak owego ograniczenia mógłby bowiem doprowadzić do bezzasadnego kierowania kolejnych skarg na przewlekłość<sup>19</sup>.

Wskazany termin nie dotyczy jednak spraw, w których skarga została odrzucona, w tym bowiem przypadku następna skarga może być wniesiona w każdym terminie i nie zostanie odrzucona jako przedwczesna, ponieważ postanowienie o odrzuceniu skargi nie jest orzeczeniem merytorycznie rozstrzygającym sprawę przewlekłości postępowania.

Naszym zdaniem, skargę o przewlekłość postępowania należy odrzucić także w przypadku, gdy została ona wniesiona po zakończeniu postępowania w sprawie (art. 5 ust. 1 s.n.p.s.). Przepis ten bowiem określa termin do wniesienia skargi o stwierdzenie przewlekłości postępowania. Określenie skargę „wnosi się w toku postępowania w sprawie” jest równoznaczne ze stwierdzeniem „skargę można wnieść do chwili zakończenia postępowania w sprawie”. Konsekwentnie zatem należy przyjąć, że podstawę prawną do jej odrzucenia w takim wypadku stanowi art. 178 p.p.s.a. w zw. z art. 197 § 2 p.p.s.a. i art. 8 ust. 2 s.n.p.s.

<sup>18</sup> Zawsze jednak należy zbadać zakres udzielonego pełnomocnictwa.

<sup>19</sup> Zob. M. Krakowiak, *op. cit.*, s. 12–13.



## 5. Zakres pojęć „przewlekłość postępowania” i „rozsądny termin załatwienia sprawy”

Rozpatrując problematykę skargi na przewlekłość postępowania, należy wyjaśnić dwa terminy, które mają tutaj kluczowe znaczenie: po pierwsze „przewlekłość postępowania”, a po drugie „rozsądny termin załatwienia sprawy”. Stanowią one bowiem wyznacznik tego, czy w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiła przewlekłość, co skutkuje uwzględnieniem skargi. Przede wszystkim należy zaznaczyć, że pojęcia te nie są tożsame. Termin „przewlekłość postępowania” został zdefiniowany przez ustawodawcę w art. 2 ust. 1 s.n.p.s., który to przepis ten stanowi, iż „strona może wnieść skargę o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiło naruszenie jej prawa do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, jeżeli postępowanie w sprawie trwa dłużej niż to konieczne dla wyjaśnienia tych okoliczności faktycznych i prawnych, które są istotne dla rozstrzygnięcia sprawy, albo dłużej niż to konieczne do załatwienia sprawy egzekucyjnej lub innej dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego (przewlekłość postępowania)”. Ustawodawca określił również pewne elementy, które wskazują na przewlekłość postępowania. W przepisie art. 2 ust. 2 s.n.p.s. zaznaczył bowiem, iż „dla stwierdzenia, czy w sprawie doszło do przewlekłości postępowania, należy w szczególności ocenić terminowość i prawidłowość czynności podjętych przez sąd w celu wydania w sprawie rozstrzygnięcia co do istoty lub czynności podjętych przez sąd lub komornika sądowego w celu przeprowadzenia i zakończenia sprawy egzekucyjnej albo innej sprawy dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego, uwzględniając charakter sprawy, stopień faktycznej i prawnej jej zawichości, znaczenie dla strony, która wniosła skargę, rozstrzygniętych w niej zagadnień oraz zachowanie się stron, a w szczególności strony, która zarzuciła przewlekłość postępowania”.

A zatem aby sprawdzić, czy w sprawie nastąpiła przewlekłość postępowania należy zbadać terminowość i prawidłowość czynności podjętych przez sąd w celu przeprowadzenia i zakończenia sprawy, uwzględniając przy tym:

- a) charakter sprawy,
- b) stopień jej faktycznej i prawnej zawichości,
- c) znaczenie dla strony, która wniosła skargę rozstrzygniętych w niej zagadnień,
- d) zachowanie się stron, a w szczególności strony, która zarzuciła przewlekłość postępowania.

Termin „przewlekły” oznacza w języku polskim, „trwający długo, ciągnący się, przewlekający się za długo, rozwlekły, długotrwały, powolny”, np. przewlekła sprawa sądowa, przewlekłe załatwianie formalności, przewlekła

choroba<sup>20</sup>. A zatem owa przewlekłość jest bez wątpienia związana z jakimś rozsądnym terminem, którego zachowanie w danych warunkach (okolicznościach) powoduje, że mimo długiego czasu trwania nie można powiedzieć, że coś dzieje się w sposób przewlekły. Dlatego też ustawodawca zaznaczył, że badając, czy w konkretnej sprawie ma miejsce przewlekłość postępowania należy „ocenić terminowość i prawidłowość czynności podjętych przez sąd w celu wydania w sprawie rozstrzygnięcia co do istoty”. Niemniej jednak, oceniając ową terminowość, należy uwzględnić – mówiąc najogólniej – warunki konkretnej sprawy, a więc jej charakter oraz stopień faktycznej i prawnej zawiłości. Nadto, z pola widzenia nie można utracić również znaczenia, jakie ma owa sprawa dla strony, która wniosła skargę, a także zachowania się stron – a w szczególności strony, która zarzuciła przewlekłość. Tym samym więc nie jest możliwym wskazanie konkretnego terminu, po upływie którego można by definitywnie stwierdzić, że mamy do czynienia z przewlekłością postępowania, gdyż zawsze będzie to uzależnione od okoliczności konkretnej sprawy, konkretnego przypadku. Niemniej jednak w orzecznictwie Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu wykształcił się pogląd, zgodnie z którym z przewlekłością mamy do czynienia wówczas, gdy mimo dopełnienia sądowych czynności technicznych sprawa nie jest załatwiona w ciągu roku od daty wpływu. Wskazywał on niejednokrotnie, iż o zwłoce można mówić wtedy, gdy sprawa gotowa do wyznaczenia rozprawy, oczekuje na jej wyznaczenie ponad 12 miesięcy.

Natomiast za „rozsądny termin załatwienia sprawy” należy rozumieć taki termin, który jest niezbędny do załatwienia sprawy, mając na względzie jej charakter i stopień zawiłości oraz ilość wpadkowych czynności procesowych, których podjęcie jest niezbędne w celu prawidłowego jej rozstrzygnięcia. W bogatym orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka podkreśla się przy tym, że ocena, czy długość postępowania w danej sprawie można uznać za rozsądną, nie zależy w ogóle od przeciążenia sądów dużą ilością spraw, braków kadrowych zarówno ilościowych, jak i jakościowych, możliwości finansowych sądów itp. Zadaniem państwa jest bowiem takie zorganizowanie systemu prawnego, aby działania sądu nie naruszały praw o randze konstytucyjnej.

W przepisach polskiego prawa brak jest natomiast określenia terminu, jaki musi upłynąć od wniesienia sprawy, aby można było stwierdzić, że mamy do czynienia z przewlekłością postępowania. Naszym zdaniem, należy się tu kierować ustaleniami poczynionymi w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, chociażby ze względów pragmatycznych. Pamiętać wszak należy, że rozpoznanie skargi o stwierdzenie przewlekłości postępowania przez polski sąd nie wyklucza wniesienia tej sprawy do Europejskiego Trybunału.

<sup>20</sup> *Słownik języka polskiego*, red. nauk. W. Szymczak, t. 2, Warszawa 1979, s. 1020.

## 6. Merytoryczne rozpoznanie skargi

NSA rozpoznaje skargę o stwierdzenie przewlekłości postępowania w składzie trzyosobowym na posiedzeniu niejawnym i orzeka w tej sprawie w formie postanowienia. Ma obowiązek zawiadomić o toczącym się postępowaniu Skarb Państwa – prezesa tego sądu, którego działanie lub bezczynność według twierdzeń skarżącego spowodowało przewlekłość postępowania, doręczając mu odpis skargi (art. 10 ust. 1 s.n.p.s.). Ustawodawca zastrzegł również, iż Skarbowi Państwa oraz komornikowi, w razie zgłoszenia udziału w sprawie, przysługują prawa strony w zakresie rozpoznania sprawy. Postępowanie w sprawach przewlekłości postępowania jest postępowaniem wпадkowym, toczy się bowiem na tle i przy okazji sprawy głównej.

Sąd ma obowiązek wydania orzeczenia w terminie dwóch miesięcy, licząc od daty złożenia skargi. Niedopełnienie tego terminu może skutkować wniesieniem kolejnej skargi, tym razem o stwierdzenie przewlekłości postępowania przed NSA. Może skargę uwzględnić, bądź oddalić – w przypadku, gdy jest ona niezasadna. Skarga jest niezasadna, jeżeli postępowanie wyjaśniające wykaże, że sąd, którego skarga dotyczy, nie dopuścił się przewlekłości postępowania.

Uwzględniając skargę, sąd stwierdza, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy nastąpiła przewlekłość postępowania oraz zwraca uiszczoną opłatę od skargi. Uwzględnienie skargi na przewlekłość postępowania otwiera przed stroną możliwość dochodzenia – od Skarbu Państwa albo solidarnie od Skarbu Państwa i komornika – w odrębnym postępowaniu naprawienia szkody wynikłej ze stwierdzonej przewlekłości. Stosownie do art. 15 ust. 2 s.n.p.s. postanowienie uwzględniające skargę wiąże sąd w postępowaniu cywilnym o odszkodowanie lub zadośćuczynienie co do stwierdzenia przewlekłości postępowania. Oznacza to, że strona w postępowaniu odszkodowawczym nie będzie musiała wykazać, że szkoda spowodowana przewlekłością postępowania sądowego nastąpiła z winy funkcjonariusza. Także strona, która nie wniosła skargi na przewlekłość postępowania zgodnie z art. 5 ust. 1 s.n.p.s. może dochodzić – w oparciu o przepis art. 417 kc – naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości, dopiero po prawomocnym zakończeniu postępowania co do istoty sprawy (art. 16 s.n.p.s.).

Ponadto, na żądanie skarżącego sąd może zalecić podjęcie przez sąd rozpoznający sprawę co do istoty odpowiednich czynności w wyznaczonym terminie. Owe zalecenia nie mogą jednak wkraczać w zakres oceny faktycznej i prawnej sprawy (art. 12 ust. 3 s.n.p.s.). Wreszcie, w postanowieniu tym może się znaleźć orzeczenie o przyznaniu skarżącemu stosownej sumy pieniężnej. Kwota pieniężna, która może być zasądzona przez sąd w przypadku uwzględnienia skargi na przewlekłość postępowania (i to tylko na wyraźne

żądanie skarżącego zawarte w treści skargi) nie ma charakteru odszkodowania za szkody poniesione w związku z przewlekłością postępowania. W przepisie art. 15 ust. 1 s.n.p.s. ustawodawca wyraźnie bowiem zaznaczył, iż strona, której skarga została uwzględniona ma prawo dochodzić naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości postępowania w odrębnym postępowaniu<sup>21</sup>.

Odpis orzeczenia uwzględniającego skargę sąd doręcza prezesowi właściwego sądu. W wypadku przyznania odpowiedniej sumy pieniężnej od Skarbu Państwa wypłaty dokonuje sąd prowadzący postępowanie, w którym nastąpiła przewlekłość postępowania, ze środków własnych tego sądu (art. 12 ust. 4 s.n.p.s.).

## Podsumowanie

Przewlekłość wymiaru sprawiedliwości towarzyszy sprawom sądowym od wieków. W literaturze przedmiotu wskazuje się, iż jest ona jednym z brzemion procedury sądowej<sup>22</sup>. Niemniej jednak problem ten jest dostrzegany, a co ważniejsze stworzono również mechanizmy, za pomocą których można owej przewlekłości zapobiegać. Takim narzędziem, który służy zapobieganiu przewlekłości jest bez wątpienia skarga na przewlekłość postępowania sądowego. Zaznaczyć jednak należy, że ustawę z 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki stosuje się do przewlekłości postępowania istniejącej w dniu jej wejścia w życie tj. w dniu 17 września 2004 r.<sup>23</sup> lub powstałej po tej dacie. Nadto, Sąd Najwyższy zaznaczył, iż możliwe jest wystąpienie ze skargą na opieszałość sądu, która rozpoczęła się przed wejściem w życie ustawy z 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, a więc przed 17 września 2004 r., jeśli tylko trwała ona również po tym dniu. Nie można jednak złożyć skargi, jeśli nieprawidłowości zostały usunięte do wejścia w życie ustawy<sup>24</sup>.

Nadto, ustawodawca zastrzegł, iż „w okresie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy osoby, które przed tym dniem złożyły skargę do Eu-

---

<sup>21</sup> Do postępowania odszkodowawczego będą miały zastosowanie ogólne zasady odpowiedzialności wynikające z kodeksu cywilnego – art. 417 (ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – kodeks cywilny, DzU z 1964 r., nr 16, poz. 93 z późn. zm.).

<sup>22</sup> Zob. K. Piasecki, *Aby strony swarów prawnych rychły koniec mieli*, „Gazeta Prawnicza” z 16 grudnia 1977 r.

<sup>23</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z 18 stycznia 2005 r. III SPP 113/04, „Biuletyn SN” 2005/1/27.

<sup>24</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z 18 stycznia 2005 r. III SPP 113/04 „M. Prawn” 2005/3/130.

ropejskiego Trybunału Praw Człowieka (...), zarzucając naruszenie prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, o którym mowa w art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (...) mogą wnieść skargę o stwierdzenie przewlekłości postępowania na podstawie przepisów niniejszej ustawy, jeżeli skarga do Trybunału została wniesiona w toku postępowania, którego ona dotyczy, i o ile Trybunał nie wydał postanowienia w przedmiocie dopuszczalności skargi”. Skarga wniesiona w powyższym trybie powinna jednak wskazywać datę wniesienia skargi do Trybunału. Pamiętać również należy, że wejście w życie s.n.p.s. nie zamyka drogi do Strasburga, postępowanie to jest bowiem dopiero oceniane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka i jeżeli nie zostanie uznane za efektywny środek prawny, to mimo obowiązywania ustawy sprawy polskie nadal będą rozpoznawane przez Trybunał. Przy owej ocenie – czy ustawa daje dostateczną ochronę i gwarancję rekompensaty – szczególne znaczenie będą miały kwoty przyznawane przez polskie sądy. Dopiero, gdy Europejski Trybunał Praw Człowieka pozytywnie oceni funkcjonowanie s.n.p.s., konieczne będzie przed zwróceniem się do Strasburga wykorzystanie skargi na przewlekłość postępowania.

Mamy zatem w systemie prawa polskiego procedurę, której uruchomienie stwarza stronie określone gwarancje procesowe, pozwalające jej podjąć walkę z przewlekłością postępowania sądowego. Oczywiście można dyskutować, czy jest to mechanizm w pełni doskonały, czy unormowania ustawy są precyzyjne, czy też suma pieniężna, która może być przyznana przez sąd w sytuacji uwzględnienia skargi jest adekwatna, itd. Pamiętać jednak należy, że ustawa s.n.p.s. jest, obowiązuje, a tym samym legitymowane podmioty, mogą dochodzić stwierdzenia przewlekłości postępowania przed sądem polskim. W przyszłości unormowania zawarte w analizowanej ustawie spowodują, że każdy, kto będzie chciał złożyć skargę do Trybunału, będzie musiał wcześniej wystąpić o stwierdzenie przewlekłości postępowania do sądu krajowego, aby spełnić wymóg wykorzystania środków odwoławczych przewidzianych prawem wewnętrznym państwa, przeciwko któremu skarga jest skierowana.