

**KONSPEKT ĆWICZEŃ Z PRZEDMIOTU „PRAWO KONSTYTUCYJNE. USTRÓJ
ORGANÓW OCHRONY PRAWNEJ W POLSCE”
SSR DR MARIUSZ ŚLADKOWSKI**

28.04.21r. – grupa B

Temat

„Skarga na przewlekłość postępowania sądowego w świetle orzecznictwa sądów polskich
oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – część 1”.

1. Wprowadzenie.

Wprowadzenie do rodzimego systemu prawnego instytucji skargi na przewlekłość postępowania, stanowi w praktyce ważny instrument wspomagający państwo polskie w dążeniu do zdynamizowania prowadzonych postępowań sądowych i związanych z nimi postępowań „okołosądowych” (postępowania egzekucyjnego w ramach postępowania cywilnego, a także postępowania przygotowawczego w ramach postępowania karnego). Z punktu widzenia nauki prawa, stanowi ona natomiast bardzo ciekawe zjawisko funkcjonujące na pograniczu prawa konstytucyjnego oraz trzech dużych dyscyplin proceduralnych, a mianowicie procedury cywilnej, karnej i sądownoadministracyjnej.

Chcąc przybliżyć problematykę źródeł tej instytucji należy wyjść od art. 6 ust. 1 zd. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie w dniu 04 listopada 1950 roku, zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (akt ten zwany potocznie Europejską Konwencją Praw Człowieka – dalej EKPCz – został ratyfikowany przez Polskę w dniu 19 stycznia 1993 roku¹), kreującego tzw. prawo do rzetelnego procesu sądowego. Zgodnie z jego treścią każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w **rozsądnym terminie** przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej.

Przepis ten został przeniesiony do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 02 kwietnia 1997 roku², która w art. 45 ust. 1 stanowi, iż każdy ma prawo do sprawiedliwego i

¹ Dz. U. 1993, Nr 61, poz. 284 z późn. zm.

² Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

jawnego rozpatrzenia sprawy **bez nieuzasadnionej zwłoki** przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Jak podkreśla się w doktrynie prawa konstytucyjnego w przepisie tym wyrażona została jedna z fundamentalnych reguł demokratycznego państwa prawa, jaką jest zasada tzw. prawa do sądu. Stanowi ona logiczną konsekwencję założenia, że w państwie prawa tylko sąd jest organem decydującym ostatecznie o wolnościach, prawach i obowiązkach jednostki. Jest to ponadto bardzo istotne prawo jednostki, która może dochodzić swych praw przed właściwym, niezależnym, bezstronnym i niezawisłym sądem, zobowiązanym do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy. Nie ulega przy tym wątpliwości, że spośród elementów składowych prawa do sądu, jedna kwestia stanowi wciąż zagadnienie bardzo problematyczne, przede wszystkim ze względu na czynniki natury organizacyjno – funkcjonalnej. Jest to kwestia prawa do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki³.

Przyczyn takiego stanu rzeczy jest bardzo wiele. Zwraca się przy tym przede wszystkim uwagę na kiepski stan organizacyjny i kadrowy sądownictwa w Polsce. Takie potraktowanie problemu stanowiłoby jednakowoż jego wyraźne spłytenie i uproszczenie. Problem bowiem nie tkwi, jak się wydaje, w tym, że polskie sądy działają opieszale, ale w tym, że uchwalane i modyfikowane przepisy, zamiast „wyprowadzać” określone sprawy z sądów, coraz więcej kategorii sporów prawnych do tych sądów faktycznie kierują. Nadużyciem byłoby także stwierdzenie, że sędziów w Polsce jest zbyt mało. Problem raczej po pierwsze w tym, że nie zmienia się przepisów w tym kierunku, aby umożliwić im wykonywanie obowiązków *stricte* orzeczniczych (zmierających bezpośrednio do rozstrzygnięcia danej sprawy), zamiast trwonienia ich energii i potencjału zawodowego na kwestie incydentalne (pojawiające się jedynie „po drodze” do rozstrzygnięcia danej sprawy)⁴. Po drugie zaś, wciąż zbyt długo trwa w Polsce procedura obsadzenia wolnego etatu sędziowskiego.

Niezależnie przy tym od źródeł problemów z zapewnieniem rozpatrywania spraw sądowych bez nieuzasadnionej zwłoki, nie ulega najmniejszej wątpliwości, iż wobec wymogów międzynarodowych i stanowiska Konstytucji, istniejący stan rzeczy nie może być nadal utrzymywany. Leży to bowiem zarówno w interesie samego wymiaru sprawiedliwości oraz obywatela, mającego prawo żądać „realnego” (a zatem również w „rozsądnym” czasie)

³ Tak W. Skrzydło : Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2013, str. 56-57, cyt. dalej jako W. Skrzydło : Konstytucja...

⁴ w tym kontekście bardzo pozytywnie należy odnieść się do ostatnich zmian w procedurze cywilnej zwiększających uprawnienia referendarzy sądowych oraz zmniejszenia wymagań formalnych dotyczących

prawa do sądu, ale także w interesie autorytetu i godności państwa polskiego⁵. Należy przy tym podkreślić, że trudności organizacyjno-kadrowe nie ekskułują sądu od odpowiedzialności za przewlekłość postępowania⁶, zaś obowiązkiem organów sądu jest takie podejmowanie działań, które w sposób skuteczny wyeliminują przeszkody sprawnego prowadzenia postępowania sądowego spraw rozpoznawanych w tym Sądzie. W sytuacji zaś, gdy organy sądu nie są w stanie, w wyniku własnych wewnętrznych działań, zwiększyć obsady kadrowej wydziału, winny inicjować działania wobec władzy wykonawczej (Ministra Sprawiedliwości) decydującej o ilości etatów sędziowskich w danym sądzie, zmierzające do skutecznego wykonania zadań nałożonych na sądy przez władzę ustawodawczą⁷.

Jak stwierdzono powyżej ogólne dyrektywy dotyczące przeciwdziałania przewlekłości postępowania zawierają również akty prawne regulujące poszczególne typy postępowań sądowych to jest k.p.c.⁸ (art. 6), k.p.k.⁹ (art. 2 § 1 pkt 4) oraz p.p.s.a.¹⁰ (art. 7).

2. Zasada koncentracji materiału procesowego w k.p.c.

Jak stanowi art. 6 § 1 k.p.c. sąd powinien przeciwdziałać przewlekaniu postępowania i dążyć do tego, aby rozstrzygnięcie nastąpiło na pierwszym posiedzeniu, jeżeli jest to możliwe bez szkody dla wyjaśnienia sprawy. W myśl § 2 strony i uczestnicy postępowania obowiązani są przytaczać wszystkie fakty i dowody bez zwłoki, aby postępowanie mogło być przeprowadzone sprawnie i szybko.

Przepis ten statuuje tzw. zasadę koncentracji materiału procesowego, której celem jest przeciwdziałanie przewlekaniu postępowania cywilnego i dążenie do tego, aby rozstrzygnięcie nastąpiło na pierwszym posiedzeniu, jeżeli jest to możliwe bez szkody dla faktycznego i prawnego wyjaśnienia sprawy, przy czym realizacja koncentracji materiału procesowego oraz postulatu szybkości postępowania nie może następować kosztem

asystentów sędziów – stwarza to bowiem szansę realizacji postulowanej od transformacji ustrojowej koncepcji stworzenia wokół sędziów czegoś na kształt „zespołów” wspomagających efektywność ich pracy

⁵ Tak W. Skrzydło : Konstytucja... str. 56

⁶ Tak Sąd Najwyższy (dalej SN) w postanowieniu z dnia 09 października 2012 roku, II S 58/12, LEX nr 1220706

⁷ Tak Sąd Apelacyjny (dalej SA) w Warszawie w postanowieniu z dnia 06 lipca 2010 roku, II S 39/10, Apel. – Warszawa 2010, nr 4, poz. 21

⁸ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 roku Kodeks postępowania cywilnego (t. j. Dz. U. 2014, poz. 101 z późn. zm.) zwana dalej k.p.c.

⁹ Ustawa z dnia 06 czerwca 1997 roku Kodeks postępowania karnego (Dz. U. 1997, Nr 89, poz. 555 z późn. zm.) zwana dalej k.p.k.

¹⁰ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. 2012, Nr 270 z późn. zm.) zwana dalej p.p.s.a.

wyjaśnienia sprawy (prawdy materialnej)¹¹. Ustawodawca wyraźnie podkreśla przy tym, iż faktyczna realizacja przedmiotowego postulatu wymaga dyscypliny, zarówno ze strony sądu, jak i stron postępowania. Szybkość i efektywność dotyczy całości postępowania, a więc zarówno przygotowania rozprawy, jej przebiegu i rozstrzygnięcia, jak i ewentualnego postępowania incydentalnego. W związku z tym k.p.c. wyposażył przewodniczącego i sąd w odpowiednie środki zmierzające do koncentracji materiału procesowego przez możliwość wydawania przez przewodniczącego zarządzeń przed rozprawą celem jej przygotowania (np. zarządzenia wniesienia odpowiedzi na pozew czy pism przygotowawczych – art. 207 § 1-3), czy też przykładowo uprawnienie sądu do nałożenia na stronę kosztów postępowania wywołanych jej niesumiennym lub oczywiście niewłaściwym postępowaniem (art. 103). Środkiem "dyscyplinującym" sąd jest zaś możliwość złożenia przez stronę tzw. skargi na przewlekłość postępowania¹².

Najlepszym sposobem zilustrowania, w jakich sytuacjach będziemy mieli do czynienia z przewlekłością postępowania cywilnego, jest analiza dość bogatego w tym zakresie orzecznictwa, zarówno Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (zwanego dalej ETPC), jak i sądów krajowych.

I tak, ETPC podkreślił m. in., iż rozsądny termin postępowania musi zostać określony w świetle wszystkich okoliczności danej sprawy oraz w oparciu o kryteria ustalone w orzecznictwie Trybunału, zwłaszcza takie jak złożoność sprawy, postępowanie samego skarżącego i właściwych organów oraz znaczenie przedmiotu sprawy dla skarżącego¹³. Przykładowo, w sprawach dotyczących stanu cywilnego, kryterium oceny jest również to, czego sprawa dotyczy z punktu widzenia skarżącego. Szczególna staranność państwa jest tutaj wymagana ze względu na ewentualne konsekwencje, które może pociągnąć za sobą przewlekłość postępowania¹⁴. W sytuacji, gdy roszczenie skarżącego o odszkodowanie oparte jest na utraconych korzyściach w związku z niemożnością dalszego prowadzenia przedsiębiorstwa, nie zasługuje ono na uwzględnienie, a to wobec faktu, iż korzyści te mają charakter spekulacyjny¹⁵. Jeśli uzna się z kolei, iż skarżący miał obiektywnie powody, aby poczuć się sfrustrowanym przeciągającym się postępowaniem cywilnym w sprawie z zakresu ubezpieczeń społecznych, co przyczyniło się do poczucia niesprawiedliwości co do wpływu

¹¹ Tak H. Dolecki [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom 1. Artykuły 1-366, pod red. H. Doleckiego i T. Wiśniewskiego, Warszawa 2013, str. 73

¹² Tak J. Bodio [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, pod red. A. Jakubeckiego, Warszawa 2012, str. 41

¹³ Tak ETPC w wyroku z dnia 21 września 2004 roku, 45299/99, Romanow v. Polska, LEX nr 123024

¹⁴ Tak ETPC w wyroku z dnia 30 stycznia 2003 roku, 37437/97, Kubiszyn v. Polska, LEX nr 56983

¹⁵ Tak ETPC w wyroku z dnia 21 września 2000 roku, 33082/96, Wojnowicz v. Polska, LEX nr 42006

przepisów emerytalnych na jego standard życia, to w zaistniałej sytuacji i w oparciu o zasadę słuszności powinien otrzymać odszkodowanie¹⁶. ETPC zwrócił wreszcie uwagę na przywoływaną już wcześniej okoliczność, iż przebieg procesu w polskim postępowaniu cywilnym zależy w dużym stopniu od zachowania stron. I choć, fakt ten nie zwalnia sądów od zapewnienia zgodności postępowania z art. 6 Konwencji jeśli chodzi o "rozsądny termin" załatwienia sprawy, to jedynie opóźnienia spowodowane przez państwo mogą uzasadniać przedmiotowy zarzut skarżącego. Praca biegłych w postępowaniu sądowym jest przy tym również nadzorowana przez sędziego, który pozostaje odpowiedzialny za przygotowanie i szybkość postępowania¹⁷. Na tę ostatnią kwestię zwrócił zresztą uwagę również SN podkreślając, iż złożoność funkcji wymiaru sprawiedliwości powoduje, że o efektywności pracy sądów decydują nie tylko wysiłki podejmowane przez same sądy, ale że jest ona w poważnej mierze zależna od należytego wypełniania swych obowiązków przez inne organy, które bezpośrednio współdziałają z sądami (np. prokuratura, adwokatura, radcowie prawni, etc.), względnie takie, których działanie przyczynia się pośrednio do prawidłowego przygotowania albo przebiegu określonych faz procesu (np. policję, organy administracji państwowej, organizacje społeczne, etc.)¹⁸.

W orzecznictwie sądów polskich podkreśla się ponadto, iż szybkość postępowania zależy nie tylko od właściwego przygotowania rozprawy, ale również od sprawnego jej przeprowadzenia. Przede wszystkim rozprawa powinna się odbyć w wyznaczonym terminie, a odroczone może być tylko wtedy, gdy istnieją ważne przyczyny. Jednak nawet wtedy, gdy wystąpi konieczność odroczenia rozprawy z uwagi na niemożność przeprowadzenia jednego z dowodów, należy przeprowadzić inny dowód, którym sąd dysponuje, zwłaszcza dowód z przesłuchania świadka, który przybył na rozprawę. Przemawiają za tym społeczne koszty wymiaru sprawiedliwości, związane z wezwaniem świadka w celu złożenia zeznań¹⁹. Sprawność postępowania wymaga także, nawet w sytuacji, gdy strona nie dopełniła obowiązku zawiadomienia sądu o zmianie miejsca zamieszkania, ale nowy adres jest sądowi znany, aby sąd wziął pod uwagę ekonomię postępowania i obowiązek przeciwdziałania przewlekaniu postępowania i skierował pisma procesowe na nowy adres. Takie działanie nie obciąża sądu żadnymi dodatkowymi obowiązkami, a eliminuje negatywne następstwa dla toku postępowania i obniża społeczne koszty wymiaru sprawiedliwości²⁰. Jeżeli chodzi o

¹⁶ Tak ETPC w wyroku z dnia 30 października 1998 roku, 28616/95, *Styranowski v. Polska*, LEX nr 40785

¹⁷ Tak ETPC w wyroku z dnia 16 grudnia 1997 roku, 25086/94, *Proszak v. Polska*, LEX nr 40780

¹⁸ Tak SN w uchwale z dnia 15 lipca 1974 roku, Kw. Pr. 2/74, OSNC 1974, nr 12, poz. 203

¹⁹ Tak SN w wyroku z dnia 21 lutego 1974 roku, I CR 716/73, OSNC 1975, nr 4, poz. 62

²⁰ Tak SN w wyroku z dnia 05 marca 2002 roku, I CKN 1079/00, LEX nr 55135

postępowanie dowodowe w sprawach cywilnych, to powinno ono być celowe i sprawnie przeprowadzone. Dlatego spowolnienie złożenia opinii przez biegłego stanowi poważne uchybienie, które powoduje opóźnienie przebiegu procesu i stanowi jedną z często występujących przyczyn przewlekania postępowania. Sądy powinny zatem przeciwdziałać takim sytuacjom i korzystać z możliwości dyscyplinowania biegłego przez ukaranie go grzywną przewidzianą w art. 287 k.p.c.²¹. Również niesporządzenie przez sędziego uzasadnienia w terminie określonym w k.p.c. może powodować przewlekłość postępowania²². Podkreśla się ponadto, że sprawność postępowania musi być brana pod uwagę także w postępowaniu międzyinstancyjnym. Dlatego wykorzystanie możliwości uchylenia postanowienia lub zarządzenia przewodniczącego, od którego wniesione zostało oczywiście uzasadnione zażalenie, a w konsekwencji rozpoznanie sprawy na nowo (instytucje przewidziane w art. 395 § 2 k.p.c. i art. 398 k.p.c.) należy traktować jako obowiązek sądu pierwszej instancji, ponieważ przeciwdziała skutecznie przewlekaniu postępowania²³. Stwierdzono wreszcie, iż przedłużenie się postępowania spowodowane koniecznością przesunięcia terminu rozprawy apelacyjnej wskutek wniesienia skargi na przewlekłość postępowania nie narusza prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki²⁴.

3. Zasada należytej szybkości postępowania w k.p.k.

W myśl art. 2 § 1 pkt 4 k.p.k. jego przepisy mają na celu takie ukształtowanie postępowania karnego, aby rozstrzygnięcie sprawy nastąpiło w rozsądnym terminie.

Proklamowana w nim zasada szybkości procesowej wyraża się w dyrektywie wyeliminowania z procesu karnego wszelkich niepotrzebnych zwłok i opóźnień oraz prowadzenia postępowania szybko i sprawnie. Szybkość postępowania nie może być jednak osiągnięta ze szkodą dla celów procesu karnego i dla ustawowo zagwarantowanych interesów stron²⁵. Ważnym argumentem dla odmówienia zasadzie szybkości postępowania autonomicznego charakteru jest okoliczność, że stanowi ona jedynie jeden z wielu komponentów składających się na ogólne pojęcie zasady rzetelnego procesu, takich zwłaszcza jak równość stron, jawność postępowania lub lojalność procesowa. Z tego też powodu, w przypadku zaistnienia konfliktu, zasada ta zawsze powinna ustępować miejsca podstawowym

²¹ Tak SN w postanowieniu z dnia 22 grudnia 1971 roku, II CZ 169/71, LEX nr 7041

²² Tak SN w postanowieniu z dnia 03 czerwca 2005 roku, III SPP 107/05, OSNP 2006, Nr 1-2, poz. 32

²³ Tak SN w postanowieniu z dnia 06 listopada 1987 roku, IV CZ 158/87, LEX nr 5250

²⁴ Tak SN w postanowieniu z dnia 03 czerwca 2005 roku, III SPP 104/05, OSNP 2005, Nr 23, poz. 385

interesom beneficjentów standardu *fair trial* to jest skarżonego oraz pokrzywdzonego²⁶. „Najwyższą” zasadą procesu karnego jest bowiem zasada prawdy materialnej, wobec czego musi ona wieść prymat nad innymi zasadami, w tym również nad zasadą sprawności postępowania. Przyspieszanie procesu nie może prowadzić do sprzecznych z rzeczywistością ustaleń faktycznych, gdyż to zasada szybkości ma służyć realizacji prawdy materialnej, a nie odwrotnie. Samą sprawność postępowania należy przy tym rozumieć, jako zapobieganie nieuzasadnionej zwłóce, co nie jest równoznaczne z szybkim wydaniem rozstrzygnięcia w danej sprawie. Często bowiem stopień skomplikowania sprawy wymaga bardzo dokładnego, skrupulatnego, a co za tym idzie, wymagającego dłuższego czasu, przeprowadzenia postępowania dowodowego i dokładnego rozpoznania sporu²⁷. Dotrzymanie rozsądnego terminu uzależnione jest przy tym od wielu okoliczności, które winny być brane pod uwagę w każdej konkretnej sprawie. Nie ma zatem jakiejś ogólnej reguły w tym zakresie²⁸. W orzecznictwie międzynarodowym ma się tu na względzie m.in. złożoność sprawy, sposób zachowania się samego podejrzanego, który może przedłużać proces, oraz szczególne okoliczności sprawy, ale też przyjmuje się, że nie są usprawiedliwieniem trudności kadrowe organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości i podkreśla wymóg szybkości, zwłaszcza tam, gdzie oskarżony jest aresztowany²⁹.

Z ciekawszych poglądów rodzimej judykatury należy wskazać, iż sprawność procesu, wyrażająca się dążeniem do tego, by ustalenie i ujęcie sprawcy nastąpiło możliwie szybko, jest kluczem do uzyskania informacji relewantnych dla realizacji podstawowego celu procesu karnego, jakim jest obok ujawnienia przestępstwa, wykrycie i ukaranie jego sprawcy³⁰. Istotą przeciwdziałania przewlekłości postępowania karnego jest z kolei dążenie do tego, by czynności zmierzające do wydania orzeczenia kończącego zabierały odpowiednią ilość czasu, to jest odbywały się bez zbędnej zwłoki. Taką zbędną zwłoką nie jest przy tym każdy upływ czasu, ale dopiero nadmierne odstępstwo od czasu zwykle koniecznego dla wykonania określonych czynności. Przewlekłość postępowania zachodzi wtedy tylko, gdy zwłoka w czynnościach jest rażąca i nie znajduje uzasadnienia w obiektywnych okolicznościach

²⁵ Tak J. Grajewski, S. Steinborn [w:] Kodeks postępowania karnego. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1-424, pod red. L. K. Paprzyckiego, Warszawa 2013, str. 48

²⁶ Tak W. Gliniecki : Przyspieszanie i usprawnianie postępowania karnego a ochrona interesów pokrzywdzonego, Prokuratura i Prawo 2007, nr 2, str. 59-69

²⁷ Tak A. Orfin : Sprawność postępowania karnego w świetle zasady prawdy materialnej i zasady bezpośredniości, Ius Novum 2012, nr 3, str. 71-83

²⁸ Tak T. Grzegorzczak : Kodeks postępowania karnego. Komentarz. Tom I. Art. 1-467, Warszawa 2014, str. 51

²⁹ Tak ETPC m. in. w wyroku z dnia 22 stycznia 2013 roku, 51219/09, Ruprecht v. Polska, LEX nr 1252840, jak również M. A. Nowicki : Wokół Konwencji Europejskiej, Zakamycze 2000, str. 198-203

³⁰ Tak SA w Łodzi w postanowieniu z dnia 31 sierpnia 2011 roku, II AKz 442/11, OSAŁ 201/1/11

sprawy³¹. Zwraca się ponadto uwagę na fakt, iż zasada rozpoznawania spraw w rozsądnym terminie nie może doznawać uszczerbku poprzez nadużywanie instytucji przekazywania spraw innemu sądowi równorzędnemu w oparciu o unormowanie zawarte art. 36 k.p.k. Przepis ten może mieć bowiem zastosowanie jedynie w tych szczególnych sytuacjach, gdy odstąpienie od rozpatrywania spraw przez sąd właściwy wedle przepisów ogólnych w sposób oczywisty uzasadnione jest rzeczywistymi względami ekonomii procesowej. Decyzja o sięgnięciu po instrument określony w art. 36 k.p.k. musi być zatem poprzedzona analizą, czy przekazanie sprawy innemu sądowi równorzędnemu jest dla dobra postępowania i sprawności procesu rozwiązaniem racjonalnym³². Zasada ta, jak również sama szybkość orzekania nie mogą wreszcie kolidować z zasadą rzetelności i konieczności rozpatrywania wszelkich składanych pism i wniosków. Nie można bowiem oczekiwać, że sprawa będzie rozstrzygnięta niezwłocznie po wniesieniu jej, bo nie jest to możliwe ze względów organizacyjnych, skoro rozpoznawanie spraw w sądach odbywa się według kolejności ich wpływu, a tylko wyjątkowo (tzw. sprawy aresztowe) z jej pominięciem. Nie byłoby to też rozsądne wobec konieczności zapoznania się przez sędziów z materiałami sprawy, czasu do ich rozważenia i podjęcia decyzji, a wreszcie jej uzasadnienia. Chodzi jedynie o to, by czynności te odbywały się bez zwłoki, której nie da się uzasadnić, wskazującej na bezczynność sądu lub bezproduktywność jego działań. Sam brak koncentracji terminów rozprawy czy ich mała częstotliwość nie uzasadnia jeszcze twierdzenia przewlekłości postępowania³³.

4. Zasada koncentracji materiału procesowego w p.p.s.a.

Zgodnie z treścią art. 7 p.p.s.a. sąd administracyjny powinien podejmować czynności zmierzające do szybkiego załatwienia sprawy i dążyć do jej rozstrzygnięcia na pierwszym posiedzeniu.

Przepis ten – zmierzający do przeciwdziałania przewlekłości postępowania sądownoadministracyjnego – stanowi regulację realizującą obowiązek ustawodawcy wprowadzenia regulacji prawnych zapewniających realizację nakazu rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przewidzianego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności³⁴.

³¹ Tak SA w Krakowie w postanowieniu z dnia 23 listopada 2010 roku, II S 28/10, KZS 2010, nr 11, poz. 50

³² Tak SA w Białymstoku w postanowieniu z dnia 18 listopada 2010 roku, II AKo 110/10, OSAB 2010, nr 3, poz. 59

³³ Tak SA w Krakowie w postanowieniu z dnia 01 czerwca 2010 roku, II S 12/10, KZS 2010, nr 6, poz. 48

³⁴ Szerzej na ten temat A. Kabat [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka – Medek : Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2013, str. 70, cyt. dalej jako A. Kabat : Prawo...

W doktrynie zwraca się wyraźnie uwagę na konieczność szybkiego postępowania administracyjnego. Prawo do szybkiego procesu jest jednym z elementów prawa do sądu, ponieważ od niego zależy skuteczność ochrony udzielonej jednostce broniącej własnego interesu prawnego³⁵. Należy ono do kardynalnych zasad dobrego postępowania³⁶. Podkreśla się ponadto, iż prawo do sądu i rzetelnego procesu staje się fikcją, jeżeli postępowanie sądowe jest długotrwałe albo nawet dotknięte wadą przewlekłości³⁷. I choć, o czym była mowa powyżej, nie udało się jak dotąd ustalić, co należy rozumieć obiektywnie pod pojęciem braku nieuzasadnionej zwłoki, bezsporna jest okoliczność, iż ocena zasadności zwłoki lub jej braku powinna być dokonywana w każdej sprawie oddzielnie, z uwzględnieniem jej charakteru, właściwych dla jej rozpatrzenia przepisów postępowania, stopnia trudności i postawy uczestników postępowania³⁸. Zwraca się również uwagę na fakt, iż termin „sąd” oznacza w rozumieniu art. 7 p.p.s.a. przewodniczącego składu orzekającego albo przewodniczącego wydziału, natomiast termin „pierwsze posiedzenie” oznacza zarówno posiedzenie niejawne, jak i pierwszą rozprawę³⁹. Podkreśla się wreszcie, że strona może przeciwdziałać przewlekłości postępowania, korzystając ze środków prawnych przewidzianych w ustawie o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, na co wskazuje treść art. 3 § 2 p.p.s.a.⁴⁰.

Z bogatego orzecznictwa ETPC również wynika niezbicie, iż rozsądny termin postępowania administracyjnego musi zostać określony w świetle wszystkich okoliczności danej sprawy oraz w oparciu o kryteria złożoności sprawy, postępowania samego skarżącego i właściwych organów, wreszcie znaczenia przedmiotu postępowania dla skarżącego⁴¹. W tym kontekście za naruszenie owego „rozsądnego terminu” uznał ETPC m. in. prowadzenie postępowania o zwrot wywłaszczonej nieruchomości gruntowej przez okres 11 lat i 4 miesięcy⁴², prowadzenie postępowania w przedmiocie sprzeciwu przeciwko budowie

³⁵ Tak B. Adamiak : Zasada równego prawa do sądu administracyjnego w polskim prawie, PS 2003, nr 7–8, str. 43, cyt. dalej jako B. Adamiak : Zasada...

³⁶ Tak B. Adamiak : Konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego [w:] Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w postępowaniu administracyjnym, pod. red. Cz. Martysz, A. Matan, Kraków 2005, str. 21

³⁷ Tak B. Adamiak : Zasada... str. 43

³⁸ Tak Z. Czeszejko – Sochacki : Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (ogólna charakterystyka), Państwo i Prawo 1975, z. 11-12, str. 103

³⁹ Tak J. P. Tarno : Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz 2012, str. 62

⁴⁰ Tak A. Kabat : Prawo... str. 71

⁴¹ Tak ETPC m. in. w wyroku z dnia 22 stycznia 2013 roku, 28940/08, Andrzejczak v. Polska, LEX nr 1252838

⁴² Tak ETPC w wyroku z dnia 25 września 2012 roku, 1415/11, Potocka v. Polska, LEX nr 1285173

omentarza na sąsiedniej nieruchomości gruntowej przez okres 17 lat⁴³, prowadzenie postępowania o nakazanie zdemontowania krat założonych bez wymaganego zezwolenia przez okres 10 lat i 7 miesięcy⁴⁴, prowadzenie postępowania w przedmiocie wydania pozwolenia na budowę schodów łączących dwa mieszkania komunalne, czemu sprzeciwił się właściwy zarządca mienia komunalnego przez okres 7 lat i 5 miesięcy⁴⁵, prowadzenie postępowania dotyczącego samowoli budowlanej powstałej na sąsiedniej nieruchomości przez okres 12 lat i 7 miesięcy⁴⁶, prowadzenia postępowania w przedmiocie zamknięcia warsztatu krawieckiego znajdującego się w drugiej połowie domu ze względu na hałas i podobne zakłócenia przez okres 14 lat⁴⁷, czy wreszcie prowadzenia postępowania dotyczącego wyznaczenia granic nieruchomości gruntowej przez okres 9 lat i 6 miesięcy⁴⁸.

W rodzimej judykaturze zwrócono natomiast przede wszystkim uwagę na okoliczność, iż zasada szybkiego i sprawnego przeprowadzenia postępowania oraz wynikający z niej obowiązek niezwłocznego załatwienia sprawy nie może kolidować z zasadą rzetelnego rozpatrywania wszelkich aspektów sprawy, w tym w szczególności składanych w toku postępowania pism procesowych⁴⁹. Zasada koncentracji materiału procesowego wyrażona w art. 7 p.p.s.a. nie oznacza bowiem, że dynamika postępowania ma przesłaniać nadrzędny cel postępowania, jakim jest wydanie zgodnego z prawem rozstrzygnięcia⁵⁰. Zasada ta nie stanowi również reguły, której można by nadać pierwszeństwo nad prawem strony do obrony swoich praw i osobistego udziału w rozprawie, skoro ustawodawca przewidział możliwość odroczenia rozprawy w konkretnych sytuacjach⁵¹.

Trafnie ponadto zauważa się, iż dołożenie należytej staranności, by postępowanie sądowe przebiegało sprawnie, należy także do ustanowionego w sprawie pełnomocnika. Powtarzające się przypadki niemożności wzięcia udziału w rozprawie powinny prowadzić stronę, która ustanowiła pełnomocnika, bądź to do jego zmiany, bądź to do rozważenia możliwości udzielenia pełnomocnictwa substytucyjnego⁵². W tym kontekście nie zasługuje na uwzględnienie wniosek pełnomocnika uczestnika o odroczenie rozprawy, w związku z doręczeniem pełnomocnikowi, na rozprawie, pisma procesowego skarżącego, w sytuacji gdy

⁴³ Tak ETPC w wyroku z dnia 14 września 2010 roku, 9265/02, Iskrzyccy v. Polska, LEX nr 603668

⁴⁴ Tak ETPC w wyroku z dnia 13 stycznia 2009 roku, 11522/03, Kliber v. Polska, LEX nr 478093

⁴⁵ Tak ETPC w wyroku z dnia 22 lipca 2008 roku, 27710/05, Kita v. Polska, LEX nr 411635

⁴⁶ Tak ETPC w wyroku z dnia 22 lipca 2008 roku, 23759/02, Przepałkowski v. Polska, LEX nr 411773

⁴⁷ Tak ETPC w wyroku z dnia 01 lipca 2008 roku, 71146/01, Borysiewicz v. Polska, LEX nr 411327

⁴⁸ Tak ETPC w wyroku z dnia 18 marca 2008 roku, 35760/06, Wilczyński v. Polska, LEX nr 3573399

⁴⁹ Tak Naczelny Sąd Administracyjny (dalej NSA) w postanowieniu z dnia 18 maja 2012 roku, I OPP 12/12, LEX nr 1260003

⁵⁰ Tak NSA w postanowieniu z dnia 25 listopada 2010 roku, I GZ 369/10, LEX nr 741367

⁵¹ Tak NSA w wyroku z dnia 02 kwietnia 2008 roku, I OSK 549/07, LEX nr 467088

⁵² Tak NSA w wyroku z dnia 19 grudnia 2005 roku, II OSK 304/05, LEX nr 190849

z uwagi na treść pisma, wystarczające jest zapoznanie się z jego treścią podczas zarządzanej przerwy i Sąd stworzył pełnomocnikowi taką możliwość⁵³. Również okoliczność, że dopiero na posiedzeniu sądu skarżący zdecydowali się ustanowić pełnomocnika, nie może stanowić podstawy do odroczenia rozprawy przed sądem administracyjnym. Odroczenie rozprawy stanowi bowiem wyjątek od zasady wyrażonej w art. 7 p.p.s.a.⁵⁴.

Orzecznictwo zwraca ponadto uwagę na zagrożenie, jakie dla realizacji zasady szybkości postępowania sądownoadministracyjnego, stwarza instytucja zawieszenia takiego postępowania. Podkreśla się zatem, iż zawieszenie to powinno być uzasadnione ze względów celowości, sprawiedliwości, jak i ekonomiki procesowej. Powyższe okoliczności sąd podejmujący rozstrzygnięcie, powinien oceniać w kontekście konieczności rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki, co ma niebagatelne znaczenie w świetle konstytucyjnego nakazu rozpoznawania spraw bez zbędnej zwłoki oraz zasady szybkości postępowania sądownoadministracyjnego⁵⁵. W konsekwencji „konfrontacja” przesłanek zawieszenia postępowania z nakazem wynikającym z art. 7 p.p.s.a. prowadzić musi do wniosku, że zasadność zawieszenia postępowania powinna być w każdym wypadku wnikliwie oceniona w celu ustalenia, czy zaistniała w toku postępowania przeszkoda faktycznie uzasadnia odstępianie od zasady szybkiego rozpoznania sprawy⁵⁶. Zauważono natomiast trafnie, że zawieszenie postępowania sądownoadministracyjnego w oczekiwaniu na rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego (dalej TK) nie powinno być traktowane jako naruszenie zasady ekonomii procesowej. Zasadą naczelną, jest bowiem zasada państwa prawa. W państwie prawa liczą się zatem przede wszystkim stabilność orzecznictwa sądów administracyjnych, trwałość i niewzruszalność prawomocnych wyroków, spójność systemu prawnego i konstytucyjna eliminacja wadliwych aktów normatywnych⁵⁷.

Z innych ciekawszych poglądów, warto zwrócić uwagę na tezę, iż z uwagi na nakaz szybkiego załatwienia sprawy sąd administracyjny pierwszej instancji, uwzględniając skargę niezależnie od jej zarzutów, jest zobowiązany ocenić także zarzuty podniesione w skardze, zwłaszcza wtedy, gdy uchylenie się od ich oceny może spowodować przedłużenie ostatecznego załatwienia sprawy, z którą skarżący zwrócił się do sądu administracyjnego⁵⁸, czy wreszcie pogląd, zgodnie z którym uzupełniające postępowanie dowodowe sąd może

⁵³ Tak Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej WSA) w Warszawie w wyroku z dnia 14 września 2010 roku, VII SA/Wa 1235/10, LEX nr 759909

⁵⁴ Tak WSA w Warszawie w wyroku z dnia 31 lipca 2007 roku, IV SA/Wa 886/07, LEX nr 372405

⁵⁵ Tak NSA w postanowieniu z dnia 07 marca 2012 roku, II FSK 1809/09, LEX nr 1342907

⁵⁶ Tak NSA w postanowieniu z dnia 15 grudnia 2010 roku, I GZ 398/10, LEX nr 741389

⁵⁷ Tak NSA w postanowieniu z dnia 15 grudnia 2010 roku, I GZ 406/10, LEX nr 741400

⁵⁸ Tak NSA w wyroku z dnia 15 lutego 2012 roku, II OSK 2490/11, LEX nr 1138171

przeprowadzić wyłącznie wówczas, gdy sam poweźmie istotne wątpliwości co do ustaleń poczynionych przez organy oraz o ile nie naruszy to przewidzianej zasady szybkości postępowania sądowego⁵⁹.

⁵⁹ Tak NSA w wyroku z dnia 13 października 2011 roku, I OSK 377/11, LEX nr 1131507