

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2025.02.02.13>

dr Mariusz ŚLADKOWSKI

Przewodniczący Wydziału VIII Cywilnego w Sądzie Rejonowym w Zabrzu

<https://orcid.org/0000-0001-6487-3933>

Uniwersytet Śląski w Katowicach

e-mail: mariusz.sladkowski@us.edu.pl

Skarga na przewlekłość postępowania sądowoadministracyjnego w świetle konstytucyjnej zasady prawa do sądu

Streszczenie

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” (przykładowo 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 sądowoadministracyjnej.

Jak stanowi art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Jak podkreśla się w doktrynie 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.

Trafnie również zauważono, że na prawo do sądu składają się cztery podstawowe elementy, stanowiące bardziej szczegółowo określone prawa konstytucyjne, to jest prawo dostępu do sądu, prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności, prawo do wyroku sądowego, wreszcie prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy. Jednym z przejawów prawidłowo ukształtowanej procedury jest zapewnienie jednostce prawa do rozpoznania jej sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki.

Słowa kluczowe: skarga, przewlekłość, sąd, administracja, Konstytucja.

Uwagi wstępne

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” (przykładowo 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 sądowoadministracyjnej¹.

Chcąc przybliżyć problematykę źródeł tej instytucji należy wyjść od art. 6 ust. 1 zd. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności², 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 Polskiej³, która w art. 45 ust. 1 stanowi, iż każdy ma prawo do sprawiedliwego i 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 sprawy⁴.

Trafnie również zauważono, że na prawo do sądu składają się cztery podstawowe elementy, stanowiące bardziej szczegółowo określone prawa konstytucyjne to jest prawo dostępu do sądu (a więc prawo do uruchomienia stosownej procedury przed sądem), dalej prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury

¹ Zob. M. Śladkowski, *Skarga na przewlekłość postępowania sądowego w świetle orzecznictwa sądów polskich oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Monitor Prawniczy” 2016, nr 2, s. 79–90.

² Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 ze zm., zwana dalej EKPCz.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm., zwana dalej Konstytucją RP.

⁴ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 56–57.

sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności, dalej prawo do wyroku sądowego (to jest prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd), wreszcie prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy. Jednym z przejawów prawidłowo ukształtowanej procedury (tak zwanej sprawiedliwości proceduralnej) jest zapewnienie jednostce prawa do rozpoznania jej sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki⁵.

Ogólne dyrektywy dotyczące przeciwdziałania przewlekłości postępowania zawierają również akty prawne regulujące poszczególne typy postępowań sądowych, to jest ustawa Kodeks postępowania karnego⁶, ustawa Kodeks postępowania cywilnego⁷ oraz ustawa Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁸.

Zasada należytej szybkości postępowania w k.p.k. oraz zasada koncentracji materiału procesowego w k.p.c.

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 osiągana ze szkodą dla celów procesu karnego i dla ustawowo zagwarantowanych interesów stron⁹. 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 interesom beneficjentów standardu fair trial, to jest oskarżonego oraz pokrzywdzonego¹⁰. 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.

⁵ P. Kornacki, *Skarga na przewlekłość postępowania sądowoadministracyjnego*, Warszawa 2014, s. 31.

⁶ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, t.j.: Dz. U. z 2025 r., poz. 304, zwana dalej k.p.k.

⁷ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, t.j.: Dz. U. z 2025 r., poz. 1172, zwana dalej k.p.c.

⁸ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j.: Dz. U. z 2025 r., poz. 769, zwana dalej p.p.s.a.

⁹ J., Grajewski, S. Steinborn, [w:] L.K. Paprzycki (red.), *Kodeks postępowania karnego*, t. I, *Komentarz do art. 1–424*, wyd. III, Warszawa 2013, s. 48.

¹⁰ W. Gliniecki, *Przyspieszanie i usprawnianie postępowania karnego a ochrona interesów pokrzywdzonego*, „Prokuratura i Prawo” 2007, nr 2, s. 59–69.

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 zwłoce, 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 sporu¹¹. 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 zakresie¹². 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 aresztowany¹³.

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 okoliczności faktyczne 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 wyjaśnienia sprawy (prawdy materialnej)¹⁴. 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. wyposażił przewodniczącego i sąd w odpowiednie środki zmierzające do koncentracji

¹¹ A. Orfin, *Sprawność postępowania karnego w świetle zasady prawdy materialnej i zasady bezpośredniości*, „Ius Novum” 2012, nr 3, s. 71–83.

¹² T. Grzegorzczak, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. I, Art. 1–467, Warszawa 2014, s. 51.

¹³ Wyrok ETPC z dnia 22 stycznia 2013 r., 51219/09, *Ruprecht v. Polska*, LEX nr 1252840, jak również M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Krótki komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Kraków 2000, s. 198–203.

¹⁴ H. Dolecki, [w:] H. Dolecki i T. Wiśniewski (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 1, *Artykuły 1–366*, Warszawa 2013, s. 73.

materiału procesowego, przykładowo poprzez możliwość wydawania przez przewodniczącego stosownych zarządzeń przed rozprawą celem jej prawidłowego przygotowania¹⁵.

Jak podkreślił Europejski Trybunał Praw Człowieka (zwany dalej ETPC), rozsądny termin postępowania cywilnego musi zostać określony w świetle wszystkich okoliczności danej sprawy, zwłaszcza takich jak złożoność sprawy, postępowanie samego skarżącego i właściwych organów oraz znaczenie przedmiotu sprawy dla skarżącego¹⁶. ETPC zwrócił również uwagę na 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 Sąd Najwyższy (zwany dalej 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 także, których działanie przyczynia się pośrednio do prawidłowego przygotowania albo przebiegu określonych faz procesu (np. policję, organy administracji państwowej, organizacje społeczne, etc.)¹⁸.

Zasada koncentracji materiału procesowego w postępowaniu sądowoadministracyjnym

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 sądowoadministracyjnego – stanowi regulację realizującą obowiązek ustawodawcy wprowadzenia regulacji prawnych zapewniających realizację nakazu rozpoznania

¹⁵ Por. M. Śladkowski, *Zmiany w zakresie przeprowadzania postępowań cywilnych dokonane ustawą z 4.07.2019 r. jako przejaw odpowiedzialności państwa za realizację konstytucyjnej zasady prawa do sądu*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021, nr 4, s. 33–61.

¹⁶ Wyrok ETPC z dnia 21 września 2004 r., 45299/99, *Romanow v. Polska*, LEX nr 123024.

¹⁷ Wyrok ETPC z dnia 16 grudnia 1997 r., 25086/94, *Proszak v. Polska*, LEX nr 40780.

¹⁸ Uchwała SN z dnia 15 lipca 1974 r., Kw. Pr. 2/74, OSNC 1974, nr 12, poz. 203.

sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przewidzianego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 1 EKPCz¹⁹.

W doktrynie podkreśla się, iż w sprawach administracyjnych prawo do sądu oznacza prawo do rozstrzygnięcia sporu o zgodność z prawem zachowania organu administracji publicznej. Sądownictwo administracyjne jest elementem konstrukcji państwa prawnego powołanym w celu ochrony praw podmiotowych jednostki w sferze prawa publicznego. W procesie stosowania prawa organ administracji publicznej łączy bowiem zarówno cechy strony, jak i arbitra rozstrzygającego w imieniu państwa o prawach i obowiązkach podmiotu pozostającego poza aparatem administracji. Jest zatem *de facto* sędzią we własnej sprawie. Ta nierównorzędnność ustaje w postępowaniu przed sądem, w którym właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły organ władzy państwowej rozstrzyga spór między jednostką a administracją²⁰.

Zwraca się ponadto 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 prawnego²¹. Należy ono do kardynalnych zasad dobrego postępowania²². Podkreśla się ponadto, iż prawo do sądu i rzetelnego procesu staje się fikcją, jeżeli postępowanie sądowe jest długotrwałe albo nawet dotknięte wadą przewlekłości²³. 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 postępowania²⁴. 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 rozprawę²⁵. Podkreśla się wreszcie, że strona może przeciwdziałać przewlekłości postępowania, korzystając ze środków prawnych przewidzianych w ustawie o skardze na naruszenie prawa strony

¹⁹ 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, s. 70.

²⁰ P. Kornacki, op. cit., s. 32.

²¹ B. Adamiak, *Zasada równego prawa do sądu administracyjnego w polskim prawie*, „Przegląd Sądowy” 2003, nr 7–8, s. 43.

²² B. Adamiak, *Konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego*, [w:] Cz. Martysz, A. Matan (red.), *Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2005, s. 21.

²³ B. Adamiak, *Zasada...*, s. 43.

²⁴ Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (ogólna charakterystyka)*, „Państwo i Prawo” 1975, z. 11–12, s. 103.

²⁵ J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 62.

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.²⁶

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 procesowych²⁷. 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 rozstrzygnięcia²⁸.

Geneza i zakres przedmiotowy ustawy o przeciwdziałaniu przewłoce sądowej

Przez pierwszych ponad 11 lat od momentu ratyfikowania przez państwo polskie EKPCz brak było w polskim systemie prawnym środka prawnego umożliwiającego stronie podnoszenie zarzutu przewlekłości, zaś jedynym instrumentem prawnym przysługującym obywatelom w razie naruszenia „rozsądnego terminu” postępowania była skarga do ETPC. Sytuacja ta była dość mocno krytykowana w doktrynie, gdzie zgłaszano postulaty wprowadzenia do prawa krajowego środka służącego zwalczaniu przewlekłości postępowania²⁹. Na taką konieczność zwrócił również uwagę sam ETPC wskazując na obowiązek zapewnienia przez prawo krajowe środków służących zapobieżeniu lub właściwemu reagowaniu na naruszenia prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. ETPC uważał bowiem, że prawo jednostki do rozpatrzenia jej sprawy w rozsądnym terminie, o którym mowa w art. 6 ust. 1 EKPCz, nie będzie efektywne, jeśli nie zostanie wprowadzona możliwość wnoszenia skargi na przewlekłość postępowania w pierwszym rzędzie do władz krajowych. ETPC powiązał wreszcie prawo do skargi na przewlekłość z treścią art. 13 EKPCz, zapewniającym każdemu, czyje prawa i wolności wynikające z konwencji zostały naruszone, prawo do skutecznego środka odwoławczego do organu państwowego, także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe³⁰.

Powyższą sytuację zmieniło uchwalenie Ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu

²⁶ A. Kabat, op. cit., s. 71.

²⁷ Postanowienie NSA z dnia 18 maja 2012 r., I OPP 12/12, LEX nr 1260003.

²⁸ Postanowienie NSA z dnia 25 listopada 2010 r., I GZ 369/10, LEX nr 741367.

²⁹ Zob. W. Hermeliński, *Skuteczny środek zaskarżenia przewlekłości postępowań sądowych*, „Pa-lestra” 2002, z. 3–4, s. 7–13.

³⁰ Wyrok ETPC z dnia 26 października 2000 r., 30210/96, Kudła v. Polska, LEX nr 42805.

przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki³¹. Zasadniczym celem wprowadzenia ustawy było zatem zapewnienie stronie skutecznego środka ochrony prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. Nie chodzi więc o samą szybkość postępowania, rozumianą jako taką³². Przewlekłość postępowania podważa bowiem zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez te państwo prawa, a ponadto podaje w wątpliwość sens prowadzonego postępowania, obniża poczucie efektywności działania wymiaru sprawiedliwości, osłabia wreszcie zaufanie do skuteczności obowiązującego prawa³³.

Zgodnie z treścią art. 1 ust. 1 i 2 ustawy reguluje ona zasady i tryb wnoszenia oraz rozpoznawania skargi strony, której prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki zostało naruszone na skutek działania lub bezczynności sądu lub prokuratora prowadzącego lub nadzorującego postępowanie przygotowawcze. Przepisy ustawy stosuje się przy tym odpowiednio, gdy na skutek działania lub bezczynności sądu albo komornika sądowego doszło do naruszenia prawa strony do przeprowadzenia i zakończenia bez nieuzasadnionej zwłoki sprawy egzekucyjnej lub innej sprawy dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego.

Analizując zakres przedmiotowy ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. wyraźnie podkreśla się, iż celem skargi strony, której prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki zostało naruszone na skutek działania lub bezczynności sądu, jest wyłącznie przeciwdziałanie trwającej przewlekłości, zaś jej funkcją przede wszystkim wymuszenie nadania sprawie odpowiedniego, sprawnego biegu procesowego³⁴. Zatem przyjąć należy, iż badaniu w trybie skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki nie podlegają rozstrzygnięcia, które w sprawie zapadają, a jedynie przyczyny nieuzasadnionej zwłoki w rozstrzyganiu o istocie sprawy³⁵. Przykładowo, skarga o stwierdzenie, że w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym nastąpiła przewlekłość postępowania, nie jest środkiem służącym do kontroli prawidłowości czynności podejmowanych przez sąd w toku postępowania, takich jak zarządzenie o pozostawieniu bez rozpoznania odpowiedzi na skargę³⁶, czy też postanowienie o zawieszeniu postępowania w sprawie³⁷. Podkreśla się ponadto, iż przedmiotowe postępowanie ma jedynie charakter postępowania wypadkowego (incydentalnego) toczącego się w ramach postępowania co do istoty sprawy.

³¹ T.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1725.

³² P. Górecki, S. Stachowiak, P. Wiliński, *Skarga na przewlekłość postępowania przygotowawczego i sądowego. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 27.

³³ Z. Świda, *Właściwość sądu i prawo strony do rozstrzygania sprawy „w rozsądnym terminie”*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 10, s. 36–48.

³⁴ Postanowienie SN z dnia 21 września 2010 r., III SPP 19/10, LEX nr 667498.

³⁵ Postanowienie SN z dnia 5 czerwca 2008 r., III SPP 10/08, LEX nr 494059.

³⁶ Postanowienie NSA z dnia 13 maja 2011 r., I OPP 24/11, LEX nr 795286.

³⁷ Postanowienie NSA z dnia 8 sierpnia 2008 r., I OPP 30/08, LEX nr 515646.

Orzeczenie zapadłe w takim postępowaniu nie należy do orzeczeń kończących postępowanie w sprawie, gdyż nie zamyka drogi do rozstrzygnięcia sprawy co do istoty w danej instancji. Z tej przyczyny od orzeczenia zapadłego w tym postępowaniu nie przysługuje skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, która podlega odrzuceniu jako niedopuszczalna³⁸. Specyficzny charakter postępowania w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania nie przekreśla natomiast tego, że jest to „sprawa” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz że ma ono swój własny przedmiot, choć w swoim charakterze nie jest ono odrębne od postępowania zasadniczego, któremu zarzucana jest przewlekłość³⁹. Jako ciekawostkę wreszcie przytoczyć należy pogląd judykatury, zgodnie z którym niedopuszczalna jest skarga na przewlekłość postępowania wywołanego skargą na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki⁴⁰.

Podstawy prawne skargi na przewlekłość postępowania sądowego i podmioty legitymowane do jej wniesienia

Jak stanowi art. 2 ust. 1, 1a i 2 ustawy strona może wnieść skargę o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiło naruszenie jej prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, jeżeli postępowanie w tej 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, co stosuje się odpowiednio do postępowania przygotowawczego. Dla stwierdzenia zaś, 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 albo czynności podjętych przez prokuratora prowadzącego lub nadzorującego postępowanie przygotowawcze w celu zakończenia postępowania przygotowawczego 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 złożoności, znaczenie dla strony, która wniosła skargę, rozstrzygniętych w niej zagadnień oraz zachowanie się stron, a w szczególności strony, która zarzuciła przewlekłość postępowania.

Kluczowym na gruncie powyższej regulacji jest ustalenie, kiedy mamy do czynienia z postępowaniem „dotkniętym przewlekłością”, a zatem kiedy naruszone zostało prawo obywatela do rozstrzygnięcia sprawy w rozsądnym terminie.

³⁸ Postanowienie SN z dnia 15 września 2006 roku, II CNP 57/06, LEX nr 1095815.

³⁹ W. Jasiński, *Glosa do postanowienia SA z dnia 28 stycznia 2009 r., II AKz 181/08*, LEX/el. 2010.

⁴⁰ Postanowienie SN z dnia 20 lipca 2010 r., III SPP 16/10, OSNP 2012, nr 1–2, poz. 29.

Nie chcąc powtarzać poglądów przywoływanych powyżej przy okazji próby zdefiniowania naruszenia zasady szybkości postępowania z p.p.s.a., należy jedynie dodać, iż ogólnie przez przewlekłość postępowania rozumie się brak czynności zmierzających do rozstrzygnięcia sprawy, zachodzący dłużej niż jest to konieczne do jej rozważenia, bądź co najmniej zgromadzenia dowodów. Taką zbędną zwłoką nie jest 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 sprawy⁴¹. Jak już wspomniano, intencją ustawodawcy jest bowiem to, aby czynności zmierzające do wydania orzeczenia kończącego zabierały „odpowiednią” ilość czasu, to jest odbywały się bez zbędnej zwłoki⁴². Faktycznie zatem o tym, czy w postępowaniu zaistniał stan przewlekłości, decydować będzie ocena konkretnych zachowań sądu na konkretnym etapie postępowania. Naruszenie rozsądnego terminu rozpoznania sprawy jest przy tym zawsze naruszeniem konstytucyjnie zagwarantowanego prawa do sądu i odpowiedzialność państwa na tle obowiązującego stanu prawnego nie powinna budzić wątpliwości⁴³.

Za trafny należy zatem uznać pogląd, że z art. 2 ustawy jasno wynika, iż skarga na przewlekłość postępowania może być skuteczna tylko wtedy, gdy zwłoka w rozpoznaniu danej sprawy nastąpiła na skutek zawinionego działania lub bezczynności sądu. Tym samym, aby nie doszło do przewlekłości postępowania, wymagane jest, aby nie było ono prowadzone w sposób przewlekły, nieuzasadniony rodzajem sprawy i zakresem czynności w niej podejmowanych, a więc, by nie trwało ono dłużej, niż jest to konieczne dla jej rozstrzygnięcia⁴⁴. Bardzo słuszną jest również konstatacja, że ustawa nie rozwiązuje problemu wieloletnich postępowań toczących się przykładowo kilkakrotnie przed pierwszą instancją w związku z uchylaniem orzeczeń przez sąd wyższego stopnia. Szczególnie w takich sytuacjach istnieje prawdopodobieństwo wydawania orzeczeń, w których sąd orzekający będzie uznany za „sprawny”, a jednocześnie skarżący będzie miał obiektywnie uzasadnione przekonanie, iż jego sprawa rozpoznawana jest nazbyt długo. Sprawy takie w istocie będą przewlekłe, jednak sąd rozpoznający skargę, o ile stwierdzi prawidłowe procedowanie w sprawie w danej instancji, nie powinien uznawać skargi za zasadną, a co za tym idzie, nie może wskazywać, w jakim terminie sprawa powinna zostać rozstrzygnięta⁴⁵.

⁴¹ Postanowienie SA w Krakowie z dnia 23 listopada 2010 r., II S 28/10, KZS 2010, z. 11, poz. 50.

⁴² Postanowienie SA w Krakowie z dnia 01 października 2008 r., II S 6/08, KZS 2008, z. 11, poz. 72.

⁴³ J. Przybylska, *Odpowiedzialność państwa za przewlekłość postępowania sądowego w sprawach cywilnych*, „Rejent” 2004, nr 9, s. 65–87.

⁴⁴ C.P. Kłak, *Pojęcie przewlekłości postępowania sądowego*, „Prokuratura i Prawo” 2008, nr 12, s. 63–79.

⁴⁵ M. Sykułska, *Prawo do skutecznego środka odwoławczego na przewlekłość postępowania – skutki wyroku Kudła przeciwko Polsce dla polskiego prawa i praktyki*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. XIII, s. 390–410.

Jeżeli idzie o podmioty upoważnione do wniesienia przedmiotowej skargi, to w myśl art. 3 ustawy uprawnionym do jej wniesienia w postępowaniu sądowo-administracyjnym jest skarżący oraz uczestnik postępowania na prawach strony.

Wymagania formalne skargi na przewlekłość postępowania sądowego

Zgodnie z treścią art. 5 ust. 1 i 2 ustawy skargę o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiła przewlekłość postępowania, wnosi się w toku postępowania w sprawie. Składa się ją do sądu, przed którym toczy się postępowanie.

Jak przy tym słusznie zauważono, treść art. 5 ustawy nasuwa wątpliwość, jak należy rozumieć użyte przez ustawodawcę określenie „w toku postępowania w sprawie”. Może być ono bowiem traktowane jako postępowanie sądowe w całości, ale również jako poszczególne etapy postępowania sądowego. W konsekwencji powstaje pytanie, czy dopuszczalne jest rozpoznanie skargi na przewlekłość, która wystąpiła w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji, wniesionej w toku postępowania przed sądem drugiej instancji⁴⁶. Wydaje się przy tym, iż skoro przedmiotowa skarga jest przede wszystkim środkiem prawnym wymuszającym rozpoznanie sprawy przez sąd, dopuszczalne jest jej wniesienie aż do prawomocnego zakończenia postępowania⁴⁷.

Skarga wniesiona po prawomocnym zakończeniu postępowania sądowo-administracyjnego co do istoty sprawy jest niedopuszczalna i podlega odrzuceniu. Od powyższego orzeczenia podmiotowi uprawnionemu nie przysługuje odwołanie. Nie dotyczy to przy tym skargi wniesionej w toku postępowania prowadzonego po prawomocnym zakończeniu postępowania głównego, jeśli skarga związana jest z przewlekłością tego postępowania, np. postępowania kasacyjnego, o wznowienie postępowania, ułaskawienie czy też postępowania w przedmiocie wydania wyroku łącznego⁴⁸. Jeśli więc skarga wniesiona zostanie na etapie postępowania kasacyjnego, zarzuty dotyczą zaś postępowania przed sądem drugiej instancji, to należy uznać, że skarga nie została wniesiona „w toku postępowania w sprawie”⁴⁹. Skarga na przewlekłość postępowania podlega natomiast rozpoznaniu w sytuacji, gdy sprawa została prawomocnie zakończona dopiero po jej wniesieniu⁵⁰.

⁴⁶ P. Górecki, S. Stachowiak, P. Wiliński, op. cit., s. 76–77.

⁴⁷ G. Artymiak, *Zasada szybkości postępowania karnego. Uwag kilka na tle ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2005, nr 1, s. 18–28.

⁴⁸ P. Górecki, S. Stachowiak, P. Wiliński, op. cit., s. 77.

⁴⁹ Postanowienie SN z dnia 19 kwietnia 2005 r., SPW 9/05, niepubl.

⁵⁰ Postanowienie SA w Krakowie z dnia 11 maja 2005 r., II S 6/05, KZS 2005, z. 5, poz. 47.

Wedle art. 6 ust. 1–3 ustawy przedmiotowa skarga powinna czynić zadość wymaganiom przewidzianym dla pisma procesowego, a ponadto zawierać żądanie stwierdzenia przewlekłości postępowania w sprawie, której skarga dotyczy oraz przytoczenie okoliczności uzasadniających żądanie. Skarga może ponadto zawierać żądanie wydania sądowi rozpoznającemu sprawę albo prokuratorowi prowadzącemu lub nadzorującemu postępowanie przygotowawcze zalecenia podjęcia w wyznaczonym terminie odpowiednich czynności oraz zasądzenia odpowiedniej sumy pieniężnej.

Skarga powinna zatem czynić zadość wymaganiom przewidzianym dla pisma procesowego, przewidzianych dla danej procedury (będzie tutaj zatem chodziło o elementy wskazane w art. 46 p.p.s.a.).

Jeżeli chodzi o żądanie stwierdzenia przewlekłości w sprawie, to jego znaczenie wyraża się w tym, że inicjuje postępowania przed sądem stwierdzającym przewlekłość, ma zatem charakter koniecznego „impulsu procesowego”⁵¹. Przytoczenie okoliczności uzasadniających żądanie stanowi natomiast wskazanie przesłanek przemawiających za słusznością skargi, czyli wykazanie istnienia przewlekłości oraz jej powodów. Zobowiązuje to skarżącego do wskazania konkretnych czynności procesowych, których sąd orzekający zaniechał lub które podjął wadliwie, a które wskazują na doprowadzenie do przewlekłości postępowania⁵². Przytoczenie tych okoliczności nie może zatem sprowadzać się do zakwestionowania przez stronę ogólnego czasu trwania procesu⁵³. Co ważne, brak któregośkolwiek z tych elementów w przedmiotowej skardze jest brakiem nieusuwalnym i powoduje odrzucenie skargi bez wzywania do jej uzupełnienia braków na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy⁵⁴.

W myśl art. 17 ust. 1–3 ustawy skarga podlega stałej opłacie w wysokości 200 złotych. Jeśli skargę wniosło kilka osób, każda z nich uiszcza opłatę oddzielnie. Jeżeli została uiszczona jedna opłata bez odpowiedniego wskazania, uznaje się, że wniosła ją osoba wymieniona jako pierwsza w skardze. Uwzględniając lub odrzucając skargę, sąd z urzędu zwraca uiszczoną od niej opłatę.

Nieuiszczenie powyższej opłaty stanowi przeszkodę do nadania skardze właściwego biegu. W postępowaniu sądowoadministracyjnym w razie wniesienia skargi bez stosownej opłaty powinno się zatem wezwać wnoszącego skargę do jej uiszczenia w terminie zawitym siedmiu dni pod rygorem odrzucenia skargi. Podmiot wnoszący skargę może przy tym zostać zwolniony od obowiązku uiszczenia przedmiotowej opłaty, jeżeli wykaże brak dostatecznych

⁵¹ Por. S. Stachowiak, *Funkcje zasady skargowości w polskim procesie karnym*, Poznań 1975.

⁵² Postanowienie SA w Gdańsku z dnia 19 lipca 2006 r., II S 12/06, niepubl.

⁵³ Postanowienie SA w Lublinie z dnia 23 marca 2011 r., II S 7/11, LEX nr 852303.

⁵⁴ M. Krakowiak, *Skarga o stwierdzenie przewlekłości postępowania egzekucyjnego*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego” 2005, nr 1–6, s. 19.

środków umożliwiających mu prowadzenie sprawy przed sądem administracyjnym (art. 239 pkt 4 p.p.s.a.).

Należy przy tym zwrócić uwagę na okoliczność, iż brak możliwości merytorycznego rozpoznania skargi uzasadniający brak obciążania ciężarami fiskalnymi skarżącego w razie odrzucenia skargi, przemawia za tym, aby również w przypadku pozostawienia skargi bez rozpoznania ze względu na jej niedopuszczalność z mocy ustawy, sąd zwracał z urzędu wniesioną opłatę od skargi⁵⁵. Ponadto w sprawie ze skargi na przewlekłość postępowania nie przyznaje się skarżącemu kosztów postępowania, co podyktowane jest tym, iż nawet jeśli jego skarga była uzasadniona, to wniesiona przezeń opłata zostanie mu zwrócona, udział pełnomocnika nie jest niezbędny w tym postępowaniu, zaś innych kosztów skarżący nie ponosi⁵⁶. Wreszcie, na postanowienie sądu okręgowego rozpoznającego skargę na przewlekłość wydane w przedmiocie zwolnienia od kosztów sądowych nie przysługuje zażalenie⁵⁷.

Metodyka rozpoznawania przez sąd skargi na przewlekłość postępowania sądowego

Jak stanowi art. 4 ust. 3 ustawy, jeżeli skarga dotyczy przewlekłości postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym lub Naczelny Sąd Administracyjny, wówczas właściwy do jej rozpoznania jest Naczelny Sąd Administracyjny. Na podkreślenie zasługuje przy tym fakt, iż ustawodawca polski zdecydował się powierzyć rozstrzyganie skarg na przewlekłość postępowania sądom powszechnym i administracyjnym, podczas gdy przykładowo w Słowacji, Hiszpanii czy Chorwacji uprawnienia te przekazano sądom konstytucyjnym⁵⁸.

W myśl art. 7 ustawy sąd lub prokurator, do którego wniesiono skargę, przedstawia ją niezwłocznie sądowi właściwemu wraz z aktami sprawy, w której toczy się postępowanie.

Obowiązek przekazania sądowi właściwemu do rozpoznania przedmiotowej skargi akt sprawy, rodzi przy tym obawę zaistnienia przewlekłości postępowania (a ściślej rozpoznania jego meritum), wywołanego de facto wniesieniem skargi. Z tego też powodu za trafny należy uznać pogląd, iż możliwe jest przekazanie sądowi właściwemu do rozpoznania skargi kserokopii akt postępowania, której skarga dotyczy, jak również przekazanie temu sądowi jedynie części akt

⁵⁵ Postanowienie SN z dnia 9 października 2013 r., KSP 8/13, LEX nr 1375236.

⁵⁶ Postanowienie SA w Krakowie z dnia 21 listopada 2012 r., II S 27/12, KZS 2012, nr 11, poz. 68.

⁵⁷ Postanowienie SA w Białymstoku z dnia 5 stycznia 2005 r., I Acz 1182/04, OSAB 2005, nr 1, poz. 34.

⁵⁸ P. Górecki, S. Stachowiak, P. Wiliński, op. cit., s. 26.

postępowania (oryginałów lub kserokopii), bez tych dokumentów, które nie mają żadnego znaczenia dla rozpoznania skargi, podobnie jak możliwe jest również, przed przekazaniem akt sądowi właściwemu do rozpoznania skargi, sporządzenie z nich kserokopii celem kontynuowania postępowania co do istoty sprawy, z tym zastrzeżeniem, że możliwość ta dotyczy tylko tych dokumentów, których oryginał nie jest niezbędny na danym etapie procesu (przykładowo w celu przeprowadzenia przesłuchań świadków są wystarczające kserokopie protokołów przesłuchań innych świadków, gdyż ważne jest to, aby organ procesowy wiedział, jaka była treść zeznań osób już przesłuchanych w sprawie, co jest niezbędne do sformułowania pytań wobec osób aktualnie przesłuchiowanych)⁵⁹.

Stosownie do treści art. 10 ust. 1 i 3 ustawy sąd właściwy do rozpoznania skargi zawiadamia o toczącym się postępowaniu Skarb Państwa w osobie prezesa tego sądu, którego działanie lub bezczynność według twierdzeń skarżącego spowodowało przewlekłość postępowania, doręczając mu odpis skargi. Skarbowi Państwa, w razie zgłoszenia udziału w sprawie, przysługują prawa strony w zakresie rozpoznania skargi.

Wreszcie, z treści art. 8 ust. 1–2 i art. 11 ustawy wynika, że sąd rozpoznaje skargę w składzie trzech sędziów, ponadto w sprawach nieuregulowanych w ustawie do postępowania toczącego się na skutek skargi sąd stosuje odpowiednio przepisy o postępowaniu zażaleniowym obowiązujące w postępowaniu, którego skarga dotyczy, zaś orzeczenie w sprawie przewlekłości sąd wydaje w terminie dwóch miesięcy, licząc od daty złożenia skargi.

W judykaturze zauważono przy tym, iż rozpoznanie skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki nie może wykraczać poza kontrolę sprawności postępowania sądowego⁶⁰, zaś wydanie orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie, w której wniesiona została skarga, nie powoduje zbędności (bezpředmiotowości) rozstrzygnięcia o jej zasadności⁶¹. Z kolei, od wydanych w toku postępowania wywołanego skargą na przewlekłość rozstrzygnięć nie przysługuje żaden środek zaskarżenia – ani zażalenie, ani skarga kasacyjna, ani skarga o wznowienie postępowania czy też skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia⁶². W literaturze słusznie konstatuje się zaś, iż termin dwóch miesięcy, w którym sąd powinien wydać orzeczenie w przedmiocie skargi, jest terminem instrukcyjnym, zatem fakt jego przekroczenia przez sąd nie powoduje żadnych negatywnych konsekwencji⁶³.

⁵⁹ C.P. Kłak, *Skarga na przewlekłość postępowania – zagadnienia proceduralne*, „Ius Novum” 2010, nr 2, s. 128–152.

⁶⁰ Postanowienie SN z dnia 5 czerwca 2008 r., III SPP 10/08, OSNP 2009, nr 15–16, poz. 217.

⁶¹ Postanowienie SN z dnia 25 stycznia 2008 r., III SPP 50/07, OSNP 2009, nr 5–6, poz. 86.

⁶² Postanowienie SN z dnia 23 października 2014 r., III SO 2/14, LEX nr 1532991.

⁶³ M. Zbrojewska, *Skarga na przewlekłość postępowania karnego*, „Palestra” 2004, nr 11–12, s. 21.

Sposoby rozstrzygnięcia przez sąd skargi na przewlekłość postępowania sądowego i konsekwencje jej uwzględnienia

Jak stanowi art. 9 ust. 1 i 2 ustawy skargę niespełniającą wymagań formalnych sąd właściwy do jej rozpoznania odrzuca bez wzywania do uzupełnienia braków, podobnie jak skargę wniesioną przez nieuprawnionego albo niedopuszczalną na podstawie art. 14 ust. 1, w myśl którego skarżący może wystąpić z nową skargą w tej samej sprawie po upływie 12 miesięcy od daty wydania przez sąd orzeczenia rozpoznającego skargę co do meritum (oddalającego lub uwzględniającego ją).

Należy przy tym wyraźnie podkreślić, że treść tej ostatniej regulacji nie ma na celu wyeliminowania możliwości wielokrotnego występowania o zasądzenie „sumy pieniężnej” poprzez wprowadzenie ograniczeń czasowych związanych z wniesieniem „nowej” skargi, lecz uchronienie postępowania co do istoty sprawy przed paraliżem spowodowanym przez konieczność częstego i wielokrotnego rozpoznawania kolejnych skarg. Brzmienie tego przepisu nie podważa bowiem możliwości wystąpienia z kolejnym wnioskiem o zasądzenie sumy pieniężnej, przewidując jedynie czasowe ograniczenie możliwości złożenia takiego wniosku⁶⁴.

Merytorycznego rozstrzygnięcia skargi na przewlekłość postępowania dotyczy art. 12 ust. 1–4 ustawy, zgodnie z treścią którego skargę niezasadną sąd oddala, zaś uwzględniając skargę stwierdza, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiła przewlekłość postępowania. Ponadto na żądanie skarżącego lub z urzędu sąd zaleca podjęcie przez sąd rozpoznający sprawę co do istoty odpowiednich czynności w wyznaczonym terminie, chyba że wydanie zaleceń jest oczywiście zbędne. Zalecenia nie mogą wkraczać w zakres oceny faktycznej i prawnej sprawy. Uwzględniając skargę, sąd na żądanie skarżącego przyznaje od Skarbu Państwa sumę pieniężną w wysokości od 2.000 złotych 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, ile etapów postępowania dotyczy stwierdzona przewlekłość postępowania. Sąd może przyznać sumę pieniężną wyższą niż 500 złotych za każdy rok dotychczasowego trwania postępowania, jeżeli sprawa ma szczególne znaczenie dla skarżącego, który swoją postawą nie przyczynił się w sposób zawiniony do wydłużenia czasu trwania postępowania. Na poczet tej sumy zalicza się kwoty przyznane już skarżącemu tytułem sumy pieniężnej w tej samej sprawie. Sumy pieniężnej nie przyznaje się w razie uwzględnienia skargi wniesionej przez Skarb Państwa albo państwowe jednostki sektora finansów publicznych.

⁶⁴ C.P. Kłak, *Temporalna niedopuszczalność złożenia nowej skargi na przewlekłość postępowania*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 3, s. 44–76.

W praktyce szczególne emocje wzbudzają rzecz jasna kwestie związane ze „świadczeniem” pieniężnym, możliwym do zasądzenia w razie stwierdzenia przewlekłości postępowania. Warto zatem zwrócić uwagę na okoliczność, że kwota wskazana w art. 12 ustawy, poza funkcją represyjną i prewencyjną, ma też znaczenie kompensacyjne. Inaczej mówiąc ma na celu zadośćuczynienie za krzywdę, jaką strona poniosła wskutek wadliwie skonstruowanego systemu wymiaru sprawiedliwości albo wadliwie działającego systemu wymiaru sprawiedliwości w praktyce⁶⁵. Określając przy tym wysokość owej sumy, sąd winien mieć na uwadze czas trwania postępowania, rodzaj sprawy, w której nastąpiła przewlekłość oraz jej znaczenie dla skarżącego, a także to, że przyczyną przewlekłego postępowania jest również to, że skarżący nieprecyzyjnie określił przedmiot zażalenia, co wymaga jednoznacznego wyjaśnienia przez sąd⁶⁶. Zgodzić należy się wreszcie z tezą, iż dla ustalenia zasadności żądania przez skarżącego przyznania mu owej sumy pieniężnej, jak i dla określenia jej wysokości należy brać także pod uwagę wpływ sądu na powstanie tej przewlekłości, a w szczególności to, czy przyczyną jej powstania są okoliczności zależne od sądu prowadzącego oceniane postępowanie, czy też od niego niezależne. Przy takim ujęciu kryteriów uzasadniających przyznanie skarżącemu „odpowiedniej sumy pieniężnej”, w tym ustalenia jej wysokości, przewidziana ustawą kwota zasądzana od sądu na rzecz skarżącego jest swoistego rodzaju sankcją nakładaną na sąd przewlekłe rozpoznający sprawę⁶⁷.

Podsumowanie

Objęcie postępowań sądowoadministracyjnych przepisami dotyczącymi możliwości wniesienia skargi na przewlekłość postępowania, uznać należy za bardzo istotny element realizacji przez państwo konstytucyjnego nakazu zapewnienia rozpatrywania spraw sądowych w rozsądnym terminie.

Przedmiotowa kategoria postępowań dotyczy bowiem sporów prawnych wynikających z administracyjnej (zarządczej) działalności państwa, której podstawową cechą powinna być szybkość i sprawność podejmowanych w jej ramach czynności. Pierwszą reakcją na zestawienie pojęć „administracja” i „sądownictwo” jest konstatacja, że mówimy o dwóch różnych biegunach działalności państwa. Jeśli jednak uświadomimy sobie, że termin „administracja” (czy może bardziej „administrowanie”) występuje w różnych ujęciach, to dość szybko

⁶⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 maja 2012 r., III SA/Wa 2145/11, LEX nr 1348187.

⁶⁶ Postanowienie NSA z dnia 21 października 2011 r., I OPP 77/11, LEX nr 984378.

⁶⁷ Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną niewydaniami orzeczenia sądowego we właściwym czasie* (art. 4171 § 3 k.c.), „Palestra” 2006, nr 9–10, s. 9.

okaże się, że jest on w istocie jednym z niezbędnych elementów prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, co stanowi jedno z najważniejszych oczekiwań obywatela wobec demokratycznego państwa prawa⁶⁸.

Administracja w znaczeniu materialnym (instytucjonalnym) stanowi bowiem wyodrębniony zakres działania państwa, jak też zależnych lub niezależnych od państwa organizacji mających osobowość prawną, który nie obejmuje co do zasady zarówno ustawodawstwa, jak i sądownictwa. Jeśli jednakowoż spojrzeć na administrację z punktu widzenia jej funkcji, okazuje się, że jest ona przede wszystkim procesem podejmowania decyzji, realizujących cele polityczne, socjologiczne, psychologiczne czy wreszcie techniczno-organizacyjne⁶⁹. Uwzględniając tę ostatnią kwestię, administracja, a raczej samo administrowanie (zarządzanie) siłą rzeczy musi pojawić się również w działaniach dwóch pozostałych konstytucyjnych władz, a zatem władzy ustawodawczej i sądowniczej.

Na koniec warto podkreślić, iż również założenie spójności polskiego systemu prawnego wymaga, aby w sytuacji wprowadzenia zasady rozsądnego terminu wydania decyzji administracyjnej, w razie jej zaskarżenia do sądu administracyjnego, stosowne orzeczenie zapadło również bez nieuzasadnionej zwłoki.

Bibliografia

Literatura

- Adamiak B., *Konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego*, [w:] Cz. Martysz, A. Matan (red.), *Pozycja samorządowych kolegów odwoławczych w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2005.
- Adamiak B., *Zasada równego prawa do sądu administracyjnego w polskim prawie*, „Przegląd Sądowy” 2003, nr 7–8.
- Artymiak G., *Zasada szybkości postępowania karnego. Uwag kilka na tle ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2005, nr 1.
- Banaszczyk Z., *Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną niewydaniem orzeczenia sądowego we właściwym czasie (art. 4171 § 3 k.c.)*, „Palestra” 2006, nr 9–10.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (ogólna charakterystyka)*, „Państwo i Prawo” 1975, z. 11–12.

⁶⁸ M. Ślaskowski, *Wewnętrzny nadzór administracyjny prezesa sądu powszechnego jako narzędzie służące do realizacji konstytucyjnej zasady prawa do sądu*, [w:] L. Zacharko, A. Matan i D. Gregorczyk (red.), *Administracja publiczna – aktualne wyzwania*, Katowice 2015, s. 449–460.

⁶⁹ Szerzej na ten temat E. Knosala, *Rozważania z teorii nauki administracji*, Tychy 2004, s. 15–18.

- Dauter B., Gruszczyński B., Kabat A., Niezgódka-Medek M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Dolecki H. i. Wiśniewski T. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 1, Artykuły 1–366, Warszawa 2013.
- Gliniecki W., *Przyspieszanie i usprawnianie postępowania karnego a ochrona interesów pokrzywdzonego*, „Prokuratura i Prawo” 2007, nr 2.
- Górecki P., Stachowiak S., Wiliński P., *Skarga na przewlekłość postępowania przygotowawczego i sądowego. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Grzegorzczak T., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. I, Art. 1–467, Warszawa 2014.
- Hermeliński W., *Skuteczny środek zaskarżenia przewlekłości postępowań sądowych*, „Palestra” 2002, z. 3–4.
- Jasiński W., *Glosa do postanowienia SA z dnia 28 stycznia 2009 r., II AKz 181/08*, LEX/el. 2010.
- Kłak C.P., *Pojęcie przewlekłości postępowania sądowego*, „Prokuratura i Prawo” 2008, nr 12.
- Kłak C.P., *Skarga na przewlekłość postępowania – zagadnienia proceduralne*, „Ius Novum” 2010, nr 2.
- Kłak C.P., *Temporalna niedopuszczalność złożenia nowej skargi na przewlekłość postępowania*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 3.
- Knosala E., *Rozważania z teorii nauki administracji*, Tychy 2004.
- Kornacki P., *Skarga na przewlekłość postępowania sądowoadministracyjnego*, Warszawa 2014.
- Krakowiak M., *Skarga o stwierdzenie przewlekłości postępowania egzekucyjnego*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego” 2005, nr 1–6.
- Nowicki M.A., *Wokół Konwencji Europejskiej. Krótki komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Kraków 2000.
- Orfin A., *Sprawność postępowania karnego w świetle zasady prawdy materialnej i zasady bezpośredniości*, „Ius Novum” 2012, nr 3.
- Paprzycki L.K. (red.), *Kodeks postępowania karnego, t. I, Komentarz do art. 1–424, wyd. III*, Warszawa 2013.
- Przybylska J., *Odpowiedzialność państwa za przewlekłość postępowania sądowego w sprawach cywilnych*, „Rejent” 2004, nr 9.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Stachowiak S., *Funkcje zasady skargowości w polskim procesie karnym*, Poznań 1975.
- Sykulska M., *Prawo do skutecznego środka odwoławczego na przewlekłość postępowania – skutki wyroku Kudła przeciwko Polsce dla polskiego prawa i praktyki*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. XIII.
- Śladkowski M., *Skarga na przewlekłość postępowania sądowego w świetle orzecznictwa sądów polskich oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Monitor Prawniczy” 2016, nr 2.

- Śladkowski M., *Wewnętrzny nadzór administracyjny prezesa sądu powszechnego jako narzędzie służące do realizacji konstytucyjnej zasady prawa do sądu*, [w:] L. Zacharko, A. Matan i D. Gregorczyk (red.), *Administracja publiczna – aktualne wyzwania*, Katowice 2015.
- Śladkowski M., *Zmiany w zakresie przeprowadzania postępowań cywilnych dokonane ustawą z 4.07.2019 r. jako przejaw odpowiedzialności państwa za realizację konstytucyjnej zasady prawa do sądu*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021, nr 4.
- Świda Z., *Właściwość sądu i prawo strony do rozstrzygania sprawy „w rozsądnym terminie”*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 10.
- Tarno J.P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Zbrojewska M., *Skarga na przewlekłość postępowania karnego*, „Palestra” 2004, nr 11–12.

Orzecznictwo

- Wyrok ETPC z dnia 22 stycznia 2013 r., 51219/09, Ruprecht v. Polska, LEX nr 1252840
- Wyrok ETPC z dnia 21 września 2004 r., 45299/99, Romanow v. Polska, LEX nr 123024.
- Wyrok ETPC z dnia 16 grudnia 1997 r., 25086/94, Proszak v. Polska, LEX nr 40780.
- Wyrok ETPC z dnia 26 października 2000 r., 30210/96, Kudła v. Polska, LEX nr 42805.
- Uchwała SN z dnia 15 lipca 1974 r., Kw. Pr. 2/74, OSNC 1974, nr 12, poz. 203.
- Postanowienie SN z dnia 23 października 2014 r., III SO 2/14, LEX nr 1532991.
- Postanowienie SN z dnia 9 października 2013 r., KSP 8/13, LEX nr 1375236.
- Postanowienie SN z dnia 21 września 2010 r., III SPP 19/10, LEX nr 667498.
- Postanowienie SN z dnia 20 lipca 2010 r., III SPP 16/10, OSNP 2012, nr 1–2, poz. 29.
- Postanowienie SN z dnia 5 czerwca 2008 r., III SPP 10/08, OSNP 2009, nr 15–16, poz. 217.
- Postanowienie SN z dnia 25 stycznia 2008 r., III SPP 50/07, OSNP 2009, nr 5–6, poz. 86.
- Postanowienie SN z dnia 15 września 2006 roku, II CNP 57/06, LEX nr 1095815.
- Postanowienie SN z dnia 19 kwietnia 2005 r., SPW 9/05, niepubl.
- Postanowienie NSA z dnia 18 maja 2012 r., I OPP 12/12, LEX nr 1260003.
- Postanowienie NSA z dnia 25 listopada 2010 r., I GZ 369/10, LEX nr 741367.
- Postanowienie NSA z dnia 21 października 2011 r., I OPP 77/11, LEX nr 984378.
- Postanowienie NSA z dnia 13 maja 2011 r., I OPP 24/11, LEX nr 795286.
- Postanowienie NSA z dnia 8 sierpnia 2008 r., I OPP 30/08, LEX nr 515646.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 maja 2012 r., III SA/Wa 2145/11, LEX nr 1348187.

Postanowienie SA w Krakowie z dnia 21 listopada 2012 r., II S 27/12, KZS 2012, nr 11, poz. 68.

Postanowienie SA w Lublinie z dnia 23 marca 2011 r., II S 7/11, LEX nr 852303.

Postanowienie SA w Krakowie z dnia 23 listopada 2010 r., II S 28/10, KZS 2010, z. 11, poz. 50.

Postanowienie SA w Krakowie z dnia 01 października 2008 r., II S 6/08, KZS 2008, z. 11, poz. 72.

Postanowienie SA w Krakowie z dnia 11 maja 2005 r., II S 6/05, KZS 2005, z. 5, poz. 47.

Postanowienie SA w Gdańsku z dnia 19 lipca 2006 r., II S 12/06, niepubl.

Postanowienie SA w Białymstoku z dnia 5 stycznia 2005 r., I Acz 1182/04, OSAB 2005, nr 1, poz. 34.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.

Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 roku o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, t.j.: Dz. U. z 2023 r., poz. 1725.

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j.: Dz. U. z 2025 r., poz. 769.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, t.j.: Dz. U. z 2025 r., poz. 304.

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, t.j.: Dz. U. z 2025 r., poz. 1172.

Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 ze zm.

Complaint about the protracted nature of administrative court proceedings in light of the constitutional principle of the right to a court.

Abstract

The introduction of the domestic legal system of the institution of complaint about the excessive length of proceedings represents, in practice, an important instrument supporting the Polish state in its efforts to speed up ongoing court proceedings and related 'quasi-judicial' proceedings (for example, enforcement proceedings within civil proceedings, as well as preparatory proceedings within criminal proceedings). From the perspective of legal science, it is a very interesting phenomenon functioning at the intersection of constitutional law and three major procedural disciplines, namely civil procedure, criminal procedure, and administrative court procedure.

As stated in Article 45, Section 1 of the Constitution of the Republic of Poland, everyone has the right to a fair and public hearing of their case without undue delay by a competent, independent, impartial, and steadfast court. As emphasized in doctrine, this provision expresses one of the fundamental rules of a democratic state governed by the rule of law, namely the principle of the so-called right to court. It represents a logical consequence of the assumption that in a state governed by law, only the court is the body ultimately deciding on the freedoms, rights, and obligations of individuals. Moreover, it is a very significant right of the individual, who can pursue their rights before a competent, independent, impartial, and steadfast court, which is obliged to conduct a fair and public examination of the case.

It has also been accurately noted that the right to a court consists of four basic elements, which are more specifically defined constitutional rights: the right of access to the court, the right to a properly shaped judicial procedure that meets the requirements of justice and transparency, the right to a judicial decision, and finally the right to a proper shaping of the system and position of the bodies adjudicating cases. One of the manifestations of a properly shaped procedure is ensuring the individual's right to have their case examined without unjustified delay.

Keywords: complaint, prolongation, court, administration, Constitution.