

RADA FUNDACJI

Halina Bortnowska-Dąbrowska Marek Antoni Nowicki
Jerzy Ciołmlewski Teresa Romer
Janusz Grzelak Mirosław Wyrzykowski
Michał Nawrocki

ZARZĄD FUNDACJI

Prezes: Danuta Przywara
Wiceprezes: Maciej Nowicki
Sekretarz: Piotr Kładoczny
Skarbnik: Elżbieta Czyż
Członek Zarządu: Janina A. Kłosowska

Warszawa, 1⁹ sierpnia 2016 r.

1617/46492/2016/PSP/MSZ

Naczelnny Sąd Administracyjny
ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5
00-011 Warszawa

sygn.

Opinia *amicus curiae*

Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie ze skargi kasacyjnej
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. z 2016 r.
(sygn.)

Helsińska Fundacja Praw Człowieka (dalej jako: Fundacja, HFPC) pragnie niniejszym przedstawić Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu opinię *amicus curiae* w sprawie ze skargi kasacyjnej od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. z 2016 r. (sygn.).

1. Uwagi ogólne

„Opinia przyjaciela sądu” (*amicus curiae*) to znana w praktyce orzeczniczej forma wyrażania przez organizacje pozarządowe poglądu w sprawie rozpatrywanej przed sądem lub trybunałem, któremu taka opinia jest przedstawiana. Opinia *amicus curiae* formułowana jest z uwzględnieniem szczególnej wiedzy oraz na podstawie badań prowadzonych w ramach działalności statutowej organizacji pozarządowej. Opinia ta ma w swoim założeniu pomóc organowi władzy sądowniczej w kompleksowym rozpatrzeniu sprawy, z uwzględnieniem

argumentów oraz poglądów, które być może nie są przedstawiane przez strony postępowania, ale są ważne z punktu widzenia interesu publicznego. W tym sensie dla Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka „klientem” nie jest konkretny uczestnik postępowania sądowego, ale Konstytucja RP i obowiązujący na jej podstawie porządek prawny w kontekście konkretnych okoliczności faktycznych i prawnych danej sprawy. „Opinie przyjaciela sądu” były już wielokrotnie składane przez Helsińską Fundację Praw Człowieka w sprawach rozpoznawanych przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, ale także sądami powszechnymi, Sądem Najwyższym, Trybunałem Konstytucyjnym oraz Europejskim Trybunałem Praw Człowieka.

2. Interes Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

Helsińska Fundacja Praw Człowieka (dalej: „HFPC”, „Fundacja”) jest organizacją pozarządową, której statutowym celem jest ochrona praw człowieka, w tym ich przestrzeganie przez organy władzy publicznej w Polsce. Jednym z obszarów szczególnego zainteresowania ze strony HFPC są gwarancje rzetelnego postępowania i nieodłącznie związane z nimi – mechanizmy przeciwdziałania przewlekłości. Na przestrzeni lat Fundacja podejmowała liczne działania w tym zakresie. Przykładowo, prawnicy HFPC prowadzili sprawę W. Rutkowskiego przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, zakończoną wydaniem przełomowego wyroku,¹ w którym ETPC stwierdził, że skarga na przewlekłość w obecnym kształcie nie spełnia wymogów konwencyjnych. Z kolei w 2013 r. HFPC skierowała do Sądu Najwyższego opinię *amicus curiae* w sprawie o sygn. III SPZP 1/13, w której Sąd Najwyższy podjął uchwałę dotyczącą sposobu ustalania przewlekłości na gruncie ustawy o skardze na przewlekłość. Jeśli chodzi o działania przed sądami administracyjnymi, pragniemy wskazać na naszą opinię skierowaną w 2011 r. do Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie dotyczącej opodatkowania sumy pieniężnej zasądzonej z tytułu przewlekłości (sygn. II FSK 1218/10). HFPC opiniuje także projekty aktów prawnych reformujących mechanizmy służące walce z przewlekłością postępowań.²

HFPC zdecydowała się na skierowanie opinii *amicus curiae* w niniejszej sprawie przede wszystkim z uwagi na nasze zaniepokojenie dotychczasowym przebiegiem postępowania w sprawie . Postępowanie to zostało wszczęte jeszcze w 2006 r. i, pomimo upływu 10 lat, nie zostało zakończone do dnia dzisiejszego. Akta postępowania dobitnie wskazują, że przyczyną tak rażącej przewlekłości nie jest zachowanie , lecz wydawanie przez organy kolejnych wadliwych decyzji administracyjnych, które były już czterokrotnie uchylane przez sądy administracyjne. Z uwagi na te okoliczności, w naszej ocenie, Naczelny Sąd Administracyjny powinien szczególnie wnikliwie przeanalizować zarzuty stawiane w skardze kasacyjnej strony i przyjąć interpretację przepisów k.p.a. i p.p.s.a., która byłaby spójna ze standardami rzetelnego postępowania wypracowanymi w orzecznictwie ETPC.

Celem niniejszej opinii nie będzie rzecz jasna powtarzanie argumentacji zawartej w skardze kasacyjnej ani zastępowanie Naczelnego Sądu Administracyjnego w ocenie prawnej przedstawionych tam zarzutów i wniosków, lecz zaprezentowanie standardów

¹ Wyrok ETPC z 1 lipca 2015 r. w sprawie *Rutkowski i inni przeciwko Polsce*, skarga nr 72287/10.

² Zob. np. opinia z 29 kwietnia 2016 r. (<http://programy.hfhr.pl/monitoringprocesulegislacyjnego/files/2016/05/opinia-skarga-na-przewleklosc.pdf>; ostatni dostęp: 23 lipca 2016 r.).

orzeczniczych ETPC na tle „prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie”. Szczególny nacisk zostanie położony na sposób obliczania rozmiarów przewlekłości przez ETPC.

3. Stan faktyczny sprawy

Decyzją Prezydenta Miasta z 31 marca 1979 r. Skarb Państwa przejął na własność nieruchomość należącą do poprzedników prawnych, na podstawie przepisów ustawy z 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin (dalej: ustawa emerytalna).

W 2006 r. złożył wniosek o stwierdzenie nieważności ww. decyzji, wskazując m.in. że nieruchomość została przejęta przez Skarb Państwa, mimo że istnieli następcy prawni rolników, którzy mogli przejąć gospodarstwo.

We wrześniu 2007 r. Minister Rolnictwa wydał decyzję odmowną, uzasadniając ją m.in. tym, że część spadkobierców odmówiła przejęcia przedmiotowego gospodarstwa rolnego, zaś pozostali nie spełniali wymogów prawnych do jego prowadzenia. W październiku 2007 r. Minister Rolnictwa utrzymał swoją decyzję w mocy. Jednakże, wyrokiem z 2008 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w uchylił obie decyzje Ministra i skierował sprawę do ponownego rozpoznania. Zdaniem Sądu, organ przeprowadził postępowanie w sposób wadliwy, nie wyjaśniając tak naprawdę istoty sprawy, a więc, czy zstępni byłych właścicieli gospodarstwa odmówili jego przejęcia, a także nie ocenił, czy mieli oni kwalifikacje do jego prowadzenia.

Po ponownym rozpatrzeniu sprawy, Minister Rolnictwa znów odmówił (decyzje z kwietnia i maja 2008 r.) stwierdzenia nieważności decyzji, uznając, że istniała jedna następczyni, która mogłaby przejąć gospodarstwo i nie odmówiła tego, jednakże z uwagi na odległość swojego zamieszkania nie dawała gwarancji należytego prowadzenia gospodarstwa. Skarga od ww. decyzji została początkowo oddalona przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyrokiem z 2009 r. (sygn.), jednak 1 grudnia 2010 r. Naczelny Sąd Administracyjny uchylił ten wyrok (sygn.). Rozpatrując sprawę ponownie Wojewódzki Sąd Administracyjny w W wyrokiem z 2011 r. (sygn.) ponownie uchylił obie decyzje Ministra.

Sprawa ponownie wróciła zatem do Ministra Rolnictwa, który decyzją z 1 sierpnia 2011 r., utrzymaną następnie w mocy decyzją z 10 maja 2012 r., stwierdził nieważność decyzji o przejęciu z 1979 r., uzasadniając, że decyzja była wadliwa, gdyż istniała spadkobierczyni, która mogła przejąć gospodarstwo. Decyzja ta została jedna zaskarżona przez Gminę B. Rozpatrując skargę, Wojewódzki Sąd Administracyjny w W wyrokiem z dnia 14 marca 2013 r. (sygn.) po raz kolejny uchylił decyzję Ministra wskazując, że organ powinien był wyjaśnić, czy decyzja z 1979 r. nie wywołała nieodwracalnych skutków prawnych, co zgodnie z art. 156 § 2 k.p.a. uniemożliwiłoby stwierdzenie jej nieważności. Skarga kasacyjna od tego wyroku została oddalona przez Naczelny Sąd Administracyjny 10 października 2014 r. (sygn.).

Sprawa po raz trzeci wróciła zatem do Ministra Rolnictwa, który 1 lipca 2015 r. wydał decyzję o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji z 1979 r., stwierdzając jednocześnie, że została ona wydana z naruszeniem prawa. W dniu 10 listopada 2015 r. Minister utrzymał swoją decyzję w mocy. W uzasadnieniach obu decyzji organ oparł się na

wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2015 r. (sygn. akt: P 46/13), w którym art. 156 § 2 k.p.a. został uznany za niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w jakim przepis nie wyłączał dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z rażącym naruszeniem prawa, gdy od wydania decyzji nastąpił znaczny upływ czasu, a decyzja była podstawą nabycia prawa lub ekspektatywy. Wyrokiem z marca 2016 r. (sygn. ...) Wojewódzki Sąd Administracyjny w W ... uznał jednak decyzje Ministra za błędne, wskazując, że wyrok TK stwierdzający pominięcie ustawodawcze nie zmienia sam w sobie stanu prawnego, lecz jedynie zobowiązuje ustawodawcę do dokonania takiej nowelizacji. Minister nie mógł zatem samodzielnie „dopisać” do art. 156 § 2 k.p.a. nieistniejącej tam przesłanki w postaci „znaczącego upływu czasu” i na tej podstawie odmówić stwierdzenia nieważności decyzji.

Po tym wyroku, sprawa po raz czwarty wróciła do ponownego rozpoznania przez Ministra Rolnictwa.

4. Problem prawny w niniejszym postępowaniu

W ocenie HFPC podstawowym problemem prawnym w przedmiotowej sprawie jest to, czy skarga ... mogła zostać uwzględniona zważywszy na datę jej wniesienia. W tym zakresie należy przypomnieć, że ... odwołał się od decyzji Ministra Rolnictwa z lipca 2015 r. składając w dniu ... sierpnia 2015 r. wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy. Wobec niewydania decyzji przez Ministra w terminie miesiąca, ... pismem z września 2015 r. wezwał organ do usunięcia naruszenia prawa. W dniu listopada Minister Rolnictwa wydał decyzję w przedmiocie wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy, jednak została ona doręczona ... dopiero listopada, a listopada złożył on już skargę na przewlekłe prowadzenie sprawy przez organ do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Wyrokiem z marca 2016 r. (sygn. ...) Sąd ten oddalił jednak skargę ... uznając, że była ona niedopuszczalna, gdyż w momencie jej złożenia organ wydał już decyzję, a fakt doręczenia jej skarżącemu dopiero 4 dni później nie ma żadnego znaczenia dla dopuszczalności skargi. Od wyroku tego ... wniósł skargę kasacyjną w dniu ... maja 2016 r.

Zdaniem Fundacji, ustalenie, czy wniesienie skargi na przewlekłość było w niniejszym przypadku dopuszczalne wymaga sięgnięcia do standardów wypracowanych w orzecznictwie ETPC, przede wszystkim w zakresie tego, jak należy badać, czy i w jakich rozmiarach doszło do przewlekłości.

5. Standardy ETPC dotyczące „prawa rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie”

5.1. Zakres normowania art. 6 ust. 1 EKPC a przedmiot niniejszej sprawy

Zgodnie z art. 6 ust. 1 EKPC „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej (...)”.

Gwarancje przewidziane w tym przepisie są zatem ograniczone przedmiotowo do dwóch kategorii spraw – karnych i cywilnych. Terminy są jednak przez ETPC definiowane autonomicznie i błędem byłoby uznanie, że sprawy administracyjne zawsze wyłączone są z zakresu art. 6 ust. 1 Konwencji.

Jak wskazuje A. Wróbel, „Trybunał w ocenie, czy prawo, na które powołuje się skarżący, jest prawem o cywilnoprawnym charakterze, kieruje się rozróżnieniem między prawem cywilnym (prywatnym) i prawem publicznym, które uzyskuje w drodze wartościującego porównywania systemów prawnych państw-stron Konwencji. Odniesienie do charakteru prawa jako prawa cywilnego w związku z prawem publicznym dokonuje się w orzecznictwie Trybunału w trzech grupach spraw, w których: 1) rozstrzygnięcia wpływają na cywilnoprawny status (sytuację, pozycję) jednostki, 2) zakwalifikowanie prawa jako prawa cywilnego lub publicznego następuje poprzez rozważanie i ważenie cywilnoprawnych oraz publicznoprawnych aspektów danego sporu, 3) przedmiot sporu ma charakter majątkowy/pieniężny (...) W wypadku, gdy treść i skutek prawa według prawa krajowego mają w przeważającej mierze naturę osobistą/personalną (*personal*), prywatną (*private*) lub gospodarczą/majątkową/pieniężną (*economic/pecuniary*), odnośne prawo będzie miało z reguły charakter prawa o charakterze cywilnoprawnym w rozumieniu art. 6 EKPCz”.³

W swoim orzecznictwie ETPC kwalifikował zatem jako spory dotyczące „praw i obowiązków o charakterze cywilnym” m.in. postępowania administracyjne dotyczące wyłączenia⁴, planowania przestrzennego⁵ oraz licencji i zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej⁶. W kontekście niniejszej sprawy warto zauważyć, że ETPC niejednokrotnie stwierdzał naruszenie art. 6 ust. 1 EKPC w kontekście polskich spraw dotyczących aktów nacjonalizacyjnych i wyłączeniowych wydawanych w okresie PRL. Przykładowo, w sprawie *Beller przeciwko Polsce* ETPC stwierdził naruszenie art. 6 ust. 1 EKPC z uwagi na przewlekłe rozpoznawanie wniosku skarżącej o zwrot nieruchomości objętej „dekretem Bieruta”⁷, w sprawie *Zwierzyński przeciwko Polsce* – ze względu na przewlekłość w postępowaniu dotyczącym stwierdzenia nieważności decyzji wyłączeniowej z lat 50. XX w.⁸, zaś w sprawie *Helwig przeciwko Polsce* – ze względu na przewlekłość w postępowaniu dotyczącym stwierdzenia decyzji z 1951 r. i 1958 r. o nacjonalizacji przedsiębiorstwa i nieruchomości poprzedników prawnych skarżących.⁹

5.2. Sposób ustalania przewlekłości przez ETPC

Badając, czy w sprawie doszło do przewlekłości, ETPC ustala czas trwania całego postępowania w sprawie, a więc od momentu jego wszczęcia do prawomocnego zakończenia.¹⁰ W sprawach administracyjnych (kwalifikowanych jako „cywilne”) brany jest pod uwagę zarówno etap postępowania administracyjnego, jak i sądowno-administracyjnego.¹¹

Warto zwrócić uwagę, że w kontekście spraw polskich Trybunał wielokrotnie podkreślał, iż przy ocenie rozmiarów przewlekłości niedopuszczalna jest „fragmentaryzacja” postępowania, a więc uwzględnianie wyłącznie czasu trwania postępowania przed daną instancją, w oderwaniu od długości całego postępowania. Niestety, podejście takie przez

³ A. Wróbel, komentarz do art. 6 EKPC [w:] : L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom I. Komentarz do artykułów 1-18*, Warszawa 2010, s. 263-264.

⁴ Zob. np. wyrok z 29 marca 2006 r. w sprawie *Scordino przeciwko Włochom (nr 1)*, skarga nr 36813/97.

⁵ Zob. np. wyrok z 22 listopada 1995 r. w sprawie *Bryan przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 19178/91.

⁶ Zob. np. wyrok z 27 października 1987 r. w sprawie *Pudas przeciwko Szwecji*, skarga nr 10426/83.

⁷ Wyrok z 1 lutego 2005 r., skarga nr 51837/99.

⁸ Wyrok z 19 czerwca 2001 r., skarga nr 34049/96.

⁹ Wyrok z 21 października 2008 r., skarga nr 33550/02.

¹⁰ D. Vitkauskas, G. Dikov, *Ochrona prawa do rzetelnego procesu w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Strasburg 2012, s. 77-78.

¹¹ A. Wróbel, *op. cit.*, s. 365.

wiele lat dominowało w orzecznictwie polskich sądów, zarówno powszechnych, jak i administracyjnych.

Rażące różnice między stanowiskiem wyrażonym w orzecznictwie polskich sądów na tle skargi na przewlekłość¹² a standardami strasburskimi doprowadziły do wydania przez ETPC w lipcu 2015 r. wyroku pilotażowego w sprawie *Rutkowski i inni przeciwko Polsce*. W orzeczeniu tym Trybunał stwierdził, że „Praktyka «fragmentaryzacji postępowań» przyjęta przez polskie sądy była oceniana przez Trybunał – co było komunikowane polskiemu rządowi wielokrotnie – jako niezgodna z art. 6 ust. 1 EKPC od samego początku funkcjonowania ustawy z 2004 r. [o skardze na przewlekłość]. Już w wyroku *Majewski przeciwko Polsce*, wydanym 11 października 2005 r., Trybunał przypomniał polskim władzom, że «jak wskazano w wielu wcześniejszych orzeczeniach, rozsądna długość postępowania musi być oceniana w świetle konkretnych okoliczności sprawy, traktowanej jako całość. Trybunał bada całkowitą długość postępowania, obejmującą wszystkie jego etapy» (...). W świetle tego wyroku było więc oczywiste dla władz krajowych, że sąd rozpatrujący skargę wniesioną na podstawie ustawy z 2004 roku musi uwzględniać całość postępowania i wszystkie jego etapy. Pomimo, że zasada ta była wielokrotnie powtarzana przez Trybunał w późniejszych orzeczeniach, wskazujących na wadliwość praktyki fragmentaryzacji postępowania przyjmowaną w polskich sądach, w tym – Sądzie Najwyższym (...), organy polskie nie zmieniły swojego podejścia. (...) W opinii Trybunału, praktyka ta była główną przyczyną wadliwego funkcjonowania systemu skargi na przewlekłość (...)”. Trybunał wezwał zatem polskie władze do dokonania niezbędnych zmian legislacyjnych w Ustawie o skardze na przewlekłość w celu dostosowania jej do wymogów konwencyjnych.

Warto przy tym zwrócić uwagę, że jeszcze przed wydaniem przez ETPC powyższego wyroku pilotażowego, bardzo ważną uchwałę, wykonującą standardy strasburskie, podjął Sąd Najwyższy.¹³ Stosownie do uchwały „W postępowaniu ze skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki ocenie pod kątem przewlekłości podlegają zarzuty skarżącego odnoszące się do przebiegu postępowania, od jego wszczęcia do prawomocnego zakończenia, niezależnie od tego, na jakim etapie tego postępowania skarga została wniesiona (art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki; Dz. U. Nr 179, poz. 1843 ze zm.).”

W celu pełnego wykonania wyroku w sprawie *Rutkowski i inni przeciwko Polsce*, Ministerstwo Sprawiedliwości przedstawiło, pod koniec marca 2016 r., projekt ustawy nowelizującej Ustawę o skardze na przewlekłość. Jedną z zawartych w nim propozycji jest nadanie art. 2 ust. 2 Ustawy o skardze na przewlekłość następującego brzmienia: „Dla stwierdzenia, czy w sprawie doszło do przewlekłości postępowania, należy w szczególności ocenić prawidłowość i terminowość działań 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

¹² Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. z 2004 r. Nr 179, poz. 1843 z późn. zm.).

¹³ Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 28 marca 2013 r., sygn. III SPZP 1/13.

przeprowadzenia i zakończenia sprawy egzekucyjnej albo innej sprawy dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego, uwzględniając łączny dotychczasowy czas postępowania od jego wszczęcia do chwili rozpoznania skargi, niezależnie od tego, na jakim etapie skarga została wniesiona, a także charakter sprawy, stopień faktycznej i prawnej jej zawiłości, znaczenie dla strony, która wniosła skargę, rozstrzygniętych w niej zagadnień oraz zachowanie się stron, a w szczególności strony, która zarzuciła przewlekłość postępowania”.

5.3. Kryteria oceny przewlekłości

Jedynie pokrótce, gdyż nie jest to kwestia kluczowa dla rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy, przedstawić należy kryteria, którymi posługuje się ETPC przy ocenie, czy w danej sprawie doszło do przewlekłości. Do kryteriów tych Trybunał zalicza stopień skomplikowania sprawy¹⁴, zachowanie się skarżącego w toku postępowania¹⁵, sposób prowadzenia postępowania przez organy¹⁶ oraz stopień uciążliwości postępowania dla oskarżonego¹⁷.

Z powyższego wynika, że z Konwencji nie sposób jest wywieść jednego, sztywnego terminu, po upływie którego postępowanie zawsze będzie obciążone przewlekłością. Aby bowiem ocenić, czy zostało naruszone prawo jednostki do rozpoznania jej sprawy w rozsądnym terminie, należy wziąć pod uwagę indywidualne okoliczności sprawy. Niemniej warto zwrócić uwagę, że w orzecznictwie ETPC można odnaleźć liczne przykłady spraw, w których dziesięcioletnie (lub nawet krótsze) postępowania administracyjne były uznawane za przewlekłe.¹⁸

6. Dopuszczalność wniesienia skargi w przedmiotowej sprawie

Jak już zostało przedstawione, Wojewódzki Sąd Administracyjny w W oddalił skargę uznając, że została ona wniesiona już za późno – w momencie jej wniesienia postępowanie administracyjne już się zakończyło, choć sam dowiedział się o tym fakcie dopiero kilka dni później. Sąd wskazał, że „w sytuacji wniesienia skargi już po wydaniu przez organ aktu administracyjnego kończącego merytorycznie sprawę, w której rzekomo miał pozostawać on w zwłoce, nie jest możliwe jej uwzględnienie”, argumentując m.in., że „wyłącznym celem wniesienia w tym przedmiocie skargi, nie może być wszak jedynie uzyskanie prejudykatu w postaci stwierdzenia przewlekłości w zakończonym przed wniesieniem skargi postępowaniu, w celu dochodzenia ewentualnych roszczeń odszkodowawczych” oraz odwołując się do art. 5 ust. 1 Ustawy o skardze na przewlekłość.

Zdaniem Fundacji, wykładnia przyjęta przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w W nie jest zasadna i prowadzi do naruszenia art. 6 ust. 1 EKPC.

¹⁴ Zob. np. wyrok ETPC z 16 stycznia 2007 r. w sprawie *Bqk przeciwko Polsce*, skarga nr 7870/04.

¹⁵ Zob. np. wyrok ETPC z 8 lipca 1987 r. w sprawie *H. przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 9580/81.

¹⁶ Zob. np. wyrok ETPC z 26 października 1988 r. w sprawie *Martins Moreira przeciwko Portugalii*, skarga nr 11371/85.

¹⁷ Zob. np. wyrok ETPC z 15 października 1999 r. w sprawie *Humen przeciwko Polsce*, skarga nr 26614/95.

¹⁸ Zob. np. wyrok ETPC z 22 kwietnia 2008 r. w sprawie *Bennich-Zalewski przeciwko Polsce*, skarga nr 59857/00; wyrok ETPC z 18 czerwca 2002 r. w sprawie *Uthke przeciwko Polsce*, skarga nr 48684/99; wyrok ETPC z 14 października 2003 r. w sprawie *I.P. przeciwko Polsce*, skarga nr 77831/01.

Na wstępie należy wskazać, że mając na uwadze orzecznictwo ETPC zaprezentowane pokrótce w pkt. 5.1. niniejszej opinii, nie ulega wątpliwości, że sprawa ma charakter „cywilny” w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC. Dotyczy ona bowiem prawa własności przysługującego jego poprzednikom prawnym, a tym samym – wpływa także potencjalnie na prawo własności jego samego. Oznacza to, że przedmiotowa sprawa powinna być prowadzona z poszanowaniem prawa strony do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, gwarantowanego w analizowanej tu normie konwencyjnej.

Tym samym ocena, czy doszło w przedmiotowej sprawie do przewlekłości musi być dokonana z uwzględnieniem podstawowej zasady płynącej z przedstawionego wyżej orzecznictwa ETPC, a więc zakazu „fragmentaryzacji” postępowania. Wprawdzie cytowany wyżej wyrok w sprawie *Rutkowski przeciwko Polsce* dotyczył Ustawy o skardze na przewlekłość, która, co oczywiste, nie znajduje zastosowania w postępowaniu administracyjnym, niemniej raz jeszcze należy podkreślić, że sprawa administracyjna dotycząca „praw i obowiązków o charakterze cywilnym” w rozumieniu art. 6 EKPC stanowi w świetle orzecznictwa ETPC jednolitą całość, a zatem przedstawione wyżej standardy prawne znajdują względem niej pełne zastosowanie. Także w doktrynie wskazuje się, że „przewlekłe prowadzenia postępowania, o jakim mowa w art. 3 § 2 pkt. 8 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, musi być oceniane w odniesieniu do całego postępowania, a nie jedynie do jednego z jego etapów (...) To nie przewlekłe prowadzenie określonego etapu postępowania, lecz przewlekłe prowadzenie całego postępowania od momentu wszczęcia postępowania, aż do wydania aktu, względnie podjęcia czynności, przesądza o przewlekłości działań organów administracji publicznej prowadzących sprawę”.¹⁹

Za niezasadnością różnicowania standardów oceny stopnia przewlekłości w postępowaniu administracyjnym w stosunku do innych postępowań przemawia także fakt, że od kilku lat ustawodawca polski zbliża środki prawne służące walce z przewlekłością na gruncie k.p.a. i p.p.s.a. do tych, obowiązujących na gruncie Ustawy o skardze na przewlekłość. W 2011 r.²⁰ wprowadzono możliwość składania zażalenia oraz skargi do sądu administracyjnego na przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego, zaś w 2015 r.²¹ – możliwość zasądzenia przez sądy administracyjne sumy pieniężnej na rzecz strony dotkniętej przewlekłością (art. 149 § 2 p.p.s.a.). Także NSA podkreślał w swoim orzecznictwie, że zarówno mechanizmy z k.p.a. oraz p.p.s.a., jak i Ustawa o skardze na przewlekłość są „wynikiem orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który wielokrotnie w swoim orzecznictwie na tle spraw przeciwko Polsce wskazywał, że do realizacji zasady załatwienia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki niezbędne są efektywne środki do walki z ową przewlekłością”.²²

¹⁹ P. Daniel, *Skarga na przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego*, „Ius Novum” 2012, nr 3, s. 120.

²⁰ Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18 z późn. zm.).

²¹ Ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. poz. 658).

²² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. II OSK 2390/12.

W konsekwencji, z perspektywy strasburskiej niezasadne jest przyjęcie, że skarga na przewlekłość jest niedopuszczalna ze względu na zakończenie postępowania, skoro postępowanie to, rozumiane jako jednolita całość od jego wszczęcia do prawomocnego zakończenia, w dalszym ciągu się nie zakończyło. Postępowanie to trwa od 10 lat i w przypadku złożenia przez [] skargi do ETPC to właśnie ów dziesięcioletni okres byłby wzięty pod uwagę przez ETPC. W momencie złożenia skargi przez [] zakończony był co najwyżej jeden etap tego postępowania, nie zaś jego całość – przypomnijmy bowiem, że w przypadku spraw administracyjnych o charakterze cywilnym ETPC traktuje etapy administracyjny i sądowo-administracyjny jako dwie części tej samej sprawy, które przy badaniu, czy doszło do przewlekłości muszą być rozpatrywane łącznie. Uznanie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny, że uwzględnienie skargi [] było niedopuszczalne, stanowi zatem przejaw nieakceptowanej przez ETPC „fragmentaryzacji” postępowania.

Warto przy tym zauważyć, że w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego dominuje trafny pogląd, w myśl którego wydanie decyzji przez organ, którego przewlekłe działanie jest przedmiotem postępowania przed sądem administracyjnym, nie powoduje umorzenia postępowania z uwagi na jego bezprzedmiotowość. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 15 stycznia 2013 r. (sygn. II OSK 2390/12), „(...) skarga na przewlekłość ma za zadanie stwierdzenie, że postępowanie jest (było) prowadzone w sposób przewlekły, bez względu na to, czy sprawa została załatwiona przed wydaniem orzeczenia, czy też nie. Ponadto wskazać należy, że orzeczenie sądu stwierdzające prowadzenie postępowania administracyjnego w sposób przewlekły daje obywatelowi prawo do ubiegania się o odszkodowanie od Skarbu Państwa - w przedmiotowej sprawie od Gminy - na zasadach określonych, w kodeksie cywilnym, jeżeli owa przewlekłość postępowania spowodowała po jego stronie szkodę (art. 417¹ § 3 k.c.). (...) Tym samym brak orzeczenia w zakresie objętym dyspozycją art. 149 § 1 zdanie drugie p.p.s.a. uniemożliwia stronie dochodzenie odszkodowania z tytułu niezgodnego z prawem zaniechania organu, co do wydania aktu administracyjnego. W tej sytuacji umorzenie postępowania sądowo-administracyjnego ze skargi na przewlekłość postępowania z uwagi na jego bezprzedmiotowość z tego powodu, że skarga dotyczy postępowania administracyjnego, które zakończyło się przed wydaniem wyroku, spowodowałoby brak możliwości uzyskania wskazanego odszkodowania, a także wypaczyłoby sens wprowadzenia powyższej regulacji do ustawy. Należy bowiem podnieść, że wprowadzone w ostatnim czasie zarówno do postępowania cywilnego, jak i administracyjnego, środki prawne dyscyplinujące sprawność postępowania oraz dochodzenia odszkodowania za przewlekłe prowadzenie spraw są wynikiem orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który wielokrotnie w swoim orzecznictwie na tle spraw przeciwko Polsce wskazywał, że do realizacji zasady załatwienia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki niezbędne są efektywne środki do walki z ową przewlekłością, a także możliwość dochodzenia naprawienia szkody płynącej z przewlekłego prowadzenia postępowania (...).”

Wojewódzki Sąd Administracyjny w W [] w zaskarżonym wyroku podkreślił wprawdzie, że nie kwestionuje przedstawionej powyżej wykładni Naczelnego Sądu Administracyjnego, niemniej uznał, że pogląd ten „nie może być (...) przenoszony na sytuacje diametralnie odmienne, jakimi są sytuacje wniesienia skargi na przewlekłe

prorowadzenie postępowania już po wydaniu aktu administracyjnego, kończącego merytorycznie postępowanie”. Zdaniem Fundacji, stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego nie jest zasadne nie tylko z tego względu, że jak wskazano powyżej, z perspektywy EKPC postępowanie wcale się nie zakończyło, ale też dlatego, że z perspektywy strony postępowania administracyjnego sytuacja, w której postępowanie się nie zakończyło, oraz takie, które wprawdzie zakończyło się, ale o którego zakończeniu nie została ona powiadomiona, nie różnią się istotnie od siebie. Strona działa bowiem w przekonaniu, że w momencie wnoszenia skargi organ w dalszym ciągu pozostaje w zwłoce. Jeśli więc w chwili złożenia skargi stronie nie została jeszcze doręczona decyzja, a dotychczasowe działania organu wskazują na jego przewlekłe działanic, to należy uznać, że skarga jest dopuszczalna. Taka wykładnia jest tym bardziej uzasadniona, jeżeli organ wydał decyzję, ale uczynił to po upływie terminów przewidzianych w k.p.a.

W opinii HFPC, argumenty przedstawiane przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w W przeciwko prezentowanej tu interpretacji nie są przekonujące. Stwierdzenie przez Sąd, że „z chwilą podjęcia tej decyzji [tj. decyzji Ministra Rolnictwa z listopada 2015 r.] przestała zatem istnieć prawna możliwość zobowiązania organu do wydania aktu, a w konsekwencji skarga na przewlekłe prowadzenie przez Ministra postępowania wniesiona po tym dniu, nie mogła być uwzględniona”, pomija fakt, że dokładnie taka sama sytuacja, a więc niemożność zobowiązania organu do wydania aktu, ma miejsce, gdy organ wyda decyzję już po wniesieniu skargi na przewlekłość do WSA, lecz przed jej rozpoznaniem, a, jak zostało wyżej przedstawione, nie stoi to na przeszkodzie uwzględnieniu skargi. Z kolei stwierdzenie, że „(...) w dacie wpływu skargi do organu, tj. listopada 2015 r., decyzja z dnia listopada 2015 r. została doręczona skarżącemu” w sposób niezrozumiały uzależnia dopuszczalność wniesienia skargi od terminu jej doręczenia organowi.

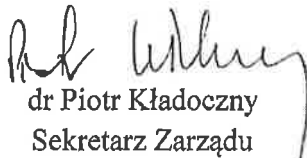
7. Podsumowanie

Podsumowując, zdaniem Fundacji, standardy prawne wypracowane w orzecznictwie ETPC na tle art. 6 ust. 1 EKPC przemawiają za uznaniem, że skarga na przewlekłość złożona po wydaniu przez organ ostatecznej decyzji, lecz przed jej doręczeniem stronie, może zostać uwzględniona, o ile całokształt okoliczności sprawy przemawia za stwierdzeniem, że doszło do przewlekłości. Za wykładnią taką przemawia przede wszystkim fakt, że zgodnie z podejściem Trybunału w Strasburgu przy ocenie, czy doszło do przewlekłości oraz jej skali należy brać pod uwagę całość postępowania, tj. od jego wszczęcia do prawomocnego zakończenia. „Fragmentaryzacja” postępowania, a więc rozpatrywanie czasu trwania wyłącznie jednego etapu postępowania, bez uwzględniania jego całości, jest niedopuszczalna, co stwierdził ETPC m.in. w wielokrotnie tu przywoływanym pilotażowym wyroku w sprawie *Rutkowski i inni przeciwko Polsce*. W kontekście sprawy oznacza to, że zarówno w momencie wniesienia skargi na przewlekłość, jak i obecnie, postępowanie w dalszym ciągu się toczy i nie ma przeszkód do tego, by jego skargę rozpoznać merytorycznie. Za taką wykładnią przemawia także fakt, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, wydanie decyzji w toku postępowania sądowo-administracyjnego zainicjowanego skargą na przewlekłość, nie prowadzi do umorzenia tego postępowania. Stanowisko to jest przejawem trafnego poglądu, że postępowanie w sprawie skargi na przewlekłość nie ma na celu jedynie ponaglenia organu prowadzącego sprawę, lecz odgrywa także bardzo istotną rolę z punktu widzenia ochrony

praw jednostki. Niezasadne byłoby zatem pozbawianie strony możliwości uzyskania wyroku stwierdzającego przewlekłość, jeśli złożyła ona skargę w chwili, gdy nie wiedziała jeszcze o zakończeniu postępowania.

Projekt opinii sporządził Marcin Szwed, LL.M., prawnik w Programie Spraw Precedensowych HFPC.

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,


dr Piotr Kładoczny
Sekretarz Zarządu


Danuta Przywara
Prezes Zarządu

