

ZBIGNIEW CZARNIK

Ciągłość postępowania sadowoadministracyjnego

The Continuity of Judicial-Administrative Proceedings

ISTOTA ZASADY KONCENTRACJI POSTĘPOWANIA
SĄDOWOADMINISTRACYJNEGO

Ciągłość (koncentracja) postępowania sądowego to pojęcie ogólne, które może być przedmiotem analizy w ramach różnych dyscyplin prawnych. W znaczeniu najogólniejszym to przedmiot rozważań teorii prawa, wówczas funkcjonuje jako jedna z ogólnie konstruowanych zasad dotyczących wymiaru sprawiedliwości w zakresie wyrokowania.¹ W nauce prawa procesowego koncentracja to dyrektywa, w myśl której proces powinien stanowić zwarty, konsekwentny ciąg czynności i zdarzeń, bez przerw i zahamowań.² Zasada ta ma charakter uniwersalny, a w tzw. znaczeniu konkretnym odnosi się m.in. do licznych procedur sądowych. Rozróżnienie tych znaczeń zasady ciągłości wyznacza różne płaszczyzny badań.

Abstrakcyjne ujęcie koncentracji postępowania sądowego sprowadza się do wskazania tych wszystkich regulacji szczegółowych w ramach danej procedury, które stanowią wyjątki zakłócające przebieg czynności procesowych. W takim ujęciu ciągłość postępowania wyznaczana jest w sposób negatywny, stanowiąc efekt uogólnienia wyjątków i przyjęcia zasady jako ich konsekwencji. Ten spo-

* Na stronach tytułowych poszczególnych artykułów – obok nazwisk Autorów – wskazano uczelnie, instytucje naukowe lub jednostki dydaktyczne, w których Autorzy są lub byli ostatnio zatrudnieni, albo które udzieliły naukowej rekomendacji tekstom przekazany do druku.

¹ Zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, s. 160–161, 172

² Por. M. Cieślak, *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*, Warszawa 1984, s. 343.

sób konstruowania zasady koncentracji w ramach postępowań sądowych jest w pełni uzasadniony, gdyż należy ona do zasad nieskodyfikowanych.³

Ciągłość postępowania to także postulat prakseologiczny, warunkujący skuteczność działalności zmierzającej do zrealizowania wymiaru sprawiedliwości.⁴ Tak ujmowana ciągłość jest postulatem poprawnego zorganizowania czynności sądu, których skutkiem ma być wymiar sprawiedliwości. Oczywiście w tym ujęciu ciągłość jest bardziej kategorią organizacji organów wymiaru sprawiedliwości niż stosowania prawa, przy czym wskazane rozróżnienie nie pozwala na poprowadzenie ścisłej linii demarkacyjnej pomiędzy stosowaniem prawa a działalnością sądu. Zawsze jest tak, że działalność sądu ma charakter normatywny, bo jest regulowana przepisami prawa. W tym znaczeniu zagadnienia organizacyjne doniosłe dla stosowania prawa są uregulowane prawem ustrojowym⁵, a mniej znaczące prawem wewnętrznym.⁶ W konsekwencji zawsze są określone prawem, co wskazuje na daleko posuniętą ich jurydyzację.

W postępowaniu sadowoadministracyjnym ciągłość postępowania może być ujmowana w znaczeniu statycznym i dynamicznym.⁷ Pierwsze ujęcie wiąże się z charakterystyką instytucji tworzących daną procedurę z punktu widzenia realizacji postulatu koncentracji postępowania. Z kolei dynamicznie rozumiana ciągłość jest to funkcjonowanie określonych przepisami instytucji w ich procesowym układzie, tworzącym tok postępowania – od jego wszczęcia do wydania przez sąd rozstrzygnięcia. Dla takiego przebiegu postępowania nie tyle istotne jest wykazywanie, że poszczególne czynności dokonywane przez sąd realizują zasadę ciągłości, co wskazanie, które instytucje postępowania sądowego ciągłość ograniczają lub wyłączają. Zatem charakterystyka zasady ciągłości w dynamicznym ujęciu koncentruje się raczej na wyjątkach od niej, bowiem statyka procesu – rozumiana jako logicznie zorganizowany zespół instytucji – wymusza, by ciągłość jako zasada była realizowana w trakcie toczącego się postępowania.

³ Zob. M. Cieślak (*ibidem*, s. 201), który nieskodyfikowaną zasadą procesową nazywa syntezę wynikającą z grupy przepisów lub ich całokształtu, niesformułowaną w osobnym przepisie.

⁴ Szerzej i ogólnie na ten temat: J. Homplewicz, *Teoria organizacji i kierownictwa. Zagadnienia podstawowe*, Katowice 1979, s. 56–60.

⁵ Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (DzU nr 153, poz. 1269) dalej p.u.s.a.

⁶ Np. rozporządzenie Prezydenta RP z 18 września 2003 r., regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (DzU nr 169, poz. 1646) albo zarządzenia Prezesa NSA, np. nr 11 z 27 listopada 2003 r. w sprawie ustalenia zasad biurowości w sądach administracyjnych.

⁷ W nauce prawa zauważa się ten dualizm, wskazując, że zasady prawa jako wzorce (normy) zachowania kształtują nie tylko tok postępowania, ale wpływają na jego normatywny kształt, gdyż oddziałują na ustawodawcę, szerzej: S. Wrótkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *op. cit.*, s. 69–70. W prawie karnym procesowym prezentowane jest stanowisko, zgodnie z którym pośród naczelnych zasad procesu karnego należy wyodrębnić grupę naczelnych zasad kinetycznych (funkcjonalnych) procesu. Do tej grupy należałoby zaliczyć zasadę koncentracji – zob. M. Cieślak, *op. cit.*, s. 340–346.

Te dwa konteksty są głównym kierunkiem prowadzonej tu analizy, a sięgają do założeń procesu, przyjętych przez M. Waligórskiego⁸ dla postępowania cywilnego. Odwołanie się do takiej koncepcji wydaje się zasadne, gdyż dekoncentracja postępowania sądowoadministracyjnego, rozumiana jako przeciwdziałanie jego ciągłości, to występowanie różnorodnych przeszkód w sprawnym toku procesu. Taką funkcję spełniają: zawieszenie postępowania sądowoadministracyjnego, odroczenie rozprawy i odroczenie ogłoszenia wyroku.

Ciągłość postępowania sądowego to zasada właściwa każdej nowoczesnej procedurze sądowej. W nauce prawa procesowego zasada ciągłości nazywana jest także zasadą koncentracji materiału procesowego⁹, koncentracji postępowania lub nieprzerywalności procesu.¹⁰ Jej uniwersalny charakter przejawia się w tym, iż odnosi się nie tylko do postępowań sądowych, ale wszelkich jurysdykcyjnych prowadzonych przez powołane do tego organy.¹¹

Na gruncie postępowania sądowoadministracyjnego zasada koncentracji (ciągłości) to dyrektywa, zgodnie z którą postępowanie powinno stanowić zwarty tok czynności, pozbawiony przerw i zahamowań, dający podstawę do rozstrzygnięcia sporu wszczętego wniesieniem skargi.¹² Przeniesienie tak rozumianej zasady na

⁸ Zob. M. Waligórski, *Proces cywilny, Funkcja i struktura*, Warszawa 1947, s. 32.

⁹ Por. W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1984, s. 296, a także: J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapiere, T. Misiuk-Jodłowska, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1996, s. 106–107.

¹⁰ T. Grzegorzczak, J. Tyłman, *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 1998, s. 148.

¹¹ W postępowaniu administracyjnym (art. 12 §1 k.p.a.) na zasadę szybkości postępowania wskazują szerzej: L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie administracyjne*, Przemyśl 2005, s. 82; R. Hauser, *Terminy załatwienia spraw w k.p.a., w doktrynie i orzecznictwie sądowym*, RPEiS 1997, nr 1, s. 3 i n., a także: G. Łaszczycza, *Zawieszenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Wyd. Zakamycze, Kraków 2005, s. 17–19 i podana tam literatura. Ze starszych opracowań: K. Chorąży, A. Wróbel, L. Żukowski, *Postępowanie administracyjne, postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym oraz postępowanie egzekucyjne w administracji*, Lublin–Rzeszów 1992, s. 26. Ogólnie na temat zasad w prawie administracyjnym: K. Ziemiński, *Zasady ogólne prawa administracyjnego*, Poznań 1989, s. 23 i n.

¹² W nauce prawa procesowego używane są różne terminy na określenie omawianej zasady. Poszczególni autorzy posługując się różnymi określeniami, starają się akcentować właściwe dla danej procedury aspekty koncentracji. Najszerzej problematykę tę ujmuje się w nauce procesu karnego, gdzie wskazuje się, że koncentracja postępowania odnosi się do różnych stadiów postępowania karnego, np. postępowania przygotowawczego, postępowania przed sądem (odroczenie rozprawy, wydania wyroku) czy też postępowania wykonawczego, np. przerwa w wykonywaniu kary. Na gruncie tej dyscypliny zasada koncentracji pojawiając się w różnych fazach postępowania, posiada swoją specyfikę. Dlatego nauka postępowania karnego częściej posługuje się poszczególnymi przypadkami koncentracji, np. koncentracją rozprawy, a mniej ogólnym pojęciem tej zasady, traktując je jako teoretyczną syntezę konkretnych przejawów koncentracji. Zob. M. Cieślak, *op. cit.*, s. 340 i n. W nauce postępowania cywilnego zasada koncentracji traktowana jest w sposób bardziej ogólny i jako dyrektywa odnoszona jest do skupienia materiału procesowego, szerzej: W. Siedlecki, Z. Świeboda, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 2004, s. 66–68.

grunt postępowania sadowoadministracyjnego z innych procedur sądowych prowadzić musi do modyfikacji treści samej zasady. W szczególności jako nieaktualne muszą być potraktowane rozważania na jej temat w kontekście prowadzenia postępowania dowodowego. W procesie cywilnym koncentracja odnosi się także do skupienia materiału dowodowego.¹³ W procesie sadowoadministracyjnym ten aspekt zasady koncentracji ma znaczenie nieistotne ze względu na charakter procesu prowadzonego przed sądem administracyjnym i daleko posunięte ograniczenie w zakresie prowadzenia dowodów.¹⁴ Można nawet przyjąć, że zasada koncentracji w tym przypadku jest przeprowadzona w sposób radykalny, gdyż ogranicza postępowanie tylko do dowodów z dokumentów i to tylko o tyle, o ile prowadzenie dowodu nie spowoduje przedłużenia postępowania w sprawie.

W postępowaniu sadowoadministracyjnym wskazując na ciągłość postępowania, akcentować należy skoncentrowanie wszystkich czynności podejmowanych przez sąd w ramach procesu. Koncentracja tak rozumiana realizowana jest przez system regulacji, których celem jest zapewnienie szybkiego i bezkolizyjnego przebiegu postępowania. Szczególną rolę w tym zakresie spełniają te przepisy p.p.s.a.¹⁵, które określają nieprzekraczalne terminy dla dokonania czynności procesowych przez strony postępowania.

Zasada koncentracji postępowania sadowoadministracyjnego jest jedną z zasad tego postępowania, dlatego powinna być ujmowana w powiązaniu z nimi. Dopiero ogół zasad obowiązujących w danym postępowaniu tworzy podstawę do poprawnego stosowania instytucji procesowych, uregulowanych przepisami szczególnymi.

Pojęcie zasad postępowania sadowoadministracyjnego nie należy do jednoznacznych.¹⁶ Jest to stan podobny do funkcjonującego w postępowaniu cywilnym i karnym, a ponadto teoretycznie znacznie mniej opracowany ze względu na „nowość” postępowania przed sądami administracyjnymi w stosunku do wielowiekowej tradycji postępowania cywilnego. Wykazane podobieństwa między tymi procedurami pozwalają w badaniach nad postępowaniem sadowoadministracyjnym korzystać z aparatury pojęciowej wypracowanej w innych postępowaniach

¹³ E. Wengerek, *Koncentracja materiału procesowego w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1958, s. 29 i n.

¹⁴ Art. 106 §3 p.p.s.a. stanowi, że sąd może przeprowadzić dowody tylko z dokumentów, o ile nie spowoduje to przedłużenia sprawy.

¹⁵ Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (DzU nr 153, poz. 1270 ze zm.).

¹⁶ W nauce prawa, szczególnie teorii prawa, mimo istniejących kontrowersji co do istoty i znaczenia zasad prawa przyjmuje się, że zasady to wzorce ukształtowania określonego przedmiotu unormowania, wskazujące sposób rozstrzygnięcia pewnych kwestii wyróżnionych z określonego punktu widzenia. Ujęcie takie wskazuje na dyrektywalny charakter zasad prawa i jest właściwe dla zasad konstruowanych w prawie procesowym, gdyż zasady te stanowią część zasad prawa, szerzej: S. Wrórkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *op. cit.*, s. 43.

sądowych, z modyfikacjami wynikającymi ze specyfiki działania sądów administracyjnych. W teorii prawa¹⁷ funkcjonuje ogólne pojęcie zasad prawa, wśród których zasady postępowania są kategorią węższą, a przez to posiadają swoją specyfikację. Współcześnie poza sporem pozostaje rozróżnienie wśród tych zasad takich, które mają dla każdego postępowania znaczenie fundamentalne i znajdują oparcie w normach podstawowych – konstytucyjnych. Określa się je jako naczelną zasadę wymiaru sprawiedliwości.¹⁸ Wyszczególnienie konkretnych zasad jest przedmiotem sporu. W nauce pojawiły się różne propozycje klasyfikacji tych zasad i daleko im do jednomyślności.¹⁹ Propozycje klasyfikacji zasad wypracowane w przeszłości są obecnie uzupełniane o zasady wynikające wprost z Konstytucji RP.²⁰ Jako twórcze rozwinięcie tej problematyki należy wskazać klasyfikacje przyjmowane w nauce na użytek postępowania administracyjnego²¹ i sądownoadministracyjnego.²²

W rozważaniach na temat zasady koncentracji korzystam z przyjętego w postępowaniu cywilnym podziału zasad postępowania, który obok zasad naczelną wymiaru sprawiedliwości wskazuje na zasady konstrukcyjne.²³ Rozróżnie-

¹⁷ Szerzej: J. Nowacki, Z. Tabor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1994, s. 90 i n.; także w ujęciu ogólnym: K. Opałek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 90 oraz H. Rot, *O dyferencjacji systemu prawa socjalistycznego*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 11, s. 681 i n. Na gruncie prawa administracyjnego i postępowania: Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 15 i n. ze wskazaną tam literaturą.

¹⁸ T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2004, s. 136; podobnie: J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapierre, T. Misiuk-Jodłowska, *op. cit.*, s. 97 oraz B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne a postępowanie cywilne – porównanie funkcji i zasad*, [w:] *Prawo – Administracja – Obywatele. Księga poświęcona prof. E. Smokunowiczowi*, Białystok 1997, s. 37.

¹⁹ Katalog zasad naczelną w procesie cywilnym, mający akceptację wielu autorów, obejmuje zasady: 1) prawdy obiektywnej, 2) równości stron, 3) dyspozycyjności, 4) bezpośredniości. J. Jodłowski, *Zasady naczelną socjalistycznego postępowania cywilnego*, s. 65; W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 1977, s. 51–52; W. Siedlecki, Z. Świeboda, *Postępowanie cywilne, Zarys wykładu*, Warszawa 2004, s. 64 i n. Odmianą klasyfikację w nauce procesu proponował W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1996, s. 42 i n.

²⁰ Taką klasyfikację przedstawia J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapierre, T. Misiuk-Jodłowska, *op. cit.*, s. 97–98, interesująco rozwija to zagadnienie w ujęciu klasycznym M. Zabłocka, *Regulae Iuris Romani ad Leges Divinarum Tabularum Decem*, [w:] *Łacińskie paremie w kulturze europejskiej i orzecznictwie sądów polskich*, Warszawa 2001, s. 31 i n.

²¹ Np. L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie administracyjne*, s. 64–66. Trafnie zwrócono uwagę, że podstawowymi zasadami muszą być również te, które wynikają z prawa unijnego; także Z. Kmiecik, *op. cit.*, s. 35–42.

²² T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *op. cit.*, s. 136–145.

²³ Zob. J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapierre, T. Misiuk-Jodłowska, *op. cit.*, s. 106, w procesualistyce polskiej zasady takie określa się niekiedy zasadami funkcjonalnymi lub kinetycznymi, tak: M. Cieślak, *op. cit.*, s. 254.

nie tych kategorii oparte jest na zasięgu danej zasady i zakresie jej działania. Zasady naczelné lub ogólne to takie, które mogą być uznane za idee przewodnie postępowania, czyli generalne dla całego systemu postępowania procesowego. Zasięg wielu tych zasad jest tak szeroki, że znajdują one zastosowanie w różnych procedurach sądowych. Oczywiście warunkiem uznania określonej zasady za naczelną lub podstawową nie jest wykazanie jej uniwersalnego charakteru dla wszystkich postępowań. Taka cecha, aczkolwiek istotna, wskazuje raczej na uniwersalizm zasady, niż przesądza o jej charakterze. Bez wątplenia wśród zasad naczelných postępowania cywilnego są takie, które występują w postępowaniu karnym i sądownoadministracyjnym, czy nawet administracyjnym.

Uniwersalny charakter tych zasad jest pochodną cechą każdego postępowania jako zorganizowanego ciągu czynności właściwych dla sądowego modelu stosowania prawa.²⁴ Obok tych zasad można wyróżnić takie, które odnoszą się do poszczególných instytucji lub stadiów postępowania. Do grupy takich zasad należy zaliczyć zasadę koncentracji postępowania. W takim też znaczeniu ujmując koncentrację postępowania sądownoadministracyjnego, w szczególności zaś procesu sądownoadministracyjnego.

Koncentracja postępowania sądownoadministracyjnego jest przejawem szerszego zagadnienia, wobec którego staje współczesne państwo – a zwłaszcza administracja i sądownictwo – tj. kryzysu racjonalności. Stąd oczekiwania związane z minimalizacją kosztów i podnoszeniem sprawności działania państwa w tych obszarach.²⁵ Zasada ciągłości postępowania sądownoadministracyjnego z założenia ma realizować takie cele, czynić z postępowania logicznie uporządkowany kompleks działań dziejących się w niezbędnym czasie.

Przesłanka czasu jest w zasadzie ciągłości postępowania elementem określającym jej istotę. Koncentracja wskazuje na konieczność działania sądu w sposób skupiony, co polegać powinno na podejmowaniu czynności bez nieuzasadnionej zwłoki. Zasada preferuje więc aktywność sądu i jest „negatywnym” obrazem postępowania jako procesu, który ma swój przebieg, a więc dzieje się w określonym czasie. Zasada ciągłości jako postulat pozostawia sądowi minimalny i niezbędny czas do skutecznego podejmowania działań w toku postępowania.

Każde działanie, które dzieje się w czasie dłuższym niż niezbędny do zmaterializowania czynności procesowych, jest naruszeniem zasady, przy czym skutkiem tego może być powstanie po stronie podmiotu uprawnionego prawa do żądania stosownego odszkodowania²⁶ ze względu na pozostawanie w zwłóce. Prawo obowiązujące opóźnienie w działaniu sądu traktuje jako naruszenie istot-

²⁴ Por. L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*, Wyd. Zakamycze, Kraków 2004, s. 17–19.

²⁵ Szerzej ten problem przedstawia: Z. Kmiecik, *op. cit.*, s. 24–34.

²⁶ Ustawa z 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa, strony do rozpoznania sprawy (DzU nr 179, poz. 1843), a szczególnie art. 15 i art. 16 ustawy.

nego prawa konstytucyjnego, przysługującego każdemu podmiotowi. Konsekwencją jest powstanie odpowiedzialności odszkodowawczej.²⁷ Powiązanie działania sądu z odpowiedzialnością, w sytuacji gdy działanie to narusza zasadę koncentracji lub szybkości, jest szczególnym sposobem normatywizacji tej zasady. Odpowiedzialność w tym przypadku staje się sankcją za naruszenie zasady koncentracji, co przydaje samej zasadzie nowego znaczenia w przepisach regulujących postępowanie przed sądem.

WSZCZĘCIE POSTĘPOWANIA SĄDOWOADMINISTRACYJNEGO JAKO PRZEJAW KONCENTRACJI POSTĘPOWANIA

Element czasu istotny dla postępowania sądowoadministracyjnego przejawia się w płaszczyźnie formalnej lub materialnej. Formalnie konkretyzuje się w zasadzie koncentracji, jest więc postulatem i normą zobowiązującą do działania w granicach przez czas wyznaczonych. W tym rozumieniu dyscyplina czasowa sądu ma dla postępowania doniosłe znaczenie, gdyż urzeczywistniany przez sąd wymiar sprawiedliwości spełnia funkcję społeczną, jeżeli realizacja postulatu praworządności nie odsuwa się zbytnio w czasie.²⁸ Każda przewlekłość toczącego się postępowania przeczy podstawowej funkcji prawa, jaką jest porządkowanie życia społecznego przez wprowadzanie stabilności i pewności sytuacji nim regulowanych.²⁹

Koncentracja postępowania sądowoadministracyjnego nie może być jednakże wartością samą w sobie i musi być podporządkowana nadrzędnej wartości każdego postępowania, jaką jest zapewnienie prawa do rzetelnego rozpoznania sprawy. To oznacza, że prawo musi zawsze przełamywać tę zasadę, gdy idzie o ochronę dobra większego – zapewnienia prawidłowego przebiegu procesu, choćby z naruszeniem reguł czasowych. Postępowanie sądowoadministracyjne wymóg ten realizuje w art. 7 p.p.s.a., który stanowi, że sąd administracyjny powinien podejmować czynności zmierzające do szybkiego załatwienia sprawy i dążyć do jej rozstrzygnięcia na pierwszym posiedzeniu. Nie rozwijając w tym miejscu treści tej regulacji, podkreślić należy, że samo jej umieszczenie w przepisach ogólnych p.p.s.a. spełnia formalny wymóg stawiany zasadzie koncentracji. Wy-

²⁷ Szerzej: M. S a f i a n, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Warszawa 2004, s. 76–78.

²⁸ Tak: J. Z i m m e r m a n n, *Z podstawowych zagadnień sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, Warszawa 2005, s. 126.

²⁹ Negatywne skutki przewlekłości zauważone zostały także w orzecznictwie NSA – Wyrok NSA z 15 listopada 1988 r., IV S.A. 782/88, „Prawo i Życie” 1989, nr 17, s. 15, w którym w sprawie o wywłaszczenie stwierdzono, że ochrona wywłaszczonego polega również na sprawnie prowadzonym postępowaniu i bezzwłocznej wypłacie odszkodowania.

rażne odwołanie się przez ustawodawcę do zasady szybkości postępowania wskazuje, że ten standard właściwy dla europejskich postępowań sądowych jest respektowany przez p.p.s.a.³⁰

Stwierdzona formalna poprawność ujęcia zasady koncentracji postępowania sądownoadministracyjnego nie przesądza o jej materialnym znaczeniu. Postępowanie sądownoadministracyjne w tym wymiarze różni się w sposób istotny od innych postępowań sądowych, zwłaszcza postępowania cywilnego, które dla rozważań nad procedurą sądownoadministracyjną jest mechanizmem postępowania najbardziej zbliżonym. Istota zasady koncentracji postępowania to problem wpływu czasu na rozstrzygnięcie sprawy przez sąd. Sprowadza się on do wskazania w czasowym ciągu czynności procesowych momentu, który dla sądu jest znaczący w ten sposób, że stabilizuje spór zawisły przed sądem, czyli wyznacza czasowe ramy faktycznej i prawnej podstawy orzekania. W ostateczności ustala prawne i faktyczne podstawy wyroku, bo wskazuje, na jaką chwilę sąd jest związany ustaleniami faktycznymi oraz jakie prawo jest dla sądu normą, która ma stanowić punkt odniesienia dla oceny sporu przed nim zawisłego.

W postępowaniu cywilnym zagadnienie to jest rozwiązane w sposób jednoznaczny. Dla wyznaczenia ram czasowych sprawy cywilnej w sensie materialnym istotny jest moment doręczenia pozwu.³¹ Z tą chwilą dochodzi do zawiązania sporu (*litis contestatio*) oraz do powstania stanu sprawy w toku, czyli jej zawisłości przed sądem (*lis pendens*). Zawisłość sprawy staje się negatywną przesłanką procesową o charakterze przedmiotowym. Konsekwencją jest zakaz prowadzenia sprawy o ten sam przedmiot – w myśl rzymskiej zasady *ne bis de eadem re sit actio*.³² Zawisłość sprawy to ważna kategoria procesowa, gdyż pe-tryfikuje stan sporu między stronami, wyznaczając sztywne ramy postępowania zarówno podmiotowe (np. określenie stron sporu), jak i przedmiotowe (zakres i rodzaj powództwa). Wyznaczone w ten sposób elementy w trakcie postępowania sądowego mogą być przekształcane w zasadzie wyjątkowo i tylko w sposób wyraźnie prawem dopuszczony, a przepisy prawa procesowego stwarzają gwarancję stabilizacji postępowania, wynikającą z zawisłości sprawy. Na sądzie spo-

³⁰ Por. Z. Kmiecik, *op. cit.*, s. 42–45.

³¹ W nauce postępowania cywilnego zagadnienie to posiada obszerną literaturę, m.in.: M. Waligórski, *op. cit.*, s. 98 i s. 382; W. Berutowicz, *op. cit.*, s. 103–104; J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapierre, T. Misiuk-Jodłowska, *op. cit.* s. 266–267; *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, pod red. K. Piaseckiego, t. I, Warszawa 1996, s. 670–673; do tej problematyki odnosiło się także orzecznictwo, np. orzeczenie NS z 14 maja 1966 r., III PRN 23/66, OSN 1967, nr 5, poz. 84 oraz orzeczenie SN z 5 listopada 1970 r., II CZ 186/70, OSN 1971, nr 6, poz. 111.

³² Zakaz ten w nauce był rozumiany pierwotnie jako zakaz dochodzenia roszczenia w więcej niż jednym procesie, później jako związanie stron procesu (zawisłość materialna), wreszcie jako zarzut uprzedniej prawomocności – W. Berutowicz, *op. cit.*, s. 104, na gruncie procesu karnego szerzej: M. Rogalski, *Przesłanka powagi rzeczy osądzonej w procesie karnym*, Wyd. Zakamycze, Kraków 2005, s. 32–43.

czywa obowiązek brania z urzędu pod rozagę stanu zawisłości sprawy, a sankcją naruszenia tej reguły jest wadliwość wydanego orzeczenia lub prowadzonego postępowania.³³

Odmierna konstrukcja postępowania sadowoadministracyjnego i funkcja, jaką ma ono pełnić, zmienia sens zasady koncentracji ujmowanej w płaszczyźnie materialnej. Czas (lub lepiej moment) wszczęcia postępowania przed sądem administracyjnym jest prawnie doniosły, jednak wywiera on inne skutki prawne niż wskazane dla procedury cywilnej. Z tego powodu (pomimo technicznych podobieństw) przy wszczęciu obu postępowań z całą mocą należy podkreślać różnice, jakie się pojawiają, gdyż stanowią one swoiste *differentia specifica*, wskazując na odmiennosc obu postępowań. Bez wątplenia wniesienie skargi do sądu administracyjnego wywołuje rozliczne skutki, które mogą mieć różnoraki charakter. Zagadnienie to jest kontrowersyjne i w nauce prawa administracyjnego nie doczekało się całościowego przedstawienia.³⁴ Jednak nawet wycinkowe analizy tej problematyki prowadzą do wniosku, że skutki zaskarżenia przed sądem administracyjnym muszą być inaczej ujmowane niż skutki wniesienia pozwu i bez wątplenia wymagają systemowego ujęcia i opracowania.³⁵ Problematykę tę można sprowadzić do rozważenia kwestii czasu jako elementu określającego zasadę koncentracji postępowania, a więc tylko pytania o znaczenie wszczęcia postępowania sądowego dla jego przebiegu. Precyzując to zagadnienie, można stwierdzić, że istotne jest ustalenie związku pomiędzy przyjętymi w przepisach skutkami złożenia skargi a późniejszą realizacją celu postępowania, przy założeniu, że nakazem płynącym z zasady koncentracji jest dążenie do maksymalnie szybkiego rozstrzygnięcia sporu.

Taki obszar analizy zakłada, że przedmiotem rozważań jest skarga spełniająca wymogi formalne, odnoszące się do sposobu i terminu jej wniesienia. Jednak nawet to założenie nie prowadzi do stwierdzenia, że p.p.s.a. wiąże ze złożeniem skargi stan zawisłości sprawy w rozumieniu k.p.c. Mimo to jako dopuszczalne wydaje się posługiwanie terminem zawisłości sprawy przy świadomości różnic między obu procedurami.

³³ Orzekanie w sytuacji wiedzy sądu co do prowadzenia sprawy o to samo skutkować musi nieważnością postępowania lub koniecznością wznowienia postępowania, jeżeli fakt taki został ujawniony po orzekaniu (art. 379 pkt 3 k.p.c. – nieważność, art. 403 §3 k.p.c. – podstawa wznowienia).

³⁴ Problematyką tą zajmowali się m.in.: T. Woś, H. Knyśiak-Molczyk, M. Romañska, *op. cit.*, s. 214–236; J. P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2004, s. 168–169; B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Wyd. Zakamycze, Kraków 2005, s.153–154; M. Bogusz, *Zaskarżenie decyzji administracyjnej do NSA*, Warszawa 1997, s. 160 i n.; T. Woś, *Postępowanie sadowoadministracyjne*, s. 141–167 oraz M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski, *Postępowanie sadowoadministracyjne*, Warszawa 2004, s. 133 i n.

³⁵ Np. skutki wniesienia pozwu mogą być materialne – przerwanie biegu przedawnienia (art. 123 k.c.) albo formalne – właściwość sądu (art. 15 k.p.c.).

Skarga w postępowaniu sadowoadministracyjnym uruchamia postępowania przed tym sądem. Jest więc podstawą zawiązania sporu o legalność zaskarżonego aktu lub czynności. Skutku tego nie modyfikuje tryb złożenia skargi za pośrednictwem organu administracji publicznej.³⁶ Złożenie skargi w wymiarze formalnym skutkuje określeniem właściwości sądu. Stosownie do treści art. 14 p.p.s.a., wojewódzki sąd administracyjny właściwy w chwili wniesienia skargi pozostaje właściwy aż do ukończenia postępowania, choćby podstawy właściwości zmieniły się w toku sprawy, chyba że przepis szczególnie stanowi inaczej. Związanie właściwości sądu ze złożeniem skargi jest wyraźną preferencją określonej w art. 7 p.p.s.a. zasady koncentracji. Podobnie jak w postępowaniu cywilnym, wszczęcie procesu sadowoadministracyjnego jest negatywną przesłanką procesową. Ustawa p.p.s.a. w art. 58 §1 pkt 4 jednoznacznie zakazuje prowadzenia sprawy objętej skargą pomiędzy tymi samymi stronami, jeżeli sprawa jest w toku lub została prawomocnie osądzona. Reguła przyjęta w tym przepisie jest wyraźnym nawiązaniem do konstrukcji zawiązania sprawy w postępowaniu cywilnym. Wskazać należy, że tak rozumiana przesłanka odrzucenia skargi obejmuje dwie procesowo różne sytuacje. Jedną jest zaistnienie między tymi samymi stronami sporu o to samo (*lis pendens*), druga odnosi się do prawomocnego osądzenia sprawy między tymi samymi stronami o to samo. Zgodzić się należy z poglądem, że pojęcie „tych samych stron” musi być ujmowane szeroko, a więc w rozumieniu art. 12 p.p.s.a.³⁷, natomiast nie można uznać za trafne stanowiska, które przesłankę z art. 58 §1 pkt 4 p.p.s.a. traktuje jednorodząjowo i przyjmuje, że jest to powaga rzeczy osądzonej.³⁸

Formalnoprawnym aspektem złożenia skargi jest również powstanie po stronie organu obowiązku przekazania jej z kompletem akt i odpowiedzią właściwemu sądowi administracyjnemu. Art. 54 p.p.s.a. nakłada na organ obowiązek przekazania sprawy w terminie trzydziestu dni od daty wniesienia skargi. Komentowany przepis powraca do pośredniego trybu wnoszenia skargi, obowiązującego w prawie polskim od 1980 do 1995 r. Ustawa z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym³⁹, mając na celu przeciwdziałanie przetrzymywaniu skarg przez organy, wprowadziła zasadę bezpośredniego wnoszenia skargi do sądu. Prawo o p.p.s.a. odstąpiło od tej reguły ze względu na zasadę koncentracji i szybkości.⁴⁰

³⁶ Trafnie zwrócił uwagę na to T. Woś [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *op. cit.*, s. 215–216, a także: R. Hauser, J. Drachal, E. Mzyk, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne*, Warszawa–Zielona Góra 2003, s. 95–96.

³⁷ Tak: W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2004, s. 451.

³⁸ Termin ten jest właściwy tylko dla drugiej części art. 58 §1 pkt 4 p.p.s.a. Taką zbitkę pojęć przyjmuje A. Kabat [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *op., cit.*, s. 157; jeszcze dobitniej: J. P. Tarno, *op. cit.*, s. 176–177. Na temat pojęcia *res iudicata* zob. Z. Resich, *Res iudicata*, Warszawa 1978, s. 27 i n.

³⁹ DzU nr 74, poz. 368 ze zm.

⁴⁰ R. Hauser, J. Drachal, E. Mzyk, *op. cit.*, s. 95; na korzyści płynące z odmiennej

Złożenie skargi skutkuje wyznaczeniem granic rozpoznania sprawy. Jest to materialny aspekt zawisłości, choć inaczej zostaje wyznaczony zakres przedmiotu rozstrzygnięcia niż w prawie cywilnym. W tamtym postępowaniu obowiązuje reguła, by sąd nie wychodził ponad żądania stron (*ne eat iudex ultra petita partium*).⁴¹ W procesie sądowoadministracyjnym sąd z zasady nie jest związany skargą. Zgodnie z treścią art. 134 §1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach sprawy, nie będąc związany zarzutami skargi, jej wnioskami ani powołaną podstawą prawną. Szeroki zakres uprawnień sądu administracyjnego i możliwość wpływania na przedmiot sporu nie zmieniają jednak faktu, że skarga wyznacza granice działania sądu, bo może on sprawować kontrolę tylko w granicach danej sprawy, a to oznacza, że sąd nie może swoimi ocenami prawnymi wkraczać w sprawę nową w stosunku do tej, która była przedmiotem postępowania przed organem administracji i wydanych w nim aktów.

Granice sprawy administracyjnej wyznaczają zakres sądowej kontroli wykonywania administracji publicznej.⁴² Zawisłość sprawy sądowoadministracyjnej nie przekłada się wprost na niemożność prowadzenia postępowania administracyjnego. Przyjęte rozwiązanie jest poprawne, mimo że odbiega od rozwiązania w postępowaniu cywilnym. Brak potrzeby regulowania szczegółowo jej kwestii w procedurze sądowoadministracyjnej wynika z jej charakteru, a więc uznania autonomiczności postępowania administracyjnego. Postępowanie to ma mechanizm eliminujący przypadki, w których mimo wniesienia skargi do sądu strona wszczęłaby postępowanie administracyjne w tej samej sprawie. Wszczęcie takiego postępowania musiałoby prowadzić do jego umorzenia, gdyż wydanie decyzji skutkowałoby uznaniem jej jako dotkniętej ciężką wadą prawną i musiałoby prowadzić do stwierdzenia nieważności na podstawie art. 156 §1 pkt 3 k.p.a. Wyznaczenie przedmiotowych ram rozpoznania sprawy sądowoadministracyjnej przez sąd, przy zachowaniu nawet szerokich prerogatyw sądu – jak ma to miejsce w prawie o p.p.s.a. – jest także elementem koncentracji postępowania sądowego. Koncentracja realizuje się w tym, że prawo zakazuje sądowej ingerencji poza granicami danej sprawy, przez co sąd nie otwiera kolejnych wątków toczącego się przed nim postępowania kontrolnego i zmierza do szybkiego osiągnięcia celu procesu.⁴³

reguły wskazywał J. Świątkiewicz, *op. cit.*, s. 75; także: Z. Kmiecik, *Postępowanie sądowoadministracyjne w świetle standardów europejskich*, Warszawa 1997, s. 270.

⁴¹ Nie jest to zasada bezwzględna, ale w procesie cywilnym na ogół przestrzegana.

⁴² Wyrok NSA z 10 kwietnia 2001 r., I SA 863/00, LEX, nr 75531 oraz wyrok NSA z 20 listopada 1997 r., SA/Ld 2572/95, PG, nr 5/1988, s. 36.

⁴³ Zagadnienie jest kontrowersyjne, jeżeli brać pod uwagę pojęcie „sprawy sądowoadministracyjnej” i „granice rozpoznawania tej sprawy”, w szczególności można wskazać na poglądy następujących autorów: A. Wróbel [w:] K. Choraży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne*, Kraków 2003, s. 325; M. Jaśkowska [w:] M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski, *op. cit.*, s. 168; E. Łętowska, *Glosa do wyroku NSA z dnia 26.02.2003 r.*, V S.A. 1131/02, OSP 2003, nr 7–8, poz. 93.

Wszczęcie procesu sądownoadministracyjnego prowadzi do powstania po stronie organu *sui generis* prawa do ponownego rozstrzygnięcia sprawy będącej przedmiotem skargi. Uprawnienie to, polegające na możliwości uwzględnienia skargi w nauce prawa, nazywane jest autokontrolą.⁴⁴ Jego istota polega na tym, że w momencie złożenia skargi organ uzyskuje nowe, samodzielne i władcze uprawnienie do dokonania weryfikacji zaskarżonej decyzji. Nie jest to dodatkowy środek kontroli wewnętrznej organu, ale prawo, którego byt związany jest z powstaniem stosunku spornego wskutek wniesienia skargi. Ocena uprawnienia do samokontroli nie może zostać oderwana od zasady koncentracji postępowania. Wprawdzie zasada ta realizuje się przez autokontrolę w sposób pośredni, jednak oczywisty. Przyznanie organowi prawa do weryfikacji zaskarżonej decyzji ma na celu doprowadzenie sprawy administracyjnej do stanu zgodnego z prawem, bez uruchamiania postępowania sądowego, a to niewątpliwie prowadzi do realizacji zasady szybkości postępowania.

SZYBKOŚĆ POSTĘPOWANIA DYNAMICZNĄ STRONĄ KONCENTRACJI

FUNKCJONALNY ZWIĄZEK SPRAWY SĄDOWEJ I ADMINISTRACYJNEJ A SZYBKOŚĆ POSTĘPOWANIA

Dynamika procesu sądownoadministracyjnego, rozumianego jako ciąg czynności dziejących się w oznaczonym czasie, obejmuje wszczęcie procesu, jego rozwój i zakończenie. Na tych etapach postępowania zasada koncentracji jest realizowana jako norma i postulat dobrze skonstruowanego procesu. Zatem opisując zasadę koncentracji od strony dynamicznej, należy mieć na uwadze czynione założenie na wstępie rozważań nad istotą ciągłości postępowania. Przyjąć trzeba, że każde postępowanie sądowe, w tym sądownoadministracyjne – jako racjonalny model opisany przepisami prawa formalnego – w swoim toku realizuje zasadę ciągłości, skoro taką ideę zakłada się przy konstruowaniu jego podstaw instytucjonalnych i nadaje się jej znaczenie zasady. Konsekwencją tego stwierdzenia jest sposób charakterystyki koncentracji w toku postępowania. Potwierdzenie tylko tej zasady w kolejnych etapach procesu wydaje się intelektualnie mało interesujące. Bardziej twórcze jest poszukiwanie związków pomiędzy zasadą koncentracji a tokiem postępowania i wskazywanie *ratio legis* przyjętych

⁴⁴ Autokontrola sprawowana przez organ w postępowaniu sądownoadministracyjnym jest przedmiotem licznych wypowiedzi w literaturze i orzecznictwie. W sprawie tej nie uzgodniono jednak stanowisk. Szczegóły patrz: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romanowska, *op. cit.*, s. 220–226; T. Woś, *Postępowanie...*, s. 148 i n.; także: K. Sobierański, *Uprawnienia samokontrolne organu w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 1, s. 60 i n.; zob. też uchwałę NSA z 5 lipca 1999 r., FPS 20/98 ONSA 1999, nr 4, poz. 120.

w prawie rozwiązań, których doraźnym celem jest ograniczenie samej zasady. Z tych powodów główny nurt rozważań skupiono na szczegółowej analizie tych instytucji, które zakłócają dynamikę procesu sądowniczo-administracyjnego. Bez wątplenia takie znaczenie mają ukształtowane w postępowaniu przesłanki zawieszenia postępowania. Jednak, by szczegółowa analiza była pełniejsza, należy poprzedzić ją kilkoma uwagami natury ogólniejszej, które wiążą się z zasadą koncentracji w dynamicznym ujęciu, czyli z szybkością postępowania.

Na początek pojawia się problem wykonalności zaskarżonego rozstrzygnięcia administracyjnego. Zagadnienie to stanowi pochodną złożenia skargi i w nauce traktowane jest jako jeden z jej skutków.⁴⁵ Procesowe znaczenie tej instytucji sprowadza się do odpowiedzi na pytanie o jej sens i związek z koncentracją postępowania. Regułą postępowania sądowniczo-administracyjnego jest zasada zawarta w art. 61 §1 p.p.s.a. Zgodnie z tym przepisem wniesienie skargi nie wstrzymuje wykonania aktu lub czynności. Zatem sam fakt wszczęcia postępowania sądowniczo-administracyjnego nie prowadzi do niewykonalności przedmiotu objętego skargą. Rozwiązanie takie wydaje się logiczną konsekwencją kasacyjnego charakteru postępowania sądowniczo-administracyjnego i zachowywania przez porządek prawny rozdziału władzy sądowniczej od wykonawczej. W rezultacie skarga do sądu administracyjnego nie ma właściwości suspensywnych, a wyjątkiem mogą być sytuacje, gdy przepis prawa *ex lege* nakłada obowiązek wstrzymania wykonania przedmiotu objętego skargą.⁴⁶ Brak generalnej ochrony tymczasowej podmiotów wszczynających postępowanie sądowniczo-administracyjne jest przejawem ciągłości postępowania administracyjnego i ochrony tej zasady w postępowaniu sądowym.

Takie rozwiązanie jest poprawne, jednak nie wyklucza możliwości wstrzymania zaskarżonego aktu lub czynności, gdyż bezwzględnie rozumiany zakaz niewstrzymywania wykonalności rozstrzygnięcia objętego skargą prowadzić by mógł do powstania skutków, które trudno byłoby akceptować z punktu widzenia realizacji wymiaru sprawiedliwości i praworządności. Wykonanie aktu lub czynności objętych skargą mogłoby prowadzić do powstawania nieodwracalnych skutków albo wyrządzenia znacznej szkody. Z tego więc względu usta-

⁴⁵ Szerzej: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *op. cit.*, s. 216–217; M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski, *op. cit.*, s. 143; także: J. Borkowski, *Wstrzymanie wykonania aktu zaskarżonego do NSA*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dla prof. J. Filipka*, Kraków 2001, s. 76; Z. Kmiecik, *Ochrona tymczasowa w postępowaniu sądowniczo-administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 5, s. 18 i n.; W. Rymś, *Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności*, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2003, s. 54–62.

⁴⁶ Np. art. 9 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (DzU nr 46 z 2005 r., poz. 543 z późn. zm.), szersze omówienie tej problematyki: M. Goleśz, *Wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji – interpretacja art. 9 ustawy o gospodarce nieruchomościami*, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 6, s. 28–35.

wodawca daje sądowi w art. 61 §3 p.p.s.a. możliwość wstrzymania wykonania orzeczeń lub czynności objętych skargą. Uprawnienie to ma szeroki zakres, gdyż dotyczyć może wszelkich aktów podjętych w granicach tej samej sprawy.⁴⁷

Uprawnienie do wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności jest specyficznym uprawnieniem sądu. Pozwala wypowiedzieć się na temat przedmiotu skargi przed jej rozpatrzeniem. Bez znaczenia jest to, że p.p.s.a. dla takiego działania wskazuje przesłanki i granice, a orzekanie o wstrzymaniu nie jest merytorycznym rozpoznaniem sprawy. Charakteryzowana instytucja wykazuje związek z zasadą koncentracji postępowania sądownoadministracyjnego tylko w wymiarze funkcjonalnym. Przejawia się on w tym, że sąd na skutek wniesienia skargi, w ramach przysługującej władzy jurysdykcyjnej, dostaje uprawnienie do wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności tylko dlatego, by zapewnić sprawność toczącego się postępowania sądowego. W tym sensie jest to wyraz ciągłości postępowania.

Wszczęcie postępowania przez złożenie skargi i powstanie stanu zawisłości sprawy sądownoadministracyjnej kształtuje sytuację przestrzenną, która określa wzajemny stosunek postępowania sądowego i administracyjnego. Przyjęte w p.p.s.a. rozwiązanie zostało związane z możliwością prowadzenia postępowania przez sąd. Oddziaływanie postępowania administracyjnego na postępowanie sądownoadministracyjne dotyka zasady koncentracji pośrednio. Bardziej wiąże się z ekonomią działań kontrolnych w stosunku do administracji niż z zasadą ciągłości postępowania sądownoadministracyjnego. To ogólne stwierdzenie można jednak odnieść tylko do opisu wzajemnych relacji między obu rodzajami postępowań. Stwierdzeniem oczywistym wydaje się niedopuszczalność prowadzenia jednego z postępowań, w sytuacji gdy strona złożyła skargę do sądu. Jednak intuicyjne przeświadczenie o niemożności prowadzenia równolegle dwóch postępowań wymaga doprecyzowania i ujęcia w ramy normatywne. Dopiero wnioski płynące z takiej analizy mogą stanowić podstawę do ustalenia wzajemnych relacji między postępowaniami i ich wpływu na szybkość postępowania sądowego, a tym samym realizację zasady koncentracji.

Wzajemny procesowy związek postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego jest zagadnieniem kontrowersyjnym.⁴⁸ Dla teorii procesu jest to *novum* nieznanie procedurze cywilnej. Źródeł takiego związku należy upatrywać w formule kasacyjnego charakteru postępowania sądownoadministracyjnego.

⁴⁷ Zakres uprawnienia w nauce jest sporny, zwłaszcza zwrócono uwagę na to, że regulacja instytucji wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności jest nieprawidłowa, zawiera wiele luk, niejasności i niekonsekwencji. Tak: T. Woś [w:] T. Woś, H. Knyśiak-Molczyk, M. Romańska, *op. cit.*, s. 219.

⁴⁸ Szerzej m.in.: T. Woś, *Związki postępowania administracyjnego*, Kraków-Warszawa 1989, s. 86 i n.; M. Bogusz, *op. cit.*, s. 169-174.

Skoro sąd administracyjny może dokonać w zasadzie tylko oceny legalności działania administracji publicznej, to racjonalny wydaje się wniosek, że wszczęcie postępowania przed sądem nie może pozbawiać organów administracyjnych prawa do weryfikowania swoich rozstrzygnięć w sposób prawem przewidziany. Pozbawienie czy wstrzymanie uprawnień organów do orzekania o przedmiocie objętym skargą byłoby ingerencją zbyt daleko idącą. Równocześnie nie można jednak nie zauważać, że zachowanie przez organy administracyjne prawa do działań w sprawie, która stała się przedmiotem skargi, może prowadzić do nielogicznych sytuacji, np. równoczesnego zajmowania się przez te organy i sąd tym samym przedmiotem.

Poprawne rozwiązanie tak opisanego, sprzecznego wewnątrznie układu wymaga wybrania drogi, w której istniejący związek między postępowaniami nie zostanie naruszony, a skutki ich oddziaływania nie będą ze sobą sprzeczne. Prawo p.p.s.a. zagadnienie rozwiązuje w art. 56 ustawy. Propozycja zawarta w tym przepisie ma charakter wycinkowy, bo odnosi się tylko do konkretnych przypadków i typów postępowań.

Wątpliwości co do treści tej regulacji dotyczą jej zakresu. W nauce zauważono, że unormowanie takie nie jest pełne, a jego stosowanie może w praktyce prowadzić do skutków innych niż oczekiwane, gdyż odstąpiono w nim od zasady wyboru środka prawnego, jakim należy posłużyć się w weryfikowaniu orzeczenia objętego skargą.⁴⁹ Zwrócić należy uwagę, że art. 56 p.p.s.a. analizowany problem ujmuje szeroko, stanowiąc, że postępowanie sądowe podlega zawieszeniu, jeżeli skarga została wniesiona po wszczęciu postępowania administracyjnego zmierzającego do zmiany, uchylecia, stwierdzenia nieważności aktu lub po wznowieniu postępowania, w którym taki akt wydano.⁵⁰ Obowiązek zawieszenia postępowania sądowego jest nowością w stosunku do sytuacji sprzed wejścia w życie p.p.s.a.

⁴⁹ Zwracał na ten aspekt problemu uwagę: T. Woś, *Postępowanie...*, wyd. II, Warszawa 2000, s. 179–181.

⁵⁰ Na tym tle pojawia się wiele wątpliwości, jakich postępowań dotyczy omawiany przepis. Szerzej: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *op. cit.*, s. 233–235 oraz literatura wcześniejsza: A. Zieliński, *Charakter postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, ZNIBPS 1984, nr 21–22, s. 17; T. Woś, *Związki postępowania...*, s. 86 i n.; L. Żukowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 7 stycznia 1999 r.*, II S.A./Gd 1353/98, OSP 2000, nr 5; J. Borkowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 20 lipca 1984 r.*, III S.A. 508/84, OSPiKA 1985, nr 11, poz. 216. Zagadnienie wzajemnych relacji pomiędzy postępowaniem sądowym i administracyjnym było kontrowersyjne również co do tego, czy po złożeniu skargi organ może prowadzić wewnętrzne postępowanie w stosunku do ostatecznych decyzji celem ich weryfikacji. Przeciw dopuszczalności takiego postępowania wypowiedzieli się m.in. autorzy wskazani wyżej, także: B. Adamiak, *Glosa do uchwały SN z dnia 15 października 1992 r.*, II AZP 18/92, OSP 1994, nr 1, poz. 13. Za dopuszczeniem możliwości prowadzenia takich postępowań konsekwentnie opowiadał się Sąd Najwyższy, m.in. uchwała z 15 października 1992 r., III AZP 18/92, OSNCP 1993, nr 5, poz. 67; także w postanowieniu SN z 27 marca 1987 r., III ARN 3/87, OSNCP 1988, nr 7–8, poz. 102.

Na gruncie ustawy o NSA w takich przypadkach skargę na ogół odrzuca no.⁵¹ Nie zajmując się prezentacją bardziej szczegółowych zagadnień dyskusyjnych, dotyczących związków pomiędzy postępowaniem sądownoadministracyjnym a administracyjnym, należy jako zasadny uznać pogląd, który nie dopuszcza do wszczęcia postępowania administracyjnego po wniesieniu skargi do sądu administracyjnego, w sytuacji gdy podlegająca weryfikacji w postępowaniu administracyjnym decyzja byłaby objęta tą skargą. Uogólniając, można przyjąć, że obowiązujące prawo nie daje możliwości wszczęcia wewnętrznego postępowania administracyjnego w sprawie weryfikacji decyzji objętej skargą, jeżeli wszczęte zostało postępowanie sądownoadministracyjne, natomiast gdy takie postępowanie wszczęto przed organem, a dopiero później nastąpiło wszczęcie postępowania sądowego, to sąd działając na podstawie art. 56 p.p.s.a., jest zobowiązany swoje postępowanie zawiesić.

Konkluzja wynikająca z wzajemnego stosunku omawianych postępowań dla zasady koncentracji postępowania musi zmierzać do postawienia tezy, w myśl której dynamika (tok) postępowania sądownoadministracyjnego zostaje zakłócona tylko w sytuacji uprzedniego wszczęcia postępowania administracyjnego w stosunku do postępowania sądowego. Wtedy rzeczywiście postępowanie administracyjne staje się przesłanką dekoncentrującą bieg postępowania i przerywającą jego ciągłość. Wszczęcie postępowania weryfikacyjnego już po złożeniu skargi do sądu administracyjnego, wobec jego niedopuszczalności pozostaje neutralne dla ciągłości postępowania przed sądem, zatem pozostaje bez wpływu dla zasady koncentracji.

ZASADA KONCENTRACJI JAKO PRZEJAW SZYBKOŚCI POSTĘPOWANIA

Zasady koncentracji postępowania sądownoadministracyjnego nie można traktować jako reguły wydzielonej w konsekwentny sposób spośród innych zasad i w stosunku do nich autonomicznej. Zasady, na których opiera się konstrukcja postępowania sądownoadministracyjnego, stanowią – zgodnie z definicją⁵² – normy prawne określające kształt tego postępowania. Tym odróżniają się od innych postulatów związanych z funkcjonowaniem prawa, że zawsze mają charakter normatywny i wraz z innymi regulacjami mogą kształtować sferę praw i obowiązków indywidualnych adresata. Stanowiąc zbiór reguł podstawowych, zasady postępowania sądownoadministracyjnego pozostają w ścisłym związku między

⁵¹ Tak m.in. postanowienie NSA z 1 czerwca 1982 r., II S.A. 595/82, ONSA 1982, nr 1, poz. 50, postanowienie NSA z 19 grudnia 1988 r., I S.A. 1244/88, „Prawo i Życie” 1989, nr 41, s. 15; A. Zieliński [w:] J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1991, s. 298.

⁵² Szerzej: K. Ziemiński, *op. cit.*, s. 43–47; także: L. Żukowski, R. Sawuła, *op. cit.*, s. 61–62.

sobą. Wzajemne oddziaływanie zasad może być różne. Niekiedy uzupełniają się, dzięki czemu tworzą logiczny ciąg czynności i działań opartych na spójnym systemie wartości. Innym razem pomiędzy zasadami dochodzi do różnych relacji krzyżowania lub rozwinięcia. Przy takim oddziaływaniu treść zasady konkretnej rozwijana i uzupełniana jest przez inną lub stanowi jej przejaw czy sposób realizacji.

Zasada koncentracji postępowania sądowoadministracyjnego nie jest wprost wypowiedana w przepisach p.p.s.a. Stanowi to sytuację podobną do innych procedur sądowych, które z reguły nie regulują wprost zasady koncentracji, choć uwzględniają jej aspekty.⁵³ Równocześnie wiele rozwiązań szczegółowych w procedurze sądowoadministracyjnej to realizacja tej zasady.⁵⁴ Jednak obok takich wzajemnych relacji między zasadami istnieją i takie, w których wskazana przez prawo zasada ma bezpośredni związek z koncentracją postępowania, stanowiąc jeden z jej przejawów lub elementów składowych. Wtedy zbiór zasad regulujących wycinkowo różne elementy postępowania sądowego składa się na ogólnie rozumianą zasadę jego koncentracji.

W postępowaniu sądowoadministracyjnym taki związek występuje pomiędzy zasadą koncentracji a szybkością. Szybkość postępowania sądowoadministracyjnego, wskazana w art. 7 p. p.s.a., odnosi się do dwóch elementów. Na sąd nakłada obowiązek podejmowania czynności zmierzających do szybkiego załatwienia sprawy oraz jej rozstrzygnięcia na pierwszym posiedzeniu. Takie ujęcie zasady szybkości niewątpliwie nawiązuje do koncentracji i to rozumianej nawet w sposób cywilistyczny⁵⁵, gdzie wyraźnie rozróżnia się koncentrację postępowania i koncentrację (ciągłość) rozprawy.⁵⁶ Koncentracja postępowania w tym przypadku odnosi się do wszelkich czynności sądu, nie tylko postępowania dowodowego. W ten sposób może być również rozumiana na gruncie postępowania sądowoadministracyjnego, zwłaszcza że sąd administracyjny nie ma zbyt szerokiej możliwości prowadzenia postępowania dowodowego. Zatem szybkość postępowania uregulowana w p.p.s.a. jest wprost wyrazem koncentracji sprawy sądowoadministracyjnej, rozumianej w sposób procesowy. Szybkość postępowania należy rozumieć jako regułę nakładającą obowiązek osiągnięcia celu poste-

⁵³ Np. przewidziana w k.p.a. zasada koncentracji materiału dowodowego jest tylko wynikiem koncentracji całego postępowania.

⁵⁴ Zgodnie z treścią art. 124 §3 p.p.s.a., nie zawieszają się postępowania sądowoadministracyjnego na skutek śmierci strony, jeżeli przedmiot skargi jest wyłącznie związany z prawami i obowiązkami odnoszącymi się do osoby zmarłego.

⁵⁵ Tak: E. Wengerek, *op. cit.*, s. 29 i n.; także: T. Grzegorzczak, J. Tyłman, *op. cit.*, s. 148.

⁵⁶ Zob. H. Dolecki, *Postępowanie cywilne, Zarys wykładu*, Warszawa 2005, s. 56–58; również: H. Mędrzak, *O pojmowaniu naczelnych zasad postępowania cywilnego*, [w:] *Proces i prawo. Rozprawy prawnicze*, Wrocław 1989, s. 384–401.

powania sądowoadministracyjnego w najkrótszym czasie.⁵⁷ W tym znaczeniu zasada szybkości należy do podstawowych zasad konstrukcyjnych postępowania sądowego, przesądzając o jego jakości.⁵⁸ Z treści tej zasady wynika dla sądu obowiązek prowadzenia sprawy sądowoadministracyjnej w taki sposób, by nie można mu było zarzucić opieszałości i zbędnej zwłoki. Zasada ogólna szybkości oraz wypływający z niej obowiązek niezwłocznego załatwienia sprawy nie mogą prowadzić do naruszenia przepisów prawa, a to oznacza, że zasady szybkości postępowania, a w konsekwencji zasady koncentracji nie można realizować z naruszeniem prawa.⁵⁹

Szybkość realizuje się w przyjętym modelu postępowania nie tylko w zasadzie koncentracji. Poza sporem jest, że zasada koncentracji wyznaczając tok postępowania sądowoadministracyjnego, prowadzi do szybkiego załatwienia sprawy. Jednak pomiędzy szybkością postępowania a koncentracją nie można stawiać znaku równości. Raczej mamy tu do czynienia z dopełnieniem, co oznacza, że szybkość postępowania jest przejawem koncentracji i w sposób naturalny może być także realizowana poza zasadą koncentracji.⁶⁰ Dla przeprowadzanej tu analizy istotne jest zwrócenie uwagi na istnienie związku między omawianymi zasadami i podkreślenie, że wszystkie elementy – dekoncentrujące postępowanie istniejące w przepisach regulujących procedurę przed sądami administracyjnymi – prowadzą do zakłócenia szybkości postępowania, a to w ostateczności musi wskazywać na potrzebę takiej wykładni przepisów regulujących postępowanie, które będzie uwzględniało postulat jego szybkości.

Koncentracja i szybkość postępowania to także właściwe określenie roli sądu w postępowaniu. Postępowanie przed sądem administracyjnym odbiega w tym zakresie w sposób istotny od postępowania cywilnego i karnego. Zwłaszcza postępowanie cywilne w obecnym kształcie to procedura oparta na zasadzie kontradyktoryjności.⁶¹ W postępowaniu sądowoadministracyjnym zasada ta ma mniej istotne znaczenie.⁶² Nie oznacza to, że w nim nie istnieje, jednak ze względu na kasacyjny sposób orzekania staje się warunkiem formalnym procesu, a mniej regułą odnoszącą się do przedmiotu sporu. Natomiast przyznanie przez p.p.s.a. szerokich kompetencji w zakresie orzekania skargi skutkuje przypisaniem szczególnego znaczenia zasadzie kierownictwa sędziowskiego.

⁵⁷ Podobnie: B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, R. Mastalski, J. Zubrzycki, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Wrocław 2003, s. 451.

⁵⁸ O tej zasadzie stanowi art. 17 Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji.

⁵⁹ Zob. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, R. Mastalski, J. Zubrzycki, *op. cit.*, s. 452.

⁶⁰ Zob. W. Daszkiewicz, *Proces karny. Część ogólna*, Poznań 1996, s. 116.

⁶¹ Por. J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapierre, T. Misiuk-Jodłowska, *op. cit.*, s. 121; także: W. Berutowicz, *op. cit.*, s. 286.

⁶² Szerzej: J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 490–504.

W ramach prowadzonego postępowania koncentracja realizowana jest także przez działanie sądu. Przyjęty w p.p.s.a. model dyskrejonalnej władzy sędziego jest mechanizmem, który z jednej strony ma gwarantować prawidłowy wymiar sprawiedliwości, a z drugiej daje sądowi mechanizm pozwalający na koncentrację postępowania, przy czym takie uprawnienie realizowane jest nie tylko w ramach procesu, ale i przy podejmowaniu wszelkich czynności w postępowaniu. Stwierdzenie takie nie oznacza równocześnie pełnej akceptacji dla przyjętych w prawie rozwiązań. Niektóre regulacje procesowe nie spełniają warunku koncentracji postępowania, a to w końcu działa przeciw szybkości postępowania. Dotyczy to szczególnie tych instytucji prawnych, które pojawiły się w p.p.s.a. po raz pierwszy, a podstawą ich wprowadzenia był właśnie wzgląd na zasadę szybkości. Jako przykład można wskazać brak synchronizacji w postępowaniu procesowym i pomocniczym, obejmującym przyznanie prawa pomocy.

Ustawa procesowa nie zawiera jednoznacznej regulacji, która wskazywałaby na wzajemną relację obu postępowań. Równocześnie dopuszcza prowadzenie postępowania w sprawie pomocy referendarzowi, co w zamyśle miało przyspieszyć postępowanie, odciążając sędziego od rozstrzygnięcia w sprawie wпадkowej. Praktyczny efekt przyjętego rozwiązania jest taki, że postępowanie incydentalne w sprawie pomocy może być prowadzone po podjęciu czynności procesowych w postępowaniu głównym, co niekiedy może nawet prowadzić do pojawienia się sprzeczności, np. przyznania pomocy w postaci zwolnienia z kosztów sądowych podmiotowi, który nie jest stroną postępowania. W takich sytuacjach zawsze szybkość postępowania wydaje się stanowić podstawę do przyjętych rozwiązań, jednak tak realizowana zasada nie może budzić aprobaty.

Jako poprawniejsze należy więc ocenić rozwiązanie funkcjonujące w procedurze cywilnej, w której art. 124 k.p.c. stanowi, że zgłoszenie wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych lub ustanowienie adwokata albo radcy prawnego, jak również wniesienie środka odwoławczego od odmowy zwolnienia od kosztów sądowych, nie wstrzymują biegu toczącego się postępowania, chyba że chodzi o zwolnienie powoda od kosztów sądowych na skutek wniosku zgłoszonego w pozwie lub przed wytoczeniem powództwa. Sąd może jednak wstrzymać rozpoznanie sprawy aż do prawomocnego rozstrzygnięcia wniosku i w związku z tym nie wyznaczać rozprawy, a wyznaczoną rozprawę odwołać lub odroczyć. Tak ukształtowany stosunek obu postępowań pozwala sądowi w sposób elastyczny modyfikować ciągłość postępowania. Wprawdzie wstrzymanie będzie przeciwdziałało szybkości, ale w konsekwencji może potwierdzać i wzmacniać zasadę koncentracji.⁶³

⁶³ Szerzej: B. Bła d o w s k i, *Metodyka pracy sędziego w sprawach cywilnych*, Warszawa 1993, s. 119–120; także: H. C i e p ł a, *Ciągłość postępowania sądowniczoadministracyjnego*, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. K. Piasecki, t. I, Warszawa 1996, s. 433.

Zagadnienie szybkości jako elementu koncentracji (ciągłości) postępowania sądownoadministracyjnego nie jest tylko problemem techniczno-organizacyjnym. Dyrektywa nakazująca szybkie prowadzenie postępowania i ukończenie go w rozsądnym terminie jest traktowana jako ważny warunek, który musi być spełniony, aby postępowanie odpowiadało wymogom *fair trial*⁶⁴ i było prowadzone w granicach zasługujących na akceptację. Na tle takich założeń pojawia się zagadnienie nadużycia prawa procesowego, rozumianego jako korzystanie bez uzasadnienia przez strony postępowania z przepisów proceduralnych w sposób sprzeczny z ich procesowym przeznaczeniem albo sprzeczny z ekonomiką procesową.⁶⁵ W odniesieniu do koncentracji postępowania sądownoadministracyjnego oznacza to tendencję do korzystania z instytucji prawem przewidzianych dla osiągnięcia i prowadzenia działań dekoncentracyjnych, co musi spotkać się z oceną negatywną i *de lege ferenda* zmierzać do ograniczania tych instytucji procesowych, które mogą być w taki sposób wykorzystywane.

SUMMARY

The continuity of judicial-administrative proceedings is one of the basic principles organizing court proceedings, whose aim is to administer justice. In this way the continuity of judicial-administrative proceedings, as a demand of the rational process, guarantees realization of the constitutional right to the court.

Analyzing the principle of the continuity of judicial-administrative proceedings, it was presented as a theoretical category and the rule of practical action. The article stresses these aspects of the principle which lead to court's acting without delay, since only in this way understood principle allows to properly realize the right to the court. The author shows the principle in detail, characterizing the regulations contained in the act of 30th August 2002 – The law on proceedings before administrative courts (DzU no153, item 1270 with later changes).

⁶⁴ Zob. Z. Gostyński, *Zawieszenie postępowania karnego*, Warszawa 1994, s. 33.

⁶⁵ Nadużycie prawa procesowego jako kategoria podobna do regulacji zawartej w art. 5 k.c. jest konstruowana na różnych podstawach prawnych. Samo pojęcie nadużycia w przepisach proceduralnych jest wielce kontrowersyjne, jednak wydaje się, że współczesne procedury nie mogą funkcjonować bez takiego zakazu, który swoimi korzeniami sięga nawet prawa rzymskiego. Na ten temat szerzej: K. O s a j d a, *Nadużycie prawa w procesie cywilnym*, „Przeгляд Sądowy” 2005, nr 5, s. 47–79 i podana tam literatura oraz T. C y t o w s k i, *Procesowe nadużycie prawa*, „Przeгляд Sądowy” 2005, nr 5, s. 81–103; autor przedstawia sposób funkcjonowania zasady nadużycia prawa w europejskich systemach procesowych; również: H. D o l e c k i, *Nadużycie prawa do sądu*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem...*, s. 130–138.