

TERMINOWOŚĆ ZAŁATWIANIA SPRAW Z ZAKRESU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

1. Czas a postępowanie administracyjne¹

Problematyka czasu wiąże się ściśle z ustalaniem kolejności zdarzeń, jak i trwałości procesów i stanowi zainteresowanie wielu nauk, w tym także prawa. W nauce prawa, na gruncie poszczególnych jego gałęzi występują rozbieżności co do charakteru czasu, a zwłaszcza jego upływu. Zasadniczo uważa się upływ czasu jako kategorię zdarzeń w ścisłym tego słowa znaczeniu lub wężej – zdarzeń prawnych, także procesowych, niebędących działaniami, a występujących niezależnie od woli podmiotów prawa². Należy podkreślić, iż przepisy prawa często z upływem czasu łączą określone skutki prawne, które powstają z mocy samego jego upływu bądź wskutek upływu czasu wraz występującymi elementami faktycznymi. Upływ czasu może więc być samodzielnym bądź też niesamodzielnym zdarzeniem prawnym, choć najczęściej przyjmuje się jego niesamoistny charakter³, zwłaszcza w ujęciu procesowym.

Zagadnienie czasu w postępowaniu administracyjnym często jest rozpatrywane na płaszczyźnie formalnej i dotyczy m.in. terminowości załatwiania spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej. Terminy w postępowaniu administracyjnym spełniają ważne funkcje, z których najważniejszą jest dyscyplinowanie przebiegu postępowania i stanowią przede wszystkim realizację zasady szybkości i prostoty postępowania oraz zasady praworządności. Z tychże zasad dla organu wynika obowiązek racjonalnego planowania i prowadzenia czynności możliwie naj-

1 M. Kotulska, *Czas a postępowanie administracyjne*, (w:) *Kodyfikacja postępowania administracyjnego*. Na 50-lecie kpa., red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 421–430.

2 A. Wolter, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1982, s. 106; Z. Resich, *Istota procesu cywilnego*, Warszawa 1985, s. 89; J. Nowacki, *Z. Tabor, Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków 2000, s. 25.

3 Z.R. Kmiecik, *Oświadczenia procesowe stron w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Lublin 2008, s. 36; A. Wasilewski, *Upływ czasu jako zdarzenie prawne w prawie administracyjnym*, PiP 1966, z. 1, s. 58.

mniejszym nakładem kosztów oraz eliminowaniem zbędnych działań procesowych, często niezgodnych z prawem.

Niekiedy bowiem w praktyce administracyjnej każdy dzień zwłoki odsuwa w czasie realizację zasady praworządności i niekiedy udaremnia realizację nakazu prawa, a późniejsze wydanie orzeczenia może być bezprzedmiotowe. Zaś tzw. pozwolność postępowania uniemożliwia zrealizowanie celu procedury administracyjnej i obciąża zwykle adresata decyzji.

Normy zawarte w art. 35–38 kodeksu postępowania administracyjnego ustanawiają reguły, które w założeniu mają zapobiec przewlekłości postępowania administracyjnego⁴. Postulat szybkości postępowania realizowany jest w świetle przepisów procesowych w dwóch istotnych aspektach: po pierwsze k.p.a. określa dla organów administracji publicznej prowadzących sprawy indywidualne z zakresu administracji publicznej konkretne terminy i po drugie, ustanawia system instytucji i sankcji, które mają dyscyplinować organy do załatwiania sprawy w określonych decyzji terminach.

Celem niniejszego opracowania jest ukazanie i analiza: istoty, charakteru prawnego i rodzajów terminów załatwiania spraw, skutków niezakończonych spraw w terminie, instytucji i sankcji dyscyplinujących organy prowadzące postępowanie oraz uprawniających stronę postępowania administracyjnego do realizacji jej procesowych uprawnień w świetle k.p.a., wybranego orzecznictwa sądów administracyjnych oraz doktryny prawa administracyjnego.

2. Pojęcie i rodzaje terminów załatwiania spraw

K.p.a. posługuje się pojęciem terminu w dwóch znaczeniach: jako terminu dla oznaczenia czasu w ciągu, którego czynność procesowa może lub powinna być dokonana oraz jako terminu, w którym określona czynność ma się odbyć, tj. dla oznaczenia dnia i godziny. Termin może być wprost oznaczony w kodeksie i określany jest wówczas terminem ustawowym albo też może być terminem wyznaczonym przez organ prowadzący postępowanie.

Można przyjąć, iż terminem załatwienia sprawy indywidualnej z zakresu administracji publicznej jest efektywny czas, jakim w świetle obowiązującego prawa dysponuje organ administracji publicznej w celu rozpatrzenia konkretnej sprawy administracyjnej i wydanie rozstrzygnięcia w formie decyzji administracyjnej⁵, do którego nie wlicza się: terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, np. terminu do zajęcia przez inny organ stanowiska w spra-

4 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r., tekst jedn. z 2000 r. Dz.U. Nr 91, poz. 1078 z późn.zm., zwana dalej k.p.a.
5 R. Kędziora, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2008, s. 166.

wie⁶, okresów zawieszenia postępowania; również okresów opóźnień spowodowanych przez działania strony lub innych uczestników postępowania oraz podaje się, że innych okresów opóźnień powstałych z przyczyn niezależnych od organu prowadzącego postępowanie.

W świetle k.p.a. ustawowy termin załatwienia sprawy uzależniony jest przede wszystkim od stopnia złożoności sprawy. Zgodnie z art. 35 § 1 k.p.a. organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno mieć miejsce nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, w postępowaniu odwoławczym zaś – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania⁷. Ważnym elementem tej konstrukcji prawnej jest maksymalny termin załatwienia sprawy (termin *ad quem*), który jest uzależniony od charakteru sprawy i jawi się albo terminem ustawowym, albo wyznaczonym. Ma charakter instrukcyjny o tyle, o ile jego upływ nie pozbawia organu do rozstrzygnięcia sprawy i wydania decyzji, rodzi bowiem uprawnienia stronie i nie jest terminem instrukcyjnym w czystej postaci.

Zatem sprawy, które nie wymagają przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego i dowodowego, a przede wszystkim zbierania dowodów, informacji i wyjaśnień, powinny być – zdaniem ustawodawcy – załatwiane niezwłocznie. Art. 35 § 2 k.p.a. obliguje organy administracji publicznej do niezwłocznego załatwienia sprawy w sytuacji, gdy: wraz z żądaniem wszczęcia postępowania administracyjnego strona przedstawiła wyczerpujący materiał dowodowy, w oparciu o który organ może już orzekać w sprawie; sprawa może zostać rozpatrzona w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane oraz fakty i dowody znane organowi z urzędu; sprawa może zostać rozpatrzona w oparciu o fakty i dowody możliwe do ustalenia danych na podstawie danych, którymi dysponuje organ.

W świetle literatury niezwłocznym załatwieniem sprawy jest jej załatwienie w czasie, jaki jest niezbędny w warunkach prawidłowej organizacji pracy organu do rozpatrzenia żądania strony, zapoznania się z dowodami i innymi okolicznościami istotnymi dla rozstrzygnięcia sprawy, sporządzenia niezbędnej dokumentacji i samej decyzji w sprawie oraz wykonania czynności o charakterze kancelaryjnym – biurowym (R. Orzechowski). Należy, więc przyjąć za licznymi wypowiedziami w doktrynie, że to nieprecyzyjne pojęcie oznacza konieczność podjęcia rozstrzygnięcia „od ręki”⁸. Załatwienie sprawy bez zbędnej zwłoki jest generalną wskazów-

6 Przy tym w przypadku zajęcia stanowiska przez organ współdziałający w trybie art. 106 k.p.a. przed upływem przez ustawę terminu, bierze się pod uwagę rzeczywisty okres dokonywania czynności, a nie czas wyznaczony przez k.p.a. lub przepis szczególnie administracyjnego prawa administracyjnego.

7 Art. 35 § 3 k.p.a.

8 B. Adamiak, J. Borkowski, Polskie postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne, Warszawa 1993, s. 117.

ką dotyczącą załatwiania wszystkich spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej w taki sposób, aby załatwić sprawę w terminie jak najkrótszym niż wyznaczone. Sprawy nie powinny być hamowane w ich rozstrzygnięciu i winny być załatwione najlepiej przed upływem terminu, gdyż terminy miesięczne i dwumiesięczne są terminami maksymalnymi⁹.

Gdy załatwienie sprawy wymaga przeprowadzenia w sprawie postępowania wyjaśniającego czy to w formie rozprawy, czy też tzw. postępowania gabinetowego, sprawa powinna być załatwiona nie później niż w ciągu miesiąca od dnia wszczęcia postępowania administracyjnego. Zaś jeśli sprawa ma charakter szczególnie skomplikowany, a więc jeżeli mają miejsce np. zawile okoliczności faktyczne bądź stan prawny jest skomplikowany do ustalenia, to termin jest dłuższy i sprawa szczególnie skomplikowana powinna być załatwiona w terminie nie dłuższym niż dwa miesiące od dnia wszczęcia postępowania w sprawie.

Zdaniem J. Borkowskiego cecha szczególnie skomplikowania sprawy „może wynikać z zawilości w ustaleniu stanu faktycznego lub stanu prawnego, konieczności dokonywania licznych czynności postępowania dowodowego, gromadzenia rozproszonych danych będących w posiadaniu różnych organów administracyjnych przy braku prawnego obowiązku współdziałania z nimi”¹⁰. Dodaje także, że brak jest jasnego kryterium wydzielania spraw o charakterze szczególnie skomplikowanym, zaś ich kwalifikowanie ma bez wątpienia charakter ocenny.

To, czy sprawa ma charakter szczególnie skomplikowany czy nie, należy każdorazowo do oceny organu prowadzącego postępowanie administracyjne w konkretnej sprawie, biorąc pod uwagę specyficzne okoliczności jej stanu zarówno faktycznego, jak i prawnego. Zakwalifikowanie sprawy jako szczególnie skomplikowanej wywiera istotne skutki procesowe w sprawie, dlatego też organ powinien o dokonanej kwalifikacji powiadomić strony postępowania¹¹. Należy też podkreślić, że błędnym działaniem organu administracji publicznej byłoby powoływanie się na fakt, iż określona kategoria spraw ma generalnie charakter skomplikowany i w związku z tym wszystkie sprawy danego rodzaju muszą być kwalifikowane jako szczególnie skomplikowane¹².

Natomiast w postępowaniu toczącym się przed organem odwoławczym sprawa powinna być załatwiona w świetle k.p.a. w terminie miesiąca od dnia otrzymania odwołania wraz z aktami sprawy przez organ odwoławczy. W myśl przepisów k.p.a. do terminu załatwienia sprawy w postępowaniu odwoławczym nie wlicza się czasu

9 J. Borkowski, J. Jendrośka, B. Orzechowski, A. Zieliński, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 1989, s. 128.

10 B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 1996, s. 247.

11 R. Hauser, Terminy załatwiania spraw w KPA w doktrynie i orzecznictwie sądowym, RPEiS 1997, nr 1, s. 4

12 R. Kędziora, *op. cit.*, s. 165.

przeznaczonego przez prawo do dokonania przez organ orzekający w pierwszej instancji z instytucji samokontroli¹³.

Terminy miesięczne i dwumiesięczne to terminy maksymalne – początkowym momentem biegu terminu załatwiania spraw w pierwszej instancji jest dzień wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie. Dlatego też o zwłoce organu w załatwieniu sprawy administracyjnej można mówić tylko w sytuacji, gdy w sprawie tej toczy się już postępowanie, czyli sprawa jest w toku¹⁴.

Oprócz ustawowych terminów załatwiania spraw k.p.a. przewiduje też terminy wyznaczone przez organ prowadzący postępowanie. Taki w szczególności charakter mają krótsze terminy załatwiania spraw określonych przez organy wyższego stopnia. Skrócenia terminów mogą dokonywać organy wyższego stopnia poprzez określenie rodzajów spraw, które powinny być załatwiane w terminach krótszych niż przewidziane w k.p.a. i ma ono charakter generalny. W przypadku niezakończona sprawy w tak określonym terminie skutki prawne są takie same, jak w przypadku niezakończona sprawy w terminie ustawowym, co wynika z faktu, że te szczególne terminy określane są na podstawie i w ramach upoważnienia ustawowego. Terminy załatwiania spraw mogą także ustanawiać przepisy prawa materialnego administracyjnego w drodze ustawy. Mogą to być zarówno terminy krótsze, jak i dłuższe, niż przewiduje kodeks. „Długość” terminu uzależniona jest od charakteru i rodzaju sprawy indywidualnej z zakresu administracji publicznej. Takim przykładem mogą być sprawy związane ze zwoływaniem zgromadzeń publicznych.¹⁵

3. Zwłoka, milczenie i beczynność organu administracji publicznej a obowiązek sygnalizacji

Szybkość jako pojęcie w postępowaniu administracyjnym wyznaczają dwie istotne zasady ogólne rządzące postępowaniem administracyjnym: zasada praworządności oraz zasada szybkości i prostoty postępowania administracyjnego, czyli zasada ekonomiki procesowej. Jeśli powyższe zasady nie zostaną wzmocnione instytucjonalnie, to nie istnieje możliwość zapobieżenia brakowi aktywności administracyjnej.

K.p.a. nie posługuje się ani pojęciem beczynności organu, ani też milczenia organu, lecz pojęciem zwłoki (art. 35 i art. 36 § 1 k.p.a.). Co do zasady organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Nie-

13 Art. 133 k.p.a.

14 Wyrok NSA z 15 sierpnia 1985 r., III SAB 7/85, OSPIKA 1989, nr 2, poz. 26 z aprobowaną glosą J. Borkowskiego.

15 Na podstawie art. 9 ust. 4 ustawy z 5 dnia lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach, Dz.U. Nr 51, poz. 297 z późn. zm., decyzję wydaną w wyniku rozpatrzenia odwołania doręcza się organizatorowi w terminie 3 dni od dnia otrzymania decyzji administracyjnej w sprawie.

zwłocznego załatwienia wymagają sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedłożone przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub też w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane organowi z urzędu, przed którym toczy się postępowanie administracyjne, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi to on rozporządza.

W literaturze i orzecznictwie pojęcie milczenie organu, czy też szerzej milczenie władzy utożsamiane bywa z pojęciem beczynności organu¹⁶. Jednakże pojęcia milczenia i beczynności organu administracji publicznej nie należałoby ze sobą utożsamiać.

Ogólnie możemy powiedzieć, że stan wywołany niezakończonym w terminie sprawą indywidualnej z zakresu administracji publicznej nazywamy milczeniem organu. Należy też uściślić, iż milczenie organu ma miejsce nie tylko wówczas, gdy organ nie podjął żadnych czynności, które zmierzałyby do załatwienia sprawy, ale też w sytuacji, gdy podejmuje on czynności, które jednak skutkują zwłoką, albo też mają na celu uchylene się od załatwienia sprawy zgodnie z prawem¹⁷. Z milczeniem organu mamy do czynienia także wówczas, gdy odmawia się wydania decyzji, a przepisy prawa do załatwienia danej sprawy wymagają właśnie takiej formy¹⁸. Natomiast w sytuacji, gdy organ wydał decyzję w terminie, lecz nie ustosunkował się do wszystkich żądań wnoszonych przez stronę, to strona na podstawie art. 111 k.p.a. może prosić o uzupełnienie decyzji; jeśli decyzja nie zostanie uzupełniona, będziemy mieć do czynienia właśnie z milczeniem organu¹⁹.

Aktualne pojęcie „milczenia administracji” określa się jako formę działania administracji publicznej, która ma zastosowanie w sytuacji określonej hipotezą normy materialnoprawnej, w której przejaw woli organu administracji publicznej w postaci jego milczenia wywołuje skutek prawny, zasadniczo pozytywny dla strony postępowania, która znajduje się w konkretnym stanie faktycznym²⁰ i jest instytucją prawa administracyjnego materialnego.

Beczynność organu administracji publicznej jest zaś instytucją procesową i stanowi dopuszczoną przez przepisy prawa materialnego i procesowego prawną formą działania administracji publicznej. W świetle orzecznictwa NSA przyjmuje się, że o beczynności organu można mówić nie tylko wtedy, gdy w ustalonym prawem terminie organ nie podjął żadnych czynności, do których był zobowiązany, ale także wtedy, gdy prowadził postępowanie w sprawie, lecz nie zakończył postępowania

16 Wyrok NSA z dnia 19 lutego 1999 r., IV SAB 153/98, niepubl.

17 Postanowienie NSA z dnia 13 lipca 1983 r. II SA 593/83, ONSA 1983, nr 2 poz. 55 z glosą K. Korzana, OSPiKA 1988, nr 3, poz. 52.

18 Wyrok NSA z dnia 14 czerwca 1983 r., SAP/Wr 6/83, GAP 1987, nr 13, s. 47.

19 Postanowienie NSA z dnia 8 listopada 1995 r. IV SAB 45/95, ONSA 1996, nr 4, poz. 166.

20 P. Dobosz, *Beczynność administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, (w:) *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie kpa*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 148. W tymże artykule Autor szczegółowo przytacza poglądy doktryny na temat milczenia administracji.

nia w terminie decyzją administracyjną. Należy także zaznaczyć, iż z beczynnością będziemy mieli do czynienia również w sytuacji, gdy organ zawiesił postępowanie administracyjne, jeśli nie istniały ku temu kodeksowe przesłanki²¹.

Zaistniałe faktycznie milczenie organu jest bez wątpienia stanem niekorzystnym dla strony i zarazem niezgodnym z obowiązującym prawem, powodując skutek procesowy w postaci nałożenia na organ prowadzący postępowanie w sprawie indywidualnej z zakresu administracji publicznej obowiązek tzw. sygnalizacji. Obowiązek sygnalizacji ciąży na organie prowadzącym postępowanie administracyjne bez względu na przyczynę niezakończoności sprawy w terminie, zarówno wtedy, gdy zwłoka leży po stronie organu, jak również, gdy jest to działanie strony czy innego uczestnika postępowania.

Ów obowiązek realizowany jest poprzez zawiadomienie strony postępowania o niezakończoności sprawy w terminie ustawowym. Organ powinien dokonać zawiadomienia niezwłocznie, z chwilą pojawienia się przyczyny w zakończoności sprawy, bez zbędnego oczekiwania na upływ terminu ustawowego. K.p.a. nie określa formy prawnej zawiadomienia. W literaturze zasadniczo przyjmuje się, że ze względu na fakt, że czynność wpływa na uprawnienia o charakterze procesowym strony, to powinna mieć formę postanowienia na które nie przysługuje zażalenie²². O każdym przypadku zakończoności sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a. organ administracji publicznej obowiązany jest zawiadomić stronę, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin zakończoności sprawy. Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w zakończoności sprawy z przyczyn niezależnych od organu²³.

Należy podkreślić, że omawiane przepisy k.p.a. mają również zastosowanie w ponownym postępowaniu, jakie toczy się przed organem I instancji po uchyleniu decyzji czy postanowienia w trybie postępowania odwoławczego. Przepisy k.p.a. nie określają, jak „długi” powinien być „nowy termin zakończoności sprawy” wyznaczony na podstawie art. 36 § 1 k.p.a. Uwzględniając jednakże, iż k.p.a. przewiduje terminyienne, tygodniowe i miesięczne²⁴, należałoby przyjąć, że nowy termin zakończoności sprawy powinien być oznaczony w dniach, tygodniach, miesiącach²⁵. W związku z powyższym niedopuszczalne jest wyznaczanie terminu poprzez użycie np. pojęcia „kwartał”, ponieważ k.p.a. nie zna takiego terminu i nie przewiduje sposobu jego obliczania. Zdaniem NSA narusza zasadę szybkości i prostoty, czy-

21 Wyrok NSA z dnia 23 czerwca 1986 r., 12/86, ONSA1986, nr 2, poz. 52.

22 J. Borkowski, (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 1996, s. 250.

23 Art. 36 § 1 i 2 k.p.a.

24 Art. 57 § 1–3 k.p.a.

25 Tylko wtedy, gdy pewien przedział czasu zostanie określony precyzyjnie poprzez wskazanie momentu jego początku lub przynajmniej końca (np. „sprawa powinna zostać zakończona do dnia 10 marca bieżącego roku”), można mówić o określeniu terminu.

li zasadę ekonomiki procesowej np. wyznaczenie przez organ dodatkowego nowego terminu załatwienia konkretnej sprawy administracyjnej w terminie roku²⁶. Za wadliwe należałoby uznać także wskazanie terminu załatwienia sprawy jako np. „dwóch miesięcy od dnia zgromadzenia całości materiału dowodowego”²⁷ czy odwołania się do pewnego okresu po wejściu w życie aktów wykonawczych do ustawy²⁸.

W k.p.a. zabrakło także wskazania kryteriów, jakimi powinien kierować się organ, wyznaczając nowy termin załatwienia konkretnej sprawy. Jednakże wydaje się, że podstawowym kryterium jest realizacja zasady szybkości i prostoty postępowania oraz zasady praworządności.

Terminy określone w art. 35 k.p.a. mają charakter terminów procesowych i ich upływ ani nie pozbawia organu administracji publicznej możliwości orzekania w sprawie, ani też nie powoduje wadliwości wydanej w takim postępowaniu decyzji administracyjnej. Organ będący w zwłoce nie traci również zdolności do załatwienia sprawy, która jest przedmiotem przewlekającego postępowania, nawet jeśli dzieje się to z winy organu. Jednakże bezskuteczny upływ terminu wywołuje doniosłe skutki o charakterze procesowym. Należy podkreślić, iż zwłoka organów nie może i nie powinna powodować ujemnych skutków dla strony postępowania administracyjnego²⁹.

Należy wspomnieć, iż w doktrynie postępowania administracyjnego formułowano poglądy uznające za korzystniejszą dla strony instytucję sygnalizacji od instytucji dewolucji kompetencji³⁰. J. Jendrośka uważa, że w praktyce instytucja sygnalizacji jest nieskuteczna i należałoby ją zastąpić fikcją decyzji administracyjnej³¹. Podobnie stwierdza J. Borkowski, który podkreśla, że cały ciężar zwalczania bezczynności administracji przeniesiono na stronę postępowania, której to służy prawo wniesienia zażalenia do organu wyższego stopnia po zawiadomieniu jej przez organ administracji o uchybieniu terminowi załatwienia sprawy i wyznaczenia terminu nowego³². Stanowiska obu profesorów nie podziela G. Łaszczyca³³, który uznaje, że fikcja decyzji oraz dewolucja kompetencji powodują utratę dla strony postępowania prawa do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy w dwóch instancjach.

26 Wyrok NSA z dnia 21 czerwca 1996 r., I SAB 28/96, ONSA 1997, nr 2, poz. 97.

27 Wyrok WSA z dnia 27 czerwca 2006 r., I SAB/Wa 219/05, LEX nr 219343.

28 Wyrok NSA z dnia 22 grudnia 2000 r., III SAB 75/00, LEX nr 48005.

29 Wyrok NSA z dnia 26 lutego 2003 r., V SA1131/02, OSP 2003, nr 7–8, poz. 93 z glosą aprobującą Ewy Łętowskiej, OSP 2003.

30 E. Smokunowicz, Problemy teorii postępowania administracyjnego na tle kodeksu postępowania administracyjnego, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1972, t. 9, s. 6.

31 J. Jendrośka, Bezczywność administracji, (w:) Państwo prawa, administracja, sądownictwo. Prace dedykowane profesorowi Januszowi Łętowskiemu w 60. rocznicę urodzin, red. A. Łopátka, A. Wróbel, S. Kielewicz, Warszawa 1999, s. 232.

32 J. Borkowski, Bezczywność w administracji publicznej, „Kontrola Państwowa” 2008, nr 2 (specjalny), s. 48.

33 G. Łaszczyca, Milczenie organu w świetle kodeksu postępowania administracyjnego, „Państwo i Prawo” 1999, z. 1, s. 55.

4. Środki dyscyplinujące organy administracji publicznej do terminowego załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej

W świetle obowiązującego prawa do środków dyscyplinujących organy prowadzące postępowanie administracyjne należy zaliczyć: zażalenie strony na niezakończony w terminie, skargę na bezczynność organu.

Środek w postaci zażalenia na niezakończony w terminie przewidziany w k.p.a. ma charakter szczególny, gdyż przedmiotem zaskarżenia nie jest akt administracyjny w postaci postanowienia organu, lecz jego niedziałanie, milczenie, czyli stan faktyczny i także prawny, który ma miejsce wskutek niezakończony sprawy w terminie³⁴. Przysługuje zasadniczo w sytuacji, gdy organ administracji publicznej: nie zakończył sprawy w terminie ustawowym i nie dopełnił obowiązku sygnalizacji oraz nie zakończył sprawy w terminie ustawowym, zawiadomił stronę o przyczynach zwłoki i wyznaczył nowy dodatkowy termin, lecz w tym terminie nie zakończył sprawy. Wskazuje się także na inną sytuację dającą możliwość wniesienia zażalenia. Otóż możliwe jest także użycie takiego środka dyscyplinującego, gdy organ nie zakończył sprawy w terminie ustawowym, dokonał sygnalizacji i wyznaczył nowy termin, jednakże strona postępowania np. kwestionuje zasadność wyznaczania terminu lub jej zdaniem wyznaczony termin jest niedogodny³⁵.

Należy przede wszystkim stwierdzić, że jest to zażalenie odrębne od przewidzianego w art. 141–144 k.p.a. i nie jest ono wnoszone jako środek zaskarżenia postanowienia jako aktu administracyjnego, lecz służy kwestionowaniu przekroczenia maksymalnego terminu załatwienia sprawy bądź stanowi zaskarżenie wykonania postanowienia organu o wyznaczenie dodatkowego terminu załatwienia sprawy. Może być wniesione w każdym czasie, gdy organ pozostaje w zwłoce. Zakres czynności organu, do którego wniesiono zażalenie w tym trybie, jest ściśle określony oraz zostały sprecyzowane procesowe skutki wywołane przez uzasadnione zażalenie³⁶.

Zażalenie strona wnosi do organu właściwego do rozpoznania tego zażalenia, czyli organu wyższego stopnia nad organem, który pozostaje w zwłoce, nawet w sytuacji, gdy w danej sprawie przepis szczególnie prawa administracyjnego materialnego przewiduje inny organ właściwy do rozpoznania sprawy³⁷. Jeśli organ wyższego stopnia uzna zażalenie za zasadne, winien: wyznaczyć dodatkowy termin, wyjaś-

34 Do zażalenia nie będą miały zastosowania przepisy art.141–144 k.p.a., które regulują tryb zaskarżenia w drodze zażalenia wydanych przez organ postanowień w sprawie.

35 R. Kędziora, *op. cit.*, s.169.

36 J. Borkowski, Glosa do postanowienia NSA z 7 dnia października 1983 r., SA/Lu 172/83, OSP 1985, nr 7–8, poz. 125, s. 342.

37 Art. 127 § 2 k.p.a., zob: postanowienie NSA z dnia 8 czerwca 2001 r., I SA 2148/00, niepubl.

nić przyczyny zwłoki i ustalić osoby winne w tej sprawie, zaś w razie potrzeby zarządzić podjęcie środków zapobiegających naruszaniu terminów w przyszłości, jeśli podobne sytuacje występują, zdaniem organu, zbyt często. Stanowisko organu rozpatrującego zażalenie w świetle orzecznictwa przyjmuje formę postanowienia, choć nie wynika to wprost z k.p.a.³⁸ W k.p.a. nie znajdujemy także kryterium, na podstawie którego organ uwzględniający zażalenie wyznacza termin dodatkowego załatwienia sprawy, lecz w myśl zasady ekonomiki procesowej, jak też przepisów k.p.a. o terminach załatwiania spraw powinno być załatwione niezwłocznie. K.p.a. nie określa, jak należy postąpić w przypadku uznania zażalenia za nieuzasadnione. Należałoby przyjąć pogląd, że w takiej sytuacji organ powinien w formie postanowienia orzec, że zażalenie nie zostało w konkretnej sprawie uwzględnione.

W miarę potrzeby organ wyższego stopnia ma także możliwość podjęcia środków zapobiegających naruszaniu terminów załatwiania spraw w przyszłości, w szczególności, gdy mają miejsce powtarzające się opóźnienia czy też w przypadkach drastycznego przekraczania terminów. Może to działanie polegać m.in. na zmianie organizacji pracy, przekształceniu organizacyjnemu urzędu czy też wprowadzenie środków dyscypliny pracowniczej.

Kolejnym środkiem dyscyplinującym organy w prowadzeniu i załatwianiu spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej jest skarga na bezczynność organu. Warunkiem, i zarazem możliwością wniesienia skargi na bezczynność organu jest wyczerpanie drogi przewidzianej w k.p.a. skarga może być wniesiona bez względu na to, czy stanowisko organu wyższego stopnia uwzględnia zażalenie, czy też uznaje je po prostu za bezzasadne. W sytuacji, gdy uzna je za bezzasadne, strona ma prawo w postępowaniu przed sądem administracyjnym kwestionować takie orzeczenie organu wyższego stopnia³⁹. Zatem zawinienie organu lub jego brak nie przesądzają o dopuszczalności skargi na bezczynność⁴⁰. Przesłanką zasadniczą jest bowiem fakt niezakończoności sprawy w terminie. Celem wniesienia skargi może być wyłącznie uzyskanie wyroku nakazującego wydanego aktu administracyjnego, decyzji lub postanowienia w określonym przez sąd administracyjny terminie⁴¹. Wniesienie zażalenia w trybie art. 37 § 1 k.p.a. jest warunkiem formalnym wystąpienia ze skargą do wojewódzkiego sądu administracyjnego na bezczynność organu⁴².

Ustawodawca w ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi określa pojęcie bezczynności organu i stanowi, że bezczynność organu to nie

38 Wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2001 r., IV SA1866/00, ONSA 2002, nr 4 poz. 144.

39 Wyrok NSA z dnia 24 maja 2001 r., IV SA 572/99, ONSA 2002, nr 3, poz. 116; wyrok WSA z 5 sierpnia 2008 r., IV SAB/Wa, 54/08, niepubl. oraz postanowienie WSA we Wrocławiu z 30 czerwca 2008 r, IV SAB/Wr 12/08, niepubl.

40 Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 4 czerwca 2008 r., II SAB/Bk 15/08, niepubl.

41 Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 28 sierpnia 2008 r., II SAB/Kr 58/08, niepubl.

42 Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 21 sierpnia 2008 r., IISAB Kr 60/08, niepubl.

tylko niewydanie decyzji administracyjnej, ale także niewydanie określonej kategorii postanowień, a ponadto dokonanie zaniechania innych aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień i obowiązków wynikających z przepisów prawa⁴³. Zatem niezakończona sprawa w terminie w rozumieniu k.p.a. jest jednym z przejawów szeroko rozumianej beczynności organu, która może stanowić przedmiot skargi do sądu administracyjnego.

Wojewódzki sąd administracyjny w sytuacji, gdy uwzględni skargę strony na beczynność organu, musi zobowiązać organ do wydania w określonym terminie aktu administracyjnego bądź czynności, a wyznaczony przez wojewódzki sąd administracyjny termin załatwienia sprawy rozpoczyna bieg od dnia doręczenia akt sprawy organowi administracji publicznej⁴⁴.

Jeżeli beczynności dopuszcza się organ wyższego stopnia, to stronie nie przysługuje prawo wniesienia skargi na beczynność organu. Powyższe stanowisko wyrażone zostało w m.in. postanowieniu WSA w Gdańsku z dnia 19 sierpnia 2004 r., gdzie stwierdzono, że w przypadku niewydania przez samorządowe kolegium odwoławcze postanowienia nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego w trybie przyjętym w art. 37 § 1 k.p.a., gdyż postanowienie takie nie kończy postępowania w sprawie i nie rozstrzyga sprawy co do istoty, ani też nie służy na nie zażalenie⁴⁵. Także na podstawie obowiązującego prawa skarga w powyższej sytuacji nie przysługuje.

W. Chróscielewski podkreśla, iż na tle art. 37 § 2 k.p.a. zarysowały się w sądownictwie administracyjnym rozbieżności dotyczące skargi na decyzję ministra⁴⁶. B. Adamiak, jak również J. Zimmermann, uznają zbędność składania zażalenia w trybie art. 37 k.p.a. przed wniesieniem skargi na beczynność organu⁴⁷. Ich zdaniem zażalenie nie stanowi *conditio sine qua non* skargi sądowoadministracyjnej na beczynność organu. W takiej sytuacji bez wątpienia istnieje konieczność doprecyzowania przepisów k.p.a., z uwagi na rozbieżności stanowisk w doktrynie i w judykaturze.

43 Art. 3 § 2 pkt 8 w zw. z pkt 1–4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.

44 Skutki prawne niewykonania przez organ wyroku sądu normuje art. 154 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

45 II SAB/ Gd 90/92 LEX nr 299477.

46 W. Chróscielewski, Wszczęcie postępowania administracyjnego, PiP 2004, z. 3, s. 65.

47 B. Adamiak, Glosa krytyczna do postanowienia NSA z 17 dnia października 1997, IV SAB 31/97, OSP 1998, nr 10, poz. 185, gdzie NSA uzależnił dopuszczalność wniesienia skargi na beczynność od uprzedniego wniesienia zażalenia w trybie k.p.a.; J. Zimmermann, Glosa do wyroku NSA z dnia 15 czerwca 1993, IV SA 1639/92, OSP 1995, nr 4, poz. 88.

5. Uwagi końcowe

Obowiązek załatwienia sprawy w rozsądnym terminie wynika z Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (art. 6)⁴⁸, a także z Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji przyjętego przez Parlament Europejski 6 września 2001 r. (art. 17)⁴⁹. Rozwiązania zawarte w k.p.a. hołdują temu obowiązkowi. Terminy załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej zobowiązują organy prowadzące postępowanie administracyjne do dokonania w wyznaczonym czasie czynności przewidzianych w k.p.a. Można rzec, że są środkiem zmierzającym do zakończenia postępowania i wydania orzeczenia w jak najkrótszym czasie. Bez wątpienia jest to jeden z walorów tzw. dobrej administracji.

Rozważania dotyczące terminowości załatwiania spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej zawarte w opracowaniu nie wyczerpują całej skomplikowanej problematyki odnoszącej się do upływu czasu w postępowaniu administracyjnym, odnoszą się jedynie do terminowości załatwiania spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej w świetle k.p.a., wybranego orzecznictwa sądów administracyjnych i doktryny.

Analiza obowiązującego prawa, literatury i orzecznictwa sądów administracyjnych może prowadzić do konstatacji, iż obowiązujące przepisy k.p.a., choć wymagają niekiedy doprecyzowania, zabezpieczają w wystarczający sposób możliwość dochodzenia przez strony postępowania załatwiania spraw w rozsądnych i stosownych terminach, a organy prowadzące sprawy indywidualne z zakresu administracji publicznej dyscyplinują do sprawnych i efektywnych działań.

48 Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284

49 J. Świątkiewicz, Europejski Kodeks Dobrej Administracji (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych), Warszawa 2002.

PUNCTUALITY IN COMPLETING PUBLIC ADMINISTRATION CASES

SUMMARY

Time in law, in administrative procedure, may be considered on a process plane as an essential question of punctuality in completing public administration cases. Regulations on time limits for completing cases in the Code of Administrative Procedure reflect the principle of swiftness and simplicity of proceedings and the principle of lawfulness. They simultaneously establish rules to prevent from chronicity of administration procedure and are expected to discipline its course.

Reflections in this paper refer to punctuality in completing individual public administration cases in accordance with the Code of Administrative Procedure, judiciary and the administration law doctrine. The objective of this paper is to demonstrate the essence and types of time limits on completing cases, effects of failures to complete them in time, institutions and sanctions disciplining the organs carrying out the proceedings (responsibility for so-called signalization, accountability of an organ worker) as well as authorizing a party of the administrative proceeding to carry out their procedural rights (a complaint about the failure to complete a case in time, a complaint about inaction on the part of the organ).