

**Prawne konsekwencje  
bezczynności administracji publicznej**



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



**UNIA EUROPEJSKA**  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



**Zapobieganie bezczynności organów administracyjnych.  
Pozarządowa koncepcja rekonstrukcji prawnej**

Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej  
w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Projekt realizowany w ramach Priorytetu V Programu Operacyjnego  
Kapitał Ludzki – Dobre rządzenie  
Działanie 5.4 – Rozwój potencjału trzeciego sektora  
Poddziałanie 5.4.2 – Rozwój dialogu obywatelskiego

# **Prawne konsekwencje bezczynności administracji publicznej**

pod redakcją

**Roberta Suwaja, Macieja Perkowskiego**

Białystok 2010

recenzent:  
dr hab. Dariusz Kijowski, prof. UWB

redaktorzy serii:  
Robert Suwaj, Maciej Perkowski

copyright © by: Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa  
Białystok 2010

ISBN: 978-83-929421-5-3

wydawca:  
Fundacja Prawo i Partnerstwo  
Białystok, ul. Mickiewicza 1  
[www.prawoipartnerstwo.pl](http://www.prawoipartnerstwo.pl)

adiustacja językowa:  
Urszula Glińska

projekty i skład:  
Krystyna Krakówka

druk:  
SOWA Druk na życzenie  
[www.sowadruk.pl](http://www.sowadruk.pl)

# Spis treści

---

|  |    |
|--|----|
| Wstęp .....  | 7  |
| <br>   |    |
| <b>I. Odpowiedzialność za beczynność administracji</b>   |    |
| 1. Uwagi ogólne, <i>R. Suwaj</i> .....   | 14 |
| 2. Środki prawne o charakterze dyscyplinująco-represyjnym stosowane przez sądy administracyjne, <i>E. Lemańska</i> .....                 | 16 |
| 2.1. Grzywna za nieprzekazanie sądowi skargi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę (art. 55 § 1 u.p.p.s.a.) .....                 | 16 |
| 2.2. Grzywna za niewykonanie wyroku sądu (art. 154 § 1 u.p.p.s.a.) .....   | 18 |
| 2.3. Grzywna za uchylanie się przez organ od zastosowania się do postanowień sądu (art. 112 u.p.p.s.a.) .....                            | 19 |
| 2.4. Grzywna za niezastosowanie się do wezwania w przedmiocie złożenia odpisów dokumentów urzędowych (art. 293 u.p.p.s.a.) .....         | 19 |
| 3. Grzywna za zwłokę dla organu przekraczającego termin wydania pozwolenia na budowę, <i>A. Kosicki</i> .....                            | 21 |
| 4. Odpowiedzialność pracownicza (porządkowa, dyscyplinarna i inna) jako konsekwencja beczynności, <i>P. Suwaj</i> .....                  | 34 |
| 5. Odpowiedzialność karna funkcjonariusza publicznego związana z beczynnością, <i>R. Suwaj</i> .....                                     | 51 |
| 6. Polityczne i społeczne konsekwencje beczynności administracji. Próba analizy współczesnej biurokracji, <i>R. Szczepankowski</i> ..... | 55 |

|  |     |
|--|-----|
| <b>II. Rozwiązania przeciwdziałające powstawaniu beczynności przewidziane w przepisach szczególnych</b>                                    |     |
| 1. Uwagi ogólne, <i>R. Suwaj</i> .....   | 66  |
| 2. Domniemanie decyzji pozytywnej przy zgłoszeniach budowlanych, <i>A. Kosicki</i> .....   | 68  |
| 3. Domniemanie uzgodnienia przez organ współdziałający, <i>R. Suwaj</i> .....  | 78  |
| 4. Rozwiązania przewidziane w prawie podatkowym .....  | 83  |
| 4.1. Uwagi ogólne, <i>P. Pietrasz</i> .....  | 83  |
| 4.2. Milcząca interpretacja przepisów prawa podatkowego, <i>G. Dudar</i> .....   | 84  |
| 4.3. Pozostałe konstrukcje prawa podatkowego związane z naruszeniem terminu przez organ podatkowy, <i>P. Pietrasz</i> .....                | 90  |
| <br>   |     |
| <b>III. Przykłady rozwiązań prawnych przeciwdziałających beczynności administracji stosowane w wybranych krajach</b> <i>R. Suwaj</i> ..... | 101 |
| <br>   |     |
| <b>IV. Rekomendacje</b> <i>B. Ignatowicz, D. Dworakowski, M. Perkowski, R. Suwaj</i> .....   | 107 |
| <br>   |     |
| Abstrakt .....   | 120 |
| <br>   |     |
| Wykaz autorów .....  | 125 |

## Wstęp

---

**P**rojekt „Zapobieganie beczynności organów administracyjnych. Poza-rządowa koncepcja rekonstrukcji prawnej” otrzymał dofinansowanie w ramach konkursu Priorytetu V, Działania 4., Poddziałania 2. Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (EFS). Podstawowym jego celem była identyfikacja problemów i znalezienie adekwatnych środków, służących poprawie terminowości pracy organów administracyjnych. Istotną część realizowanych w projekcie działań sprowadzała się do 1) przeprowadzenia badań empirycznych w zakresie znajomości rozwiązań prawnych przeciwdziałających beczynności administracji przez obywateli, 2) dokonania oceny częstotliwości korzystania z instytucji „zażalenia na beczynność” w wybranych organach, a także 3) podjęcia próby oceny skuteczności tego rozwiązania w praktyce działania organów administracyjnych.

Funkcjonowanie administracji publicznej opiera się dziś na różnych prawnych formach działania, jednak te najbliższe obywatelowi przyjmują najczęściej formę **decyzji administracyjnych**. Ten właśnie obszar spraw został wskazany jako przedmiot prowadzonych badań nad beczynnością administracji publicznej. Założeniem Autorów było dokonanie oceny skuteczności rozwiązań zawartych w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego, dotyczących załatwiania spraw indywidualnych, w których ustawodawca przewidział **terminy** załatwiania spraw administracyjnych, których zasadniczym przejawem jest wydanie decyzji. W obecnym stanie prawnym przyjmuje się, że sprawy administracyjne powinny być załatwiane bez zbędnej zwłoki, sprawy wymagające przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego – nie później niż w terminie jednego miesiąca, natomiast sprawy szczególnie skomplikowane – maksymalnie dwóch miesięcy, licząc od dnia wszczęcia postępowania, aż po jego zakończenie, którym jest najczęściej wydanie decyzji administracyjnej. W praktyce jednak – jak pokazują wyniki badań – zdarza się, że **sprawy administracyjne załatwiane są dłużej**, co może powodować stan zwany w literaturze przedmiotu „beczynnością organu”. Ustawodawca przewidział instrument prawny przeciwdziałający temu zjawii-

sku, polegający na możliwości złożenia przez stronę postępowania, zażalenia do organu administracji publicznej wyższego stopnia, zwanego powszechnie **zażaleniem na beczynność**. Jest to instrument, który jednak wszczyna jedynie kontrolę organu, który nie załatwił sprawy w terminie, z punktu widzenia zasadności złożonego zażalenia (kryterium jest jedynie to, czy doszło do beczynności, czy nie). W przypadku stwierdzenia, że taka beczynność miała miejsce, wyznaczany jest nowy termin załatwienia sprawy. Dopiero niezakończona sprawa w dodatkowym terminie daje stronie postępowania uprawnienie do złożenia **skargi** na beczynność organu do sądu administracyjnego. Należy wspomnieć, że sąd administracyjny, poza wyznaczeniem nowego terminu na załatwienie sprawy, może – w razie niewykonania jego wyroku – jedynie ukarać organ karą grzywny w związku z dopuszczeniem się beczynności. Z punktu widzenia klienta administracji – niewiele mu to daje. Powyższe postępowanie, dotyczy bowiem jedynie oceny, czy doszło do zaniedbania organu. W konsekwencji, uzasadnione może wydawać się twierdzenie, że „zażalenie na beczynność” jest instrumentem mało przydatnym w sytuacji, w której stronie zależy na szybkim załatwieniu sprawy. Skorzystanie z możliwości złożenia zażalenia na beczynność może spowodować znaczące odsunięcie w czasie merytorycznego załatwienia sprawy, na cały okres polegający na zbadaniu, czy doszło do beczynności organu, czy też nie. Zamiast więc przyspieszać postępowanie, instrument ten może spowodować jego wydłużenie. Jest to więc rozwiązanie, które może wpływać na zmniejszenie sprawności działania administracji i jednocześnie działać odstraszająco na strony postępowania: może przeciwdziałać próbom jego zastosowania. Najważniejszą jednak wątpliwością dotyczącą tego środka prawnego jest to, czy zażalenie na beczynność pozwala na prawidłową ochronę praw strony postępowania administracyjnego.

Przyjmując założenie, że w XXI wieku, w demokratycznym państwie prawa nie ma miejsca dla regulacji ustawowych skonstruowanych tylko po to, aby **gwarantować obywatelowi prawa, które są teoretyczne i iluzoryczne**, postanowiono dokonać oceny zjawiska beczynności administracji publicznej w sferze doktrynalnej, normatywnej oraz empirycznej. Ideą Autorów była próba analizy obowiązujących regulacji prawnych i ich oceny, skonfrontowania rozwiązań normatywnych obowiązujących w systemach wybranych krajów oraz próba zaproponowania ustawodawcy takiego rozwiązania prawnego, które zagwarantuje praktyczną i skuteczną ochronę interesu indywidualnego, jak i interesu publicznego.



W tym celu przygotowaliśmy serię trzech odrębnych publikacji, składających się na pewien cykl. Część pierwsza, obejmuje zagadnienia stanowiące wynik badań obowiązującego stanu normatywnego, zarówno jeśli idzie o regulacje krajowe, jak i przewidziane w rozwiązaniach wybranych krajów demokratycznych, działających w różnych systemach politycznych.

Część druga poświęcona została prezentacji wyników analizy konsekwencji bezczynności administracji w postępowaniu. Zwrócono uwagę na rodzaje odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa, odnoszące się zarówno do organu administracyjnego, pracownika takiego organu oraz odpowiedzialności karnej funkcjonariusza publicznego. Analizie poddano także rozwiązania zawarte w przepisach szczególnych, dokonując próby oceny ich skuteczności.

Trzecia część cyklu zawiera prezentację wyników badań empirycznych oraz – dokonane w oparciu o nie – porównanie celów i potrzeb ochrony prawnej przeciętnego obywatela. Autorzy zaproponowali tu przyjęcie nowych rozwiązań prawnych, których zadaniem byłoby zwiększenie oddziaływania na organy administracyjne w zakresie dynamiki ich działań, w szczególności w zakresie załatwiania indywidualnych spraw administracyjnych.

Podstawowym założeniem dokonanej analizy jest sformułowanie zasadniczych problemów i skonstruowanie wniosków, służących znalezieniu sposobów pozwalających realizować zadania administracji publicznej w sposób szybki i efektywny. Analiza badań, opierająca się przede wszystkim na zgromadzonych danych empirycznych, opiniach pracowników administracji publicznej, jej klientów i dostępnej literaturze, stanowi podstawę do sporządzenia projektu inicjatywy ustawodawczej, uwzględniającej zagadnienia praktyczne i teoretyczne działania administracji publicznej.

Przygotowując powyższe publikacje Autorzy skorzystali z dorobku literatury naukowej w zakresie nauk o zarządzaniu oraz nauk o administracji, jednocześnie korzystając z doświadczeń sądów i trybunałów, tak krajowych jak i europejskich, dokonując w ich świetle oceny realizacji międzynarodowych i europejskich standardów działania administracji publicznej – tzw. „dobrej administracji”.

Dokonana analiza obowiązującej regulacji prawnej w zakresie instrumentów przeciwdziałania bezczynności administracji, przewidzianych przez ustawodawcę, pozwoliła poszerzyć pole dokonywanej oceny.

W opinii Autorów, obowiązujące dziś ogólne regulacje prawne skupiają się głównie na elemencie *przeciwdziałania skutkom bezczynności w indywidual-*

*alnych sprawach.* Takie założenie zdaje się jednak stać w opozycji do istoty funkcjonowania administracji, jaką jest sprawne działanie. Warunkiem sprawności instytucji, a nade wszystko warunkiem samego jej działania, nie powinna być jedynie represja, wiążąca się ze stwierdzonym przekroczeniem terminów załatwiania spraw. Optymalnym rozwiązaniem wydają się być środki organizacyjne i prawne, które spowodują *zapobieganie powstawania bezczynności administracji.* W nauce zarządzania publicznego przyjmuje się powszechnie, że istotą sprawnego działania jest rozwiązywanie sytuacji decyzyjnych (problemów) takich, które jeszcze nie wystąpiły, lub których konsekwencje jeszcze nie są zauważalne. Zadaniem skutecznej i sprawnej administracji jest więc dziś antycypowanie wydarzeń, a procedury prawne powinny ją w tym zadaniu wspierać, nie zaś ograniczać. Działanie wyprzedzające – w tym wypadku zapobiegające powstawaniu bezczynności – może być o wiele skuteczniejsze, zarówno jeśli idzie o ochronę interesu publicznego, jak i indywidualnego interesu adresata działań administracji. Wprowadzając w życie rozwiązania zmniejszające ryzyko powstawania negatywnych konsekwencji prawnych wynikających z bezczynności, likwidujemy cały obszar działania administracji oraz organów kontroli (głównie sądów), koncentrujący się na ustalaniu skutków i konsekwencji prawnych bezczynności administracji. Wydaje się bezcelowym, aby administracja miała zajmować się prowadzeniem postępowania administracyjnego zmierzającego do ustalenia: „czy doszło do bezczynności w działaniu konkretnego organu administracyjnego?“, jeśli można zlikwidować bądź zminimalizować ryzyko przewlekłego postępowania, niedopuszczając do powstania stanu bezczynności administracji? Jest to niewątpliwie rozwiązanie szybsze, tańsze i skutecznie przywracające administracji status instytucji działającej sprawnie.

Który (czyj) interes (publiczny czy prywatny) jest realizowany i jednocześnie chroniony w przypadku, gdy dziś musimy najpierw osiągnąć stan bezczynności aby go następnie urzędowo potwierdzać i dopiero wtedy wyciągać konsekwencje prawne w różnych sferach prawa publicznego i prywatnego wynikające z bezczynności? A pomimo powyższych działań sprawa administracyjna nie jest wciąż merytorycznie załatwiona?

Wydaje się, że rozwiązanie problemu bezczynności wymaga szerszego podejścia interdyscyplinarnego, uwzględniającego także perspektywę socjologiczną, zarządzania, organizacji, psychologii i szeroko rozumianej kultury publicznej.

Spostrzeżenia zawarte w niniejszym opracowaniu oraz mające swoje zwieńczenie w przyjętych założeniach proponowanej nowelizacji przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego znajdują odzwierciedlenie w wynikach prowadzonych badań. Z wypowiedzi udzielanych przez urzędników organów I i II instancji oraz klientów administracji wynika, że podstawowym problemem w działaniu administracji – z punktu widzenia jej sprawności i szybkości – obok skomplikowanych stanów faktycznych spraw, będących przedmiotem decyzji administracyjnych, są głównie: 1) problemy kadrowe (w tym niewystarczające kompetencje urzędników) i 2) niska kultura pracy w jednostkach administracji publicznej. Przyjęcie proponowanych w podsumowaniu rozwiązań wydaje się tego rodzaju problemy znacząco ograniczać, a nawet niwelować skutki ich istnienia.

Proponowane przez Autorów rozwiązania wiążą się także z koniecznością realizacji europejskich standardów dobrej administracji, wyrażonych w takich aktach jak na przykład Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, tym bardziej w sytuacji gdy istnieje możliwość zaskarżania bezczynności administracji również do Trybunałów Europejskich, krytycznie oceniających przewlekłość działań polskiej administracji. Rewolucyjnym dla polskiego ustawodawstwa w zakresie przewlekłości postępowania było wydanie przez Wielką Izbę Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wyroku w sprawie *Kudła v. Poland* z 26 października 2000 r., RJD 2000-XI. Orzeczenie to nazywa się precedensowym, bowiem zasadniczo zmieniło postrzeganie relacji pomiędzy art. 6 ust. 1, a art. 13 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (prawo do skutecznego krajowego środka odwoławczego). Trybunał w wyroku *Kudła* opowiedział się za taką interpretacją art. 13, która zakłada obecność w krajowych porządkach prawnych państw-stron Konwencji **skutecznego środka** umożliwiającego zaskarżanie przed władzami krajowymi przewlekłości postępowania naruszającej art. 6 ust. 1. Obowiązujące dziś regulacje normatywne, zarówno zażalenie na bezczynność, jak i skarga do sądu administracyjnego nie są w powyższym rozumieniu instrumentami skutecznymi. W wyniku ich zastosowania sprawa administracyjna nie zostaje bowiem załatwiona, a to powinno być ich głównym celem oddziaływania i znaczącym miernikiem skuteczności.

*Redaktorzy*



I.

---

**Odpowiedzialność  
za beczynność  
administracji**

---

1.

## Uwagi ogólne

**P**roblem odpowiedzialności w administracji jest niezwykle szeroki i można go rozpatrywać na kilku płaszczyznach. Można na nią spojrzeć tak od strony podmiotowej, jak i przedmiotowej, choć oba obszary w pewien sposób są ze sobą związane – w zależności bowiem od podmiotu odpowiedzialnego, w grę wchodzić może odpowiedzialność różnego typu i rodzaju. W niniejszym opracowaniu – biorąc pod uwagę jego cel i przyjęte założenia wstępne – skupiono się na wybranych obszarach odpowiedzialności w administracji będącej konsekwencją bezczynności (rozumianej jako brak działania w sytuacji, gdy przepis prawa wyraźnie takie działanie nakazuje). Po pierwsze więc – o czym była mowa w rozdziale III – zwrócono uwagę na odpowiedzialność Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, która ma charakter odszkodowawczy. Jej źródłem mogą być zarówno działania legalne władzy publicznej (jak na przykład wywłaszczenie nieruchomości lub obowiązek określonego sposobu korzystania z nieruchomości lub ruchomości), jak i niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej (art. 417 § 1 k.c.). Odpowiedzialność ponosi Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego albo inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa i jest ona ponoszona za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej, będącą konsekwencją niezgodnego z prawem działania lub zaniechania<sup>1</sup>. Rozwiązanie powyższe jest konsekwencją art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że każdy ma prawo do

---

<sup>1</sup> Zgodnie z art. 417 § 2 k.c. „Jeżeli wykonywanie zadań z zakresu władzy publicznej zlecono, na podstawie porozumienia, jednostce samorządu terytorialnego albo innej osobie prawnej, solidarną odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę ponosi ich wykonawca oraz zlecająca je jednostka samorządu terytorialnego albo Skarb Państwa”.

wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Szczególne znaczenie dla odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego mają unormowania zawarte w art. 417<sup>1</sup> § 1-3 k.c., które jako dodatkową przesłankę dochodzenia roszczeń odszkodowawczych wprowadzają obowiązek uprzedniego stwierdzenia niezgodności z prawem działania władz publicznych.

Odłącznym obszarem odpowiedzialności, skierowanym już do konkretnego organu administracyjnego, są rozwiązania o charakterze represyjnym oraz dyscyplinująco-represyjnym, przewidziane w ustawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, do których należą grzywny, które sąd administracyjny ma prawo nałożyć w związku z nieprzekazaniem sądowi skargi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę (art. 55 § 1 u.p.p.s.a.), za niewykonanie wyroku sądu (art. 154 § 1 u.p.p.s.a.), za uchylanie się przez organ od zastosowania się do postanowień sądu (art. 112 u.p.p.s.a.) oraz za niezastosowanie się do wezwania w przedmiocie złożenia odpisów dokumentów urzędowych (art. 293 u.p.p.s.a.).

Podkreślenia wymagają też rozwiązania, znajdujące się na gruncie przepisów szczególnych, które również przewidują możliwość nałożenia grzywny na organ administracyjny, który wydaje decyzję z naruszeniem przepisów o terminach w takich sprawach jak na przykład wydanie decyzji ustalającej warunki zabudowy dla inwestycji celu publicznego, czy też grzywna za zwłokę, która nakładana jest na organ przekraczający termin do wydania pozwolenia na budowę.

Zupełnie zaś innym obszarem będzie odpowiedzialność społeczna i polityczna organu administracyjnego.

Drugim obszarem odpowiedzialności wiążącym się z bezczynnością administracji będzie odpowiedzialność, którą można ująć mianem odpowiedzialności pracowniczej – czyli odpowiedzialność porządkowa, dyscyplinarna i inna, przewidziana prawem, jako konsekwencja bezczynności organu administracyjnego. Z tym rodzajem odpowiedzialności wiąże się kolejny jej rodzaj, a mianowicie odpowiedzialność karna, która jest jednak przez ustawodawcę podmiotowo ukierunkowana na wadliwe działanie bądź zaniechanie funkcjonariusza publicznego.

2.

## Środki prawne o charakterze dyscyplinująco-represyjnym stosowane przez sądy administracyjne

### 2.1. Grzywna za nieprzekazanie sądowi skargi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę (art. 55 § 1 u.p.p.s.a.)

Sąd może wymierzyć grzywnę na podstawie art. 55 § 1 u.p.p.s.a. organowi, którego działanie lub bezczynność jest przedmiotem skargi, co wynika z treści art. 54 § 1 i § 2 u.p.p.s.a. Nie zawsze będzie to organ, do którego wpłynęła skarga. O podmiocie zobowiązanym do wykonania obowiązku przesłania skargi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę decyduje bowiem przedmiot skargi (zaskarżenia)<sup>1</sup>.

Przedmiotową grzywnę wymierza się organowi, a nie jego pracownikowi. Brak jest „bezpośredniej odpowiedzialności pracowniczej” osoby odpowiedzialnej w organie za niedopełnienie obowiązku z art. 54 § 2 u.p.p.s.a. Nie wyklucza to jednak pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej pracownika (urzędnika) lub kierownika jednostki organizacyjnej w organie<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Wyrokiem z dnia 21 czerwca 2006 r. w sprawie II SO/GL 11/06 WSA w Gliwicach oddalił skargę z art. 55 § 1 u.p.p.s.a., w której żądano wymierzenia grzywny wójtowi, mimo że przedmiotem skargi była uchwała gminy.

<sup>2</sup> Uchwała z dnia 3 listopada 2009 r., II GPS 3/09, ONSAiWSA 2010/1/2 oraz S. Szuster, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LexOmega 2003.



Rolą grzywny z art. 55 § 1 u.p.p.s.a. jest przede wszystkim dyscyplinowanie organu do wykonania obowiązku przesłania skargi, odpowiedzi na skargę i akt sprawy. Ta funkcja jest dominująca w sytuacji, gdy organ nie zdążył przesłać sądowi skargi do dnia wymierzenia grzywny. Obok dyscyplinowania grzywnie należy przypisać rolę represyjną, która ma charakter co do zasady uzupełniający. Represja stanie się główną funkcją tej grzywny, jeżeli zostanie wymierzona po nadesłaniu sądowi akt, a jej przesłanka będzie wyłącznie niedotrzymanie terminu wykonania obowiązków z art. 54 § 2 u.p.p.s.a. Z uwagi na to, że ukaranie organu ma zapobiegać takim sytuacjom w przyszłości – wymierzenie grzywny pełni także rolę prewencyjną<sup>3</sup>.

Zdaniem NSA zaprezentowana grzywna, podobnie jak inne grzywny uregulowane w u.p.p.s.a., nie spełnia w sposób zadowalający zamierzonych celów. Do takich wniosków ma uprawniać zwiększający się z roku na rok wpływ wniosków i wielkość ich pozytywnego załatwienia (wpływ kolejno w latach 2007-2009: 267, 309, 310; uwzględnienie wniosku odpowiednio – 59, 76, 85)<sup>4</sup>. Wydaje się jednak, że wzrost wpływu nie jest wiarygodnym miernikiem skuteczności przedmiotowego środka<sup>5</sup>, ponieważ może być także spowodowany wzrastającą świadomością prawną obywateli. Pełną ocenę skuteczności grzywny z art. 55 § 1 u.p.p.s.a. umożliwiłoby dopiero badanie, czy ukaranie eliminuje powtarzalność takich nieprawidłowych zachowań konkretnego organu w innych prowadzonych przezeń postępowaniach. Obecnie stwierdzić można z pewnością, że w pewnych przypadkach grzywna nie jest skuteczna i nie wystarcza jednokrotne ukaranie<sup>6</sup>. Niewątpliwie jednak nawet samą możliwość skorzystania z tej instytucji należy ocenić pozytywnie.

---

<sup>3</sup> Szczegółowo omówienia tych funkcji dokonał NSA w uchwale 7 sędziów w sprawie II GPS 3/09.

<sup>4</sup> *Informacja o działalności sądów administracyjnych w roku 2009*, s. 255, [dokument elektroniczny]. Tryb dostępu: [www.nsa.gov.pl](http://www.nsa.gov.pl).

<sup>5</sup> Tym bardziej, że z informacji powołanej w poprzednim przypisie wynika spadek wpływu spraw z art. 55 § 1 u.p.p.s.a. w omawianym trzyletnim okresie w WSA w Warszawie (s. 256), natomiast na obszarze właściwości niektórych sądów nie karano na podstawie art. 55 u.p.p.s.a., w konkretnym okresie, żadnego organu – *Informacja o działalności sądów administracyjnych w roku 2007*, s. 321 oraz dane na podstawie dokumentów elektronicznych. Tryb dostępu: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> za rok 2010 [stan na dzień: 18.11.2010] dotyczące przykładowo WSA w Białymstoku, WSA w Opolu.

<sup>6</sup> Wyroki w sprawach II SO/Wa 48/06 i II SO/Wa 112/06.

## 2.2. Grzywna za niewykonanie wyroku sądu (art. 154 § 1 u.p.p.s.a.)<sup>7</sup>

Sąd może wymierzyć grzywnę na podstawie art. 154 § 1 u.p.p.s.a. właściwemu organowi, czyli temu, który został wezwany przez stronę do wykonania wyroku i nadal tego nie czyni po wyroku uwzględniającym skargę na jego bezczynność albo pozostaje bezczynny po wyroku uchylającym lub stwierdzającym nieważność wydanego przez ten organ rozstrzygnięcia. W przypadku wyroków eliminujących z obrotu prawnego decyzje organów obydwu instancji grzywna może być wymierzona obydwu organom, przy czym odwoławczemu dopiero, gdy sprawa zostanie mu przedstawiona do rozpoznania po wniesieniu odwołania i będzie pozostawał bezczynny w jego załatwieniu.

Grzywnę wymierza się organowi administracji publicznej, a nie urzędnikowi winnemu zaniedbań, co nie stoi na przeszkodzie wystąpieniu przez organ z roszczeniem regresowym przeciwko urzędnikowi<sup>8</sup>.

Dominującą funkcją grzywny z art. 154 § 1 u.p.p.s.a. jest represja, a celem – ukaranie organu za niewykonywanie wyroku sądowego. Obowiązek jej wymierzenia powstaje zawsze wtedy, gdy organ pozostaje w bezczynności i jest aktualny także, gdy po wniesieniu skargi doszło do wykonania wyroku (art. 154 § 3 u.p.p.s.a.)<sup>9</sup>. Wyjątkiem jest sytuacja wykonania wyroku przed wniesieniem skargi, która wówczas podlega oddaleniu.

Niewątpliwie grzywna pełni również rolę dyscyplinującą, bowiem ma przymusić organ do zrealizowania orzeczenia sądu<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Dane statystyczne dotyczące tej grzywny zostały przedstawione w Rozdziale III podrozdziale 6.4.

<sup>8</sup> J.P. Tarno, *Prawo...*, s. 369. Autor ten wskazuje na ograniczenie odpowiedzialności pracowniczej do wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia – art. 119 Kodeksu pracy oraz zob. Rozdział V podrozdział 4. niniejszej publikacji.

<sup>9</sup> Zob. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 września 2010 r., IV SA/Wa 192/10; Wyrok NSA z dnia 1 kwietnia 2010 r., II OSK 144/10, [dokumenty elektroniczne]. Tryb dostępu: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

<sup>10</sup> J.P. Tarno, *Prawo...*, s. 368, który powołuje się na stanowisko J. Drachala w materiale na konferencję sędziów NSA, Popowo 2003 r.

### **2.3. Grzywna za uchylanie się przez organ od zastosowania się do postanowień sądu (art. 112 u.p.p.s.a.)**

Podmiotem zobowiązanym do uiszczenia tej grzywny jest organ, który pozostaje w beczynności rozumianej jako uchylanie się od wykonania postanowienia sądu wydanego w trakcie toczącego się postępowania sądownoadministracyjnego i pozostającego w związku z tym postępowaniem. Beczynność w takiej formie będzie miała miejsce w przypadku opieszałości w wykonaniu postanowienia prawomocnego. Mogą to być następujące sytuacje:

- nieudzielenie odpowiedzi na postanowienie sygnalizacyjne,
- egzekwowanie obowiązku, którego wykonanie zostało wstrzymane przez sąd,
- nieprzedstawienie zażądanych przez sąd dokumentów,
- niewykonywanie ustaleń postępowania mediacyjnego.

Grzywna z art. 112 u.p.p.s.a. jest wymierzana na żądanie skarżącego, postanowieniem zaskarżalnym zażaleniem. Pełni funkcję dyscyplinującą.

Na podstawie danych NSA wpływ i załatwienie pozytywne wniosków z art. 112 u.p.p.s.a. przedstawiało się w latach 2007-2009 następująco: wpływ – 5 w 2007 roku, 3 w 2008 roku, 5 w 2009 roku, wymierzenie grzywny – 5 w 2007 roku, 3 w 2008 roku, 2 w 2009 roku<sup>11</sup>.

### **2.4. Grzywna za niezastosowanie się do wezwania w przedmiocie złożenia odpisów dokumentów urzędowych (art. 293 u.p.p.s.a.)**

W toku postępowania o odtworzenie akt zaginionych lub zniszczonych przewodniczący ma prawo wzywać różne podmioty, w tym organy administracji publicznej, do przedłożenia w określonym terminie poświadczonych urzędowo odpisów dokumentów będących w ich posiadaniu albo do oświadczenia, że ich nie posiadają (art. 292 § 1 u.p.p.s.a.). Niewykonanie powyższego obowiązku uprawnia sąd (nie zobowiązuje) do wymierzenia grzywny w wysokości jak grzywna za niewykonanie wyroku (art. 154 § 6 u.p.p.s.a.).

---

<sup>11</sup> *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2009*, s. 255, [dokument elektroniczny]. Tryb dostępu: [www.nsa.gov.pl](http://www.nsa.gov.pl).

Podmiotem zobowiązanym do uiszczenia grzywny jest kierownik lub pracownik organu (jednostki organizacyjnej organu) zobowiązanego do uczynienia zadość wezwaniu. Obowiązek ten wyłącza niezamieszczenie w wezwaniu pouczenia, iż nieposiadanie dokumentu lub odpisu wymaga wyjaśnienia, gdzie dokument lub odpis się znajduje. Przedmiotowa grzywna pełni funkcję dyscyplinującą.

Grzywna, orzeczona na jednej z wymienionych wyżej podstaw, za wyjątkiem grzywny za niewykonanie wyroku (art. 154 u.p.p.s.a.), może być umorzona lub jej zapłata może być odroczone lub rozłożona na raty, jeżeli jej ściągnięcie byłoby połączone z niewspółmiernymi trudnościami lub groziłoby dłużnikowi zbyt ciężkimi skutkami (art. 229 § 1 u.p.p.s.a.).

Każda z orzeczonych w postępowaniu sądowoadministracyjnym grzywien podlega egzekucji sądowej bez nadawania orzeczeniu klauzuli wykonalności (art. 228 u.p.p.s.a.).

3.

## Grzywna za zwłokę dla organu przekraczającego termin wydania pozwolenia na budowę

**O**prócz instytucji zawartych w normach prawa procesowego (art. 36-37 k.p.a.), również w przepisach prawa materialnego ustawodawca zamieścił dodatkowe instrumenty służące realizacji zasady szybkości postępowania. Jednym z takich instrumentów jest art. 35 ust. 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku *Prawo budowlane*. Stanowi on, że w przypadku gdy właściwy organ nie wyda decyzji w sprawie pozwolenia na budowę w terminie 65 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie takiej decyzji, organ wyższego stopnia wymierza temu organowi, w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie, karę w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki. Wpływy z kar stanowią dochód budżetu państwa. Podobne rozwiązania ustawodawca zastosował między innymi w art. 51 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>1</sup> oraz w art. 39 ust. 3b ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych<sup>2</sup>.

Powyższy artykuł dodany został do *Prawa budowlanego* ustawą z dnia 27 marca 2003 roku o zmianie ustawy – *Prawo budowlane* oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>3</sup>. Zgodnie z jego pierwotną treścią w przypadku gdy właściwy organ nie wydał decyzji w sprawie pozwolenia na budowę w terminie 2 miesięcy od dnia złożenia wniosku o wydanie takiej decyzji, organ wyższe-

---

<sup>1</sup> Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2007 r., Nr 19, poz. 115 z późn. zm.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2003 r., Nr 80, poz. 718.

go stopnia wymierzał temu organowi karę w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki. Kara ta stanowiła należność budżetową w rozumieniu przepisów o budżetach i izbach skarbowych. Brzmienie tego przepisu nasuwało jednak szereg wątpliwości interpretacyjnych. Nie określał on w jakiej formie prawnej wymierzana jest kara za zwłokę w wydaniu decyzji, nie przewidywał żadnych środków zaskarżenia oraz nie zawierał uregulowań, które pozwalałyby na jednoznaczną ocenę charakteru aktu wojewody wymierzającego karę (jako aktu rozstrzygającego zagadnienie objęte postępowaniem w sprawie pozwolenia na budowę, względnie jako aktu wydanego w odrębnej sprawie)<sup>4</sup>. W związku z powyższym art. 1 pkt 12 lit. c ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 roku o zmianie ustawy – *Prawo budowlane*<sup>5</sup> nadano art. 35 ust. 6 obecnie obowiązujące brzmienie. Dodano także ust. 7, zgodnie z którym karę uiszcza się w terminie 14 dni od dnia doręczenia postanowienia o jej nałożeniu, a w przypadku jej nieuiszczenia, podlega ona ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Tą samą nowelizacją wprowadzono art. 35 ust. 8, według którego do terminu, o którym mowa w art. 35 ust. 6, nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa do dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony, albo z przyczyn niezależnych od organu. Jest to dosłowne powtórzenie treści art. 35 § 5 k.p.a.

W przypadku gdy organem, który dopuścił się zwłoki jest starosta, to postanowienie o wymierzeniu kary wydaje wojewoda. Ewentualne jego zażalenie będzie natomiast przedmiotem rozpoznania przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Ten ostatni organ będzie wymierzał karę, w przypadku gdy organem I instancji, który nie wydał pozwolenia w terminie 65 dni, będzie wojewoda<sup>6</sup>. Wówczas od wydanego postanowienia zgodnie z art. 127

---

<sup>4</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 4 kwietnia 2006 r. II SA/Po 115/05 (CBOSA).

<sup>5</sup> Dz. U. z 2004 r., Nr 93, poz. 888.

<sup>6</sup> Zgodnie z art. 82. ust. 3 *Prawa budowlanego*: „Wojewoda jest organem administracji architektoniczno-budowlanej wyższego stopnia w stosunku do starosty oraz organem pierwszej instancji w sprawach obiektów i robót budowlanych:

- 1) usytuowanych na terenie pasa technicznego, portów i przystani morskich, morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, a także na innych terenach przeznaczonych do utrzymania ruchu i transportu morskiego;
- 2) hydrotechnicznych piętrzących, upustowych, regulacyjnych, melioracji podstawowych oraz kanałów i innych obiektów służących kształtowaniu zasobów wodnych i korzystaniu z nich, wraz z obiektami towarzyszącymi;

§ 3 w związku z art. 144 k.p.a. służyć będzie wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy<sup>7</sup>. Według J. Dessoulavy-Śliwińskiego „*dochodzi do rzadko spotykanej w prawie administracyjnym sytuacji, w której organ załatwiający sprawę w pierwszej instancji staje się stroną w szczególnej kwestii postępowania wynikającego z prowadzonej przed nim sprawy, z tym że przed organem wyższego stopnia, który sprawę w przedmiocie ukarania załatwia jako organ w pierwszej instancji*”<sup>8</sup>. Oznacza to, iż inwestor oraz inne podmioty, które brały udział w postępowaniu dotyczącym pozwolenia na budowę nie są stronami w postępowaniu o którym mowa w art. 35. ust. 6 *Prawa budowlanego*.

Zgodnie z art. 35 ust. 6a ustawy *Prawo budowlane* przedmiotowego przepisu nie stosuje się do pozwolenia na budowę wydawanego dla przedsięwzięcia podlegającego ocenie oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo ocenie oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000. Wynika z tego, iż w sprawach, w których przeprowadza się ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko zgodnie z przepisami ustawy z dnia 30 października 2008 roku o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>9</sup> zastosowanie mają przepisy określone w art. 35-38 k.p.a.

Zdaniem B. Majchrzaka, postępowanie w sprawie wymierzenia kary, o której mowa w art. 35 ust. 6 *Prawa budowlanego* prowadzone jest wyłącznie po zakończeniu postępowania dotyczącego wydania pozwolenia na budowę, ponieważ wtedy organ, który ją wymierza dysponuje określonymi informacjami o przypadkach nieterminowego załatwienia spraw i może ustalić rozmiar zwłoki, a tym samym wysokość należnej grzywny. Tego typu dane będą impulsem do wszczęcia z urzędu procedury dotyczącej nałożenia wyżej

---

3) dróg publicznych krajowych i wojewódzkich wraz z obiektami i urządzeniami służącymi do utrzymania tych dróg i transportu drogowego oraz sytuowanymi w granicach pasa drogowego sieciami uzbrojenia terenu – niezwiązanymi z użytkowaniem drogi, a w odniesieniu do dróg ekspresowych i autostrad – wraz z obiektami i urządzeniami obsługi podróży, pojazdów i przesyłek;

3a) usytuowanych na obszarze kolejowym;

4) lotnisk cywilnych wraz z obiektami i urządzeniami towarzyszącymi;

5) usytuowanych na terenach zamkniętych;”

<sup>7</sup> J. Dessoulavy-Śliwiński, w: *Prawo budowlane. Komentarz*, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2006, s. 425.

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> Dz. U. Nr 199, poz. 1227.

wspomnianej kary na organ niższego stopnia<sup>10</sup>. Postępowanie w przedmiotowej sprawie prowadzone jest więc w związku z postępowaniem dotyczącym wydania pozwolenia na budowę, jednakże jest ono zupełnie od niego odrębne. Organ wyższego stopnia dokonuje bowiem ustaleń na podstawie akt sprawy dotyczących pozwolenia budowlanego, ale tylko w takim zakresie jaki wynika to z regulacji zawartych w art. 35 ust. 6, 7 i 8 *Prawa budowlanego*. Nie jest on natomiast uprawniony do oceny innych wydawanych przez organ administracji architektoniczno-budowlanej w toku postępowania o pozwolenie na budowę aktów prawnych, gdyż wykraczałoby to poza granice sprawy, będącej przedmiotem rozstrzygnięcia. Powyższe oznacza, iż całkowicie inny jest nie tylko przedmiot, ale i cel tego postępowania<sup>11</sup>.

W literaturze oraz orzecznictwie prezentowany jest również pogląd odmienny. NSA w uzasadnieniu do postanowienia z dnia 15 czerwca 2007 roku stwierdził, iż powyższy przepis nie tworzy odrębnego stosunku administracyjnoprawnego pomiędzy organem właściwym w sprawie pozwolenia na budowę, a organem wyższego stopnia, ponieważ sankcja, o której mowa w tej normie jest integralnie związana z postępowaniem o udzielenie pozwolenia budowlanego i prawem strony do załatwienia sprawy w określonym terminie. Zdaniem zwolenników tej tezy wymierzenie kary powinno więc następować w formie postanowienia wydanego w toku postępowania o wydanie pozwolenia na budowę, a nie w drodze odrębnej decyzji<sup>12</sup>. Pogląd ten jest jednak w zdecydowanej mniejszości.

Z przepisów Prawa budowlanego oraz kodeksu postępowania administracyjnego wynikają konkretne wymagania dotyczące formy i zawartości załączonych do wniosku dokumentów. Mają one ułatwić organowi prowadzącemu postępowanie dotarcie do prawdy obiektywnej<sup>13</sup>. Powoduje to przenie-

---

<sup>10</sup> Szerzej na ten temat: B. Majchrzak, *Charakter prawny orzeczenia o wymierzeniu organowi kary za przekroczenie terminu wydania decyzji w sprawie pozwolenia na budowę*, GSP – Przegląd Orzecznictwa, Gdańsk 2007, nr 1/3, s. 92.

<sup>11</sup> Wyrok NSA z dnia 2 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 199/06 (Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych zwana dalej „CBOSA”). Podobnie teza II do wyroku WSA z dnia 28 kwietnia 2005 r., VII SA/Wa 1363/04 (LEX nr 169424).

<sup>12</sup> II OSK 966/06 (CBOSA). Podobnie: postanowienie NSA z dnia 30 września 2005 r., sygn. akt II OSK 989/05 (CBOSA) oraz wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2006 r., sygn. akt II OSK 95/06, zob.: A. Gliniecki, *Prawo budowlane. Orzecznictwo sądów administracyjnych*, Warszawa 2007, s. 223; J. Borkowski, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 9. wydanie, Warszawa 2008, s. 289.

<sup>13</sup> J. Zimmermann, *Glosa do wyroku NSA z dn. 03.02.1992 r.*, IV SA 1377/91, OSP 1993/10/205, s. 487.



sienie ciężaru udowodnienia określonych okoliczności na stronę<sup>14</sup>. Taka sytuacja występuje w ustawie *Prawo budowlane*, gdzie przepisy określają dodatkowe wymagania, jakim oprócz tych wskazanych w art. 63 § 2 i 3 k.p.a. ma odpowiadać wniosek o udzielenie pozwolenia na budowę. Zgodnie z art. 33 *Prawa budowlanego* do podania takiego należy załączyć cztery egzemplarze projektu budowlanego wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami i innymi dokumentami wymaganymi przepisami szczególnymi, a także aktualnym na dzień opracowania projektu zaświadczeniem o którym mowa w art. 12 ust. 7 ustawy *Prawo budowlane*, oświadczeniem o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (jeżeli jest wymagana zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Zaś w myśl art. 34 ust. 3 *Prawa budowlanego* projekt budowlany powinien zawierać: 1) projekt zagospodarowania działki lub terenu sporządzony na aktualnej mapie, obejmujący: określenie granic działki lub terenu, usytuowanie, obrys i układy istniejących i projektowanych obiektów budowlanych, sieci uzbrojenia terenu, sposób odprowadzania lub oczyszczania ścieków, układ komunikacyjny i układ zieleni, ze wskazaniem charakterystycznych elementów, wymiarów, rzędnych i wzajemnych odległości obiektów, w nawiązaniu do istniejącej i projektowanej zabudowy terenów sąsiednich; 2) projekt architektoniczno-budowlany, określający funkcję, formę i konstrukcję obiektu budowlanego, jego charakterystykę energetyczną i ekologiczną oraz proponowane niezbędne rozwiązania techniczne, a także materiałowe, ukazujące zasady nawiązania do otoczenia, a w stosunku do obiektów budowlanych, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 4 – również opis dostępności dla osób niepełnosprawnych; 3) stosownie do potrzeb: oświadczenia właściwych jednostek organizacyjnych o zapewnieniu dostaw energii, wody, ciepła i gazu, odbioru ścieków oraz o warunkach przyłączenia obiektu do sieci wodociągowych, kanalizacyjnych, cieplnych, gazowych, elektroenergetycznych, telekomunikacyjnych oraz dróg lądowych, b) oświadczenie właściwego zarządcy drogi o możliwości połączenia działki z drogą publiczną zgodnie z przepisami o drogach publicznych; 4) w zależności od potrzeb, wyniki badań geologiczno-inżynierskich oraz geotechniczne warunki posadowienia obiektów budowlanych. Wymienione powyżej wymagania mają charakter formalny, ponieważ wskazują jakie do-

---

<sup>14</sup> M. Szubiakowski w: M. Wierzbowski, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Postępowania administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2008, s. 89.

kumenty powinien załączyć inwestor do wniosku o udzielenie pozwolenia na budowę, aby organ mógł rozpocząć ich merytoryczną ocenę. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że ustawodawca w przepisach wykonawczych do ustawy *Prawo budowlane* szczegółowo określił formę i zakres niektórych załączników<sup>15</sup>.

Natomiast art. 35 ust. 1 *Prawa budowlanego* stanowi, że przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego właściwy organ sprawdza: 1) zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu, a także wymaganiami ochrony środowiska, w szczególności określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko; 2) zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi; 3) kompletność projektu budowlanego i posiadanie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń oraz informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, o której mowa w art. 20 ust. 1 pkt 1 b, a także zaświadczenia, o którym mowa w art. 12 ust. 7; 4) wykonanie – w przypadku obowiązku sprawdzenia projektu, o którym mowa w art. 20 ust. 2, także sprawdzenie projektu – przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane i legitymującą się aktualnym na dzień opracowania projektu – lub jego sprawdzenia – zaświadczeniem, o którym mowa w art. 12 ust. 7. W razie stwierdzenia naruszeń, w zakresie określonym w w/w przepisie, właściwy organ nakłada postanowieniem obowiązek usunięcia wskazanych nieprawidłowości, określając termin ich usunięcia, a po

---

<sup>15</sup> Na przykład: rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 roku w sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę, oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i decyzji o pozwoleniu na budowę (Dz. U. Nr 120, poz. 1127 z późn. zm.); rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 roku w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. Nr 120, poz. 1133); rozporządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 21 lutego 1995 roku w sprawie rodzaju i zakresu opracowań geodezyjno-kartograficznych oraz czynności geodezyjnych obowiązujących w budownictwie (Dz. U. Nr 25, poz. 133); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 września 1998 roku w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadzenia obiektów budowlanych (Dz. U. Nr 126, poz. 839).

jego bezskutecznym upływie wydaje decyzję o odmowie zatwierdzenia projektu i udzielenia pozwolenia na budowę (art. 35 ust. 3 ustawy *Prawo budowlane*). W art. 35 ust. 1 ustawy *Prawo budowlane*, do którego odwołuje się ust. 3, określono czynności sprawdzające jakich powinien dokonać organ w zakresie kompletności wniosku (co do formy i wymaganej prawem treści) oraz jego zgodności z przepisami prawa.

Zgodnie z treścią art. 64 § 2 k.p.a. jeżeli podanie nie czyni zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpatrzenia. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że powyższy przepis prawa procesowego powinien służyć organom wyłącznie do usunięcia braków formalnych podania wynikających ze ściśle określonych przepisów prawa i nie może zmierzać do merytorycznej oceny przedstawionego wniosku oraz jego załączników<sup>16</sup>. Jego treść zestawiona z brzmieniem art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego budzi wątpliwości, ponieważ obowiązki zamieszczone w art. 35 ust. 1 mają charakter formalny jak i materialny. Uwzględniając więc treść art. 123 § 1 k.p.a. można dojść do wniosku, że postanowienie o którym mowa w art. 35 ust. 3 *Prawa budowlanego* może być wydane jedynie w toku postępowania, a więc po jego skutecznym wszczęciu, czyli po złożeniu przez inwestora kompletnego i niewadliwego formalnie wniosku, który nadaje się do badania merytorycznego<sup>17</sup>. Oznacza to, że w przypadku niekompletności projektu budowlanego, przepisy Prawa budowlanego jako *lex specialis* powinny mieć zastosowanie przed przepisami kodeksu postępowania administracyjnego<sup>18</sup>.

W wyroku z dnia 3 lutego 2009 roku NSA wyraził pogląd, iż zgodnie z art. 61 § 3 k.p.a. dniem wszczęcia postępowania w sprawie pozwolenia na budowę jest dzień doręczenia żądania organowi administracji architektoniczno-budowlanej. Bez znaczenia przy tym jest, czy podanie wnioskodawcy jest dotknięte brakami formalnymi, czy też nie. W przypadku gdy wniosek strony nie czyni zadość wymogom formalnym przewidzianym w przepisach prawa organ powinien w trybie art. 64 § 2 k.p.a. niezwłocznie wezwać wnioskodawcę do ich usunięcia w terminie 7 dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych bra-

---

<sup>16</sup> Por.: Wyrok NSA z dnia 12 maja 2006 r., sygn. akt I OSK 869/05 (LEX nr 236563), wyrok NSA z dnia 23 stycznia 1996 r., sygn. akt II SA 1473/94 (OSP 1997, z. 7-8, poz. 136); Wyrok NSA z dnia 30 września 1999 r., sygn. akt I SAB 89/99 (niepublikowany).

<sup>17</sup> L.J. Kamiński, *Postępowanie administracyjne w sprawach budowlanych. Zagadnienia proceduralne*, Warszawa 2007, s. 59.

<sup>18</sup> J. Dessoulavy-Słiwiński w: *Prawo budowlane. Komentarz...*, op.cit., s. 432.

ków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania. Zastosowania się do wezwania będzie powodowało wszczęcie postępowania w sprawie pozwolenia na budowę z datą wpływu wniosku, pomimo, że w dacie tej był on dotknięty określonym brakiem<sup>19</sup>. Zdaniem L.J. Kamińskiego jeżeli wezwanie zostanie spełnione, a brak uzupełniony, to postępowanie zgodnie z treścią art. 61 § 3 k.p.a. zostało wszczęte w dniu wpływu wniosku, lecz okresu przewidzianego na uzupełnienie braku nie wlicza się do terminu 65-dniowego, ponieważ opóźnienie powstało z winy strony<sup>20</sup>. Według NSA za słusznością prezentowanego poglądu przemawia również wykładnia literalna art. 35 ust. 6 *Prawa budowlanego*. Ustawodawca używając słów „od dnia złożenia wniosku o wydanie takiej decyzji” wskazał od kiedy należy liczyć bieg 65-dniowego terminu. W przepisie tym nie użyto sformułowania „od daty wszczęcia postępowania”, lecz jasno stwierdzono, że bieg przedmiotowego terminu liczyć należy od daty złożenia wniosku o wydanie decyzji<sup>21</sup>.

Odmienny pogląd zaprezentował NSA w wyroku z dnia 12 września 2008 roku. Stwierdził on, że wniosek, aby skutecznie wszcząć postępowanie w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę powinien spełniać wymagania określone w przepisach k.p.a., jak i przepisach ustawy *Prawo budowlane*. Zdaniem sądu wykładnia artykułu 61 § 3 k.p.a. nie może prowadzić do konkluzji, że każde podanie wszczyna automatycznie postępowanie w sprawie, nawet jeśli posiada ewidentne braki formalne<sup>22</sup>. W okresie od wpływu żądania do organu, do momentu jego uzupełnienia przez inwestora faza rozpoznawcza sprawy (załatwienia sprawy wszczętej wnioskiem) jeszcze nie występuje, ponieważ organ dokonuje wyłącznie czynności sprawdzających w zakresie kompletności podania<sup>23</sup>. Jeżeli wniosek nie spełnia wymagań ustalonych w przepisach prawa, to termin o którym mowa w art. 35 ust. 6 *Prawa budowlanego* należy liczyć od daty usunięcia braków formalnych, ponieważ wszczęcie postępowania może spowodować tylko żądanie strony niedotknię-

---

<sup>19</sup> II OSK 86/08 (CBOSA). Podobnie: Wyrok NSA z dnia 3 lutego 2009 r., sygn. akt II OSK 87/08 (CBOSA); wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 stycznia 2007 r., sygn. akt VII SA/Wa 1904/06 (CBOSA); Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 marca 2007 r., sygn. akt VII SA/Wa 2404/06 (CBOSA); Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 sierpnia 2006 r., sygn. akt VII SA/Wa 917/06 (CBOSA).

<sup>20</sup> L.J. Kamiński, *Postępowanie administracyjne...*, op.cit., s. 67.

<sup>21</sup> Wyrok NSA z dnia 5 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 305/08 (CBOSA). Podobnie wyrok NSA z dnia 30 kwietnia 2009 r., sygn. akt II OSK 641/08 (CBOSA).

<sup>22</sup> II OSK 1012/07 (CBOSA).

<sup>23</sup> Wyrok NSA z dnia 1 stycznia 2009 r., sygn. akt II OSK 537/08 (CBOSA).

te tymi brakami<sup>24</sup>. Okres jaki upłynął od daty złożenia wniosku do dnia jego uzupełnienia przez wnioskodawcę, należy zakwalifikować do „okresów opóźnień spowodowanych z winy strony, albo z przyczyn niezależnych od organu” w rozumieniu art. 35 ust. 8 *Prawa budowlanego*<sup>25</sup>. Ponadto z chwilą wszczęcia postępowania ciąży na organie określone obowiązki, wynikające na przykład z art. 61 § 4 k.p.a. w związku z art. 10 § 1 k.p.a., art. 20, art. 21, art. 35, art. 65 i art. 66 k.p.a., a trudno oczekiwać, aby organ mógł je realizować, skoro wniesione podanie nie spełnia wymogów formalnych określonych w przepisach<sup>26</sup>.

W przypadku stwierdzenia przez właściwy organ naruszeń w podaniu o udzielenie pozwolenia na budowę określonych w art. 35 ust. 1 ustawy *Prawo budowlane* art. 64 § 2 k.p.a. nie ma zastosowania. Organ na podstawie art. 35 ust. 3 tej ustawy, nakłada w drodze postanowienia na inwestora obowiązek usunięcia w określonym terminie stwierdzonych we wniosku nieprawidłowości. Zdaniem R. Dziwińskiego i P. Ziemskiego okres wyznaczony na uzupełnienie przedmiotowego postanowienia nie powoduje wstrzymania biegu terminu o którym mowa w art. 35 ust. 6 *Prawa budowlanego*, ponieważ nie jest to termin przewidziany w przepisach prawa do dokonania określonych czynności w myśl art. 35 ust. 8 wspomnianej ustawy. Organ administracji architektoniczno-budowlanej powinien zatem wyznaczać krótkie okresy czasu na uzupełnienie wniosku, tak aby nadmiernie nie przedłużać postępowania. Natomiast po jego bezskutecznym upływie wydać decyzję o odmowie udzielenia pozwolenia na budowę<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, op. cit., s. 375-376. Podobnie: G. Łaszczycza, w: G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 519; Z.R. Kmiecik, *Strona jako podmiot oświadczeń procesowych w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 209-211; J. Zimmermann, *Glosa do wyroku NSA z 03.02.1992 roku., IV SA 1377/91* (OSP 1993, nr 10, poz. 205); E. Bojanowski, *Glosa do wyroku NSA z 23.01.1996 roku. II SA 1473/94* (OSP 1997, nr 7-8, poz. 136); M. Szubiakowski, w: M. Wierzbowski, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Postępowania administracyjne...*, op. cit., s. 91.

<sup>25</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 marca 2007 r., sygn. akt VII SA/Wa 2410/06 (CBOSA); Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 lutego 2006 r., sygn. akt VII SA/Wa 1412/05 (CBOSA).

<sup>26</sup> Wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2009 r., sygn. akt II OSK 1794/07 (CBOSA). Podobnie Wyrok NSA z sygn. akt II OSK 1777/07 (CBOSA).

<sup>27</sup> R. Dziwiński, P. Ziemiński, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 182. Podobnie Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 lipca 2006 r., sygn. akt VII SA/Wa 616/06 (LEX nr 258274).

Zupełnie odmienne stanowisko zaprezentował NSA w wyroku z dnia 16 lutego 2009 roku. Stwierdził on, że postanowienie o którym mowa w art. 35 ust. 3 *Prawa budowlanego* wstrzymuje bieg terminu załatwienia sprawy do czasu jego wykonania lub ewentualnie do upływu daty w nim określonej. Oznacza to, że termin ten nie biegnie, a sprawa w tym okresie nie może być załatwiona (mogą być podejmowane tylko niektóre, nie cierpiące zwłoki czynności materialno-techniczne). Okres wstrzymania biegu terminu do załatwienia sprawy nie może być wliczony do ustawowego terminu załatwienia sprawy<sup>28</sup>. Zaś „używane w literaturze prawniczej określenie „wstrzymanie biegu terminu do załatwienia sprawy” odnoszące się do terminów określonych w k.p.a., należy rozumieć również jako odpowiadające rozumieniu art. 35 ust. 8 *Prawa budowlanego* w zakresie terminów przewidzianych w przepisach prawa do dokonania określonych czynności. Zarówno bowiem kodeks postępowania administracyjnego jak i ustawa *Prawo budowlane* wymaga, aby wniosek o pozwolenie na budowę spełniał określone wymagania zaś sprawa przed jej rozstrzygnięciem została dokładnie wyjaśniona<sup>29</sup>.

Podobny pogląd, lecz z inną argumentacją zaprezentował WSA w Warszawie w wyroku z dnia 26 czerwca 2008 roku. Stwierdził on, że zwłoka związana z okresem przeznaczonym na uzupełnienie braków w trybie art. 35 ust. 3 ustawy *Prawo budowlane* jest niezawiniona przez organ, wiąże się jedynie z winą strony, która wnosząc o wydanie pozwolenia na budowę przedłożyła niepełną lub posiadającą błędy dokumentację, niezbędną do rozstrzygnięcia sprawy. Okres ten powoduje, że organ prowadzący postępowanie nie ma możliwości podejmowania żadnych działań zmierzających do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy bez względu na jej pozytywny bądź negatywny wynik. Kompletność dokumentacji nie jest rzeczą przez organ przewidywalną, bowiem to strona ją składająca jest dysponentem tegoż postępowania, a skoro tak, to ona, a nie organ decyduje w jakim czasie nastąpi usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości<sup>30</sup>. Natomiast termin, o którym mowa w art. 35 ust. 3 *Prawa budowlanego* ma charakter urzędowy i powinien być ustalony

---

<sup>28</sup> II OSK 182/08 (CBOSA).

<sup>29</sup> Ibidem.

<sup>30</sup> VII SA/Wa 144/08; Patrz również: Wyrok NSA z dnia 27 marca 2008 r., sygn. II OSK 302/07 (CBOSA); Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 maja 2008 r., sygn. akt VII SA/Wa 42/08 (CBOSA); Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 maja 2008 r., sygn. akt VII SA/Wa 43/08 (CBOSA); Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 lutego 2008 r., sygn. akt VII SA/Wa 2117/07 (CBOSA); Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 maja 2008 r., sygn. akt VII SA/Wa 298/08 (CBOSA).

tak, aby z obiektywnego punktu widzenia umożliwiał inwestorowi usunięcie stwierdzonych braków, a zatem musi być dostosowany do ich rodzaju<sup>31</sup>. Jest on wyznaczany przez organ prowadzący postępowanie w sprawie i może być na wniosek strony zgłoszony przed jego upływem z ważnych przyczyn skracany lub przedłużany<sup>32</sup>. W przypadku gdyby strona dokonała czynności po upływie wyznaczonego dla niej terminu, bez uprzedniego złożenia wniosku o jego przedłużenie, to zdaniem Z.R. Kmiecika czynność ta powinna być przez organ uznana za ważną, jeżeli przemawiają za tym istotne powody, zwłaszcza interes prawdy obiektywnej<sup>33</sup>. Jak twierdzi E. Iserzon, organ jest bowiem pełnym dysponentem ustalonego terminu<sup>34</sup>.

Zgodnie z zasadami określonymi w art. 57 § 1 i § 4 k.p.a. przy obliczaniu przedmiotowego terminu nie uwzględnia się dnia, w którym wniosek został złożony. Upływ ostatniego z wyznaczonej liczby dni uważa się za koniec terminu. Jeżeli koniec terminu przypada na dzień ustawowo wolny od pracy, za ostatni dzień terminu uważa się następny najbliższy dzień powszedni<sup>35</sup>. Do okresów podlegających odliczeniu o których mowa w art. 35 ust. 8 *Prawa budowlanego*, według Z. Kostki, należą terminy przewidziane przez przepisy prawa na uzyskanie przez organ administracji architektoniczno-budowlanej uzgodnienia lub opinii. Przy czym zakres przedłużenia terminu zależeć będzie od dokonania czynności przez organ uzgadniający (opiniujący)<sup>36</sup>. Do 65-dniowego terminu nie wlicza się również okresu od chwili złożenia przez

---

<sup>31</sup> Wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2009 r., sygn. akt II OSK 1892/07 (CBOSA). Podobnie: Wyrok NSA z dnia 2 lutego 2009 r., sygn. akt II OSK 73/08 (CBOSA); Wyrok NSA z dnia 10 lutego 2009 r., sygn. akt II OSK 136/08 (CBOSA); Wyrok NSA z dnia 23 sierpnia 2007 r., sygn. akt II OSK 973/06 (CBOSA); Wyrok WSA z dnia 17 marca 2006 r., sygn. akt VII SA/Wa 1571/05 (CBOSA); Wyrok WSA z dnia 27 marca 2007 r., sygn. akt VII SA/Wa 2404/06 (CBOSA).

<sup>32</sup> E. Iserzon, w: E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 132; A. Wróbel, w: M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 332; B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, op.cit., s. 338; L. Żukowski, w: L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2004, s. 90-91.

<sup>33</sup> Z.R. Kmiecik, *Oświadczenia procesowe stron w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Lublin 2008, s. 260.

<sup>34</sup> E. Iserzon, w: E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, op. cit., s. 132; Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1995, s. 57.

<sup>35</sup> W. Białończyk, Z. Cieślík, *Komentarz do art. 35 ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane (LEX/el 2005)*.

<sup>36</sup> Z. Kostka, *Prawo budowlane. Komentarz*, Gdańsk 2007, s. 120.

inwestora wniosku w sprawie udzielenia zgody na odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych do momentu uzyskania przez organ upoważnienia właściwego ministra do wyrażenia zgody na wskazane powyżej żądanie, ponieważ na czas trwania tego postępowania organ rozstrzygający o udzieleniu pozwolenia na budowę nie ma wpływu<sup>37</sup>.

Termin o którym mowa w art. 35 ust. 6 *Prawa budowlanego* ma zastosowanie w przypadku decyzji rozstrzygającej sprawę co do istoty (decyzji o pozwoleniu na budowę lub o odmowie udzielenia pozwolenia na budowę). Nie dotyczy on wydania decyzji o umorzeniu postępowania<sup>38</sup>, a także postępowań prowadzonych w trybie odwoławczym i nadzwyczajnym. Do terminu o którym mowa w art. 35 ust. 6 wspomnianej ustawy nie można zaliczyć zwykłych czynności procesowych, takich jak: powiadomienie stron o wszczęciu postępowania, nieuzasadnione oczekiwanie organu na pismo, które nie ma wpływu na bieg sprawy, zasięgnięcie porady organów nadrzędnych co do sposobu załatwienia sprawy<sup>39</sup> zawiadomienie stron o możliwości zapoznania się z materiałem dowodowym sprawy, jak też uczestniczenia w przeprowadzeniu dowodu (art. 77 § 4, art. 79 § 2, art. 81 k.p.a.). Nie biegnie on również w czasie zawieszenia postępowania dotyczącego wydania pozwolenia na budowę. Prezentowane stanowisko zgodne jest z poglądem wyrażonym w wyroku NSA z dnia 3 lipca 2008 roku sygn. akt II OSK 767/07<sup>40</sup> oraz wyroku NSA z dnia 23 sierpnia 2007 roku sygn. akt II OSK 973/06<sup>41</sup>.

Ustawodawca w odpowiedzi na nieuzasadnione przypadki wydłużania przez organy administracji architektoniczno-budowlanej postępowania związanego z wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę wprowadził do *Prawa budowlanego* dodatkowy środek dyscyplinujący działanie tych organów. Jest to kara grzywny wymierzana przez organ wyższej instancji za niewydanie pozwolenia na budowę w terminie 65 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie takiej decyzji. Zasadniczym jej celem jest doprowadzenie do sprawnego działania organu załatwiającego wnioski o wydanie pozwolenia na budowę,

---

<sup>37</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 grudnia 2005 r., sygn. akt VII SA/Wa 894/05 (niepublikowany).

<sup>38</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 maja 2008 r., sygn. akt VII SA/Wa 337/08 (CBOSA). Porównaj również Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 maja 2006 r., sygn. akt VII SA/Wa 290/06 (CBOSA).

<sup>39</sup> Wyrok NSA z dnia 17 marca 1988 r., sygn. akt SAB/Gd 14/87 (ONSA 1988, Nr 1, poz. 41).

<sup>40</sup> CBOSA.

<sup>41</sup> CBOSA.



co leży w interesie tak inwestora, jak również Państwa, które ze względów publicznoprawnych musi spełnić rolę sprawnego regulatora stosunków pomiędzy podmiotami publicznymi i obywatelami<sup>42</sup>. Wymierzenie na podstawie art. 35 ust. 6 *Prawa budowlanego* kary grzywny powinno mieć zastosowanie jedynie wówczas, gdy właściwy do wydania pozwolenia budowlanego organ dysponuje kompletnym pod względem formalnym i materialnym podaniem, a mimo to pozostaje w bezczynności. Nie można bowiem karać organu za zwłokę, która spowodowana była jego działaniem mającym na celu wyegzekwowanie braków w złożonym przez inwestora podaniu, ponieważ 65-dniowy termin ma służyć wyłącznie na rozpatrzenie wniosku, a nie na jego uzupełnianie i poprawianie<sup>43</sup>. Należy również zauważyć, że w przypadku nałożenia na organ administracji architektoniczno-budowlanej kary za niewydanie pozwolenia na budowę w wyżej wspomnianym terminie inwestorowi przysługuje możliwość wystąpienia na drodze cywilnoprawnej z roszczeniem o odszkodowanie z tytułu nie wydania decyzji na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 3 kodeksu cywilnego. Przy czym sąd powszechny nie ma już możliwości badania, czy istniała rzeczywiście zwłoka w wydaniu decyzji oraz z jakich przyczyn (zawinionych przez organ, czy też stronę) ona wystąpiła, ponieważ już rozstrzygnięcie właściwego organu administracji publicznej lub wyrok sądu administracyjnego przesądza o tym, że istnieje podstawa do uwzględnienia żądania inwestora<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> Wyrok NSA z dnia 16 lutego 2009 r., sygn. akt II OSK 182/08 (CBOSA).

<sup>43</sup> Wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2009 r., sygn. akt II OSK 571/08 (CBOSA).

<sup>44</sup> A. Plucińska-Filipowicz, *Kara za zwłokę w wydawaniu pozwolenia na budowę (opracowanie)*, „Nieruchomości” C. H. Beck 2009, nr 11, s. 20.

4.

## Odpowiedzialność pracownicza (porządkowa, dyscyplinarna i inna) w związku z beczynnością

1. Jak wskazywano w poprzednich częściach tego opracowania, w nauce prawa administracyjnego i orzecznictwie przyjmuje się, iż „beczynność” jest to stan, w którym dany podmiot (organ) nie załatwia sprawy w określonym terminie, nie dokonuje konkretnej czynności, nie wykazuje swej aktywności<sup>1</sup>.

Wskazywano także, iż beczynność organu administracji publicznej może przejawiać się w różnych postaciach naruszenia urzędowego obowiązku działania. Przy czym działanie to może mieścić się w ramach podejmowania czynności procesowych objętych regułami k.p.a. (art. 37 i 38) lub też dotyczyć może aktywności innych, poza ramami prawnymi postępowania administracyjnego. Wydaje się, że przy dokonywaniu przeglądu stanu obecnego w zakresie odpowiedzialności pracowniczej w związku z beczynnością, nie można o tym zapominać tym bardziej, że działalność administracji publicznej polegająca na podejmowaniu aktywności w ramach jurysdykcyjnego postę-

---

<sup>1</sup> J. Jedrośka, *Milczenie administracji w postępowaniu administracyjnym*, w: *Problemy prawa publicznego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia” vol. XL, sectio G, 1993, s. 58; Podobnie określa to pojęcie A. Wiktorowska wskazując, że milczenie oznacza taką sytuację, w której upływa przewidziany przez ustawę procesową termin załatwienia sprawy, a w danym postępowaniu nie zapada żadna decyzja, A. Wiktorowska, *Doręczenia, wezwania, terminy*, w: *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe i egzekucyjne*, M. Wierzbowski (red.), Warszawa 2001, s. 77. Oraz: Wyrok NSA z dnia 19 lutego 1999 r., IV SAB 153/98 (niepublikowany); podobnie: Wyrok NSA z dnia 20 lutego 1999 r., I SAB 60/99.

powania administracyjnego jest zaledwie częścią licznych i różnorodnych form jej działań.

Warto w tym miejscu także pokusić się o uwagę natury ogólnej podkreślającą, że prezentowane w doktrynie prawa i postępowania administracyjnego różne instytucje mające na celu prewencję, wykrywanie, czy przeciwdziałanie bezczynności organów powinny współgrać z odpowiedzialnością tak organów, jak i ich pracowników, tworząc spójny system instrumentów służących tak administratorom jak i administrowanym.

W kontekście odpowiedzialności za bezczynność, szczególnie tej o charakterze pracowniczym nie sposób jest dokonać jej analizy i prezentacji bez uznania faktu, że choć kompetencja i ustawowy obowiązek działania spoczywa na anonimowym i abstrakcyjnie ujętym organie, to w rzeczywistości działania lub zaniechania podejmowane są przez ludzi zatrudnionych, pełniących funkcje i piastujących stanowiska w administracji publicznej.

Taką argumentację widać także wyraźnie w regulacji zawartej w art. 37§2 i 38 k.p.a., gdzie niezakończona sprawa przez organ administracji publicznej w terminie określonym w art. 35 k.p.a. lub ustalonym w myśl art. 36, skutkuje nie tylko w sferze zewnętrznej administracji (prawo strony do złożenia zażalenia), ale także w sferze wewnętrznej (organ administracji publicznej wyższego stopnia, uznając zażalenie za uzasadnione [...] zarządza ustalenie osób winnych niezakończona sprawa w terminie). Konsekwencje niezakończona sprawa w terminie w wymiarze wewnętrznym zatem powinny w sposób oczywisty spoczywać na pracowniku organu administracji publicznej, który nie zakończył sprawy w terminie. Kodeks przewiduje ponadto, że niezakończona sprawa w terminie jest nierozdzielnie połączona z przesłanką wystąpienia nieuzasadnionych przyczyn takiego zachowania i skutkuje odpowiedzialnością porządkową, dyscyplinarną lub inną przewidzianą w przepisach prawa<sup>2</sup>.

**2.** Odpowiedzialność administracji może być rozumiana wielorako: jako dolegliwość przewidziana na wypadek naruszenia normy prawnej przez jednego z jej funkcjonariuszy publicznych<sup>3</sup> lub jako system ocen i środków

---

<sup>2</sup> Art. 38 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku *Kodeks postępowania administracyjnego* (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm.).

<sup>3</sup> W. Santera, *Odpowiedzialność pracownika administracji*, w: *Pracownicy administracji w PRL*, Ossolineum, Wrocław 1984 r., s. 381, za: W. Wytrząsek, *Sprawność działania administracji publicznej w Polsce w warunkach decentralizacji*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2006 r., s. 111.

prawnych uruchomionych wobec tych pracowników, którzy swoim działaniem naruszyli normy inne niż te regulowane prawnie (społeczne, kulturowe, ekonomiczne, etc.)<sup>4</sup>. W tych przypadkach, chodzi tu o możliwość zastosowania sankcji związanych z odpowiedzialnością służbową: porządkową, dyscyplinarną, a także cywilną i karną (*responsibility*). Pod pojęciem odpowiedzialności można rozumieć także reagowanie na potrzeby społeczne (*answerability*). Wreszcie odpowiedzialność administracji może być także definiowana jako poczucie obowiązku podmiotu administracyjnego wyjaśnienia i uzasadnienia swoich decyzji innemu podmiotowi – osobie fizycznej lub prawnej (*accountability*)<sup>5</sup>.

W kontekście omawianej problematyki odpowiedzialności osób w związku z bezczynnością wszystkie wskazane jej rodzaje wydają się mieć znaczenie. Przy czym pierwsza z nich w toku dalszego wywodu ograniczona zostanie jedynie do odpowiedzialności służbowej, druga i trzecia zaś przydatne będą jako tło do rozważań nad rolą zarządzania publicznego i jego instrumentów oraz partycypacji społecznej w radzeniu sobie z bezczynnością.

Zarówno bowiem odpowiedzialność definiowana jako dolegliwość przewidziana w związku z naruszeniem przez urzędnika obowiązków, wynikających z obowiązujących norm, jak też te aspekty odpowiedzialności, które mają wydźwięk pozytywny (czyli na przykład odpowiedzialność jako poczucie obowiązku, czy uwzględnianie potrzeb społecznych), spełniają istotną rolę w sekwencji instrumentów służących zapobieganiu i wykrywaniu oraz służą jako instrument penalizowania zachowań zakłócających sprawne realizowania zadań administracji publicznej, w tym naruszających istniejące normy.

W zgodzie z powyższą argumentacją stoją także podnoszone w europejskiej literaturze dwa podstawowe cele, jakie powinna spełniać odpowiedzialność w aparacie administracyjnym. Pierwszy – cel represyjny, a więc wymierzenie sankcji (kary) za postępek, niegodny z publicznego punktu widzenia.

---

<sup>4</sup> *Administracja publiczna*, J. Boć (red.), Kolonia Limited 2004 r., s. 345.

<sup>5</sup> O odpowiedzialności tak rozumianej (*accountability, answerability*), szerzej: A. Pawłowska, *Odpowiedzialność administracji w społeczeństwie informacyjnym*, referat wygłoszony podczas IX Dorocznej Konferencji Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej, Jedlnia Letnisko, 25-27 maja 2008 r. Rozważania w zakresie odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych zostały zawarte w publikacji: P.J. Suwaj, *Konflikt interesów w administracji publicznej*, Warszawa 2009.

Drugi – to cel racjonalizacyjny, czyli wykorzystanie odpowiedzialności również jako jednego ze środków poprawy działania administracji<sup>6</sup>.

Istotnym elementem odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za niewykonywanie zadań, do których realizacji zobowiązują istniejące normy prawne, odpowiedzialności jako instytucji prawnej i procesu praktycznego zarazem, dostrzeganym zarówno w sferze ocen wewnętrznych jak i w sferze ocen społecznych, jest jak to już wcześniej wskazano, utożsamianie odpowiedzialności organów z odpowiedzialnością ludzi. Według E. Bojanowskiego „*pochodną poddania człowieka obowiązкови prawnemu jest odpowiedzialność prawna, rozumiana w kategoriach negatywnych następstw prawnych, przewidzianych jako skutek naruszenia tego obowiązku*”<sup>7</sup>.

Realizacja (jako pojęcie szerokie) oraz wykonywanie (jako pojęcie wąskie) zadań publicznych nałożonych ustawą to nie tylko uprawnienie, ale przede wszystkim obowiązek spoczywający na organach administracji publicznej. Wiąże się to sposobem nierozzerwalny z fundamentalną w naszym systemie konstytucyjną zasadą legalności działań władzy publicznej. Taki obowiązek można i należy rozpatrywać w ścisłym związku z obowiązkami pracowniczymi funkcjonariuszy aparatu administracyjnego przestrzegania przepisów prawa oraz sprawnego, rzetelnego i terminowego wykonywania zadań (na przykład urzędu), wyrażonymi co do zasady w pragmatykach urzędniczych. Jednak wpływ na określenie rodzaju odpowiedzialności i związanych z nią sankcji za naruszenie takich obowiązków pracowniczych będzie miało kilka przesłanek, wśród których ważną rolę obok podstawy odpowiedzialności mogą pełnić przynależność do danego korpusu funkcjonariuszy, forma nawiązania stosunku pracy, czy pozycja w urzędzie. Wydaje się przy tym, że bez znaczenia będzie fakt podstawy normatywnej obowiązku, jeśli będzie ona sformułowana w ustawie (czy będzie to pragmatyka służbowa, przepisy prawa ustrojowego, materialnego, czy procesowego).

W większości krajów UE, urzędnik (*fonctionnaire, civil servant, ambtenaar lub Beamte*) ma obowiązek sprawnego i sumiennego wykonywania zadań publicznych na podstawie przepisów prawa. Z obowiązkami wskazanymi w poszczególnych przepisach, nierozzerwalnie łączy się problematyka odpo-

---

<sup>6</sup> Por. D. Bossaert, Ch. Demmke, K. Nomden, R. Polet, *Civil Services in the Europe of Fifteen. Trends and New Developments*, European Institute of Public Administration, Maastricht, 2001 r., s. 229.

<sup>7</sup> E. Bojanowski, *Z rozważań nad założeniami odpowiedzialności za realizację kompetencji organów administracji państwowej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1990, t. 168, s. 34.

wiedzialności funkcjonariuszy za ich niewypełnianie w ogóle, bądź opieszałość w ich wypełnianiu.

Za niewykonanie, lub nienależyte wykonanie obowiązków i zadań służbowych lub zaniechanie działania powodujące niezawinioną szkodę, urzędnicy zasadniczo nie ponoszą odpowiedzialności karnej i cywilnej (majątkowej), lecz odpowiedzialność administracyjną<sup>8</sup>. Zdaniem D.R. Kijowskiego odpowiedzialność administracyjna jest to ustalenie w drodze aktów administracyjnych, niekorzystnych dla jej adresata ponoszącego konsekwencje obowiązujących nakazów, czy zakazów kierowanych zarówno do administrujących, jak i administrowanych, oraz egzekwowanie realizacji tych ustaleń<sup>9</sup>. Ta odpowiedzialność z kolei, zdaniem J. Bocią oparta jest na zróżnicowanych podstawach prawnych i ma charakter represyjny, lecz zawsze związany z zatrudnieniem na określonym stanowisku<sup>10</sup>. Odpowiedzialność administracyjnoprawna, jak wskazuje M. Wincenciak, powstaje z chwilą zaistnienia zdarzenia prawnie doniosłego, z chwilą nawiązania stosunku administracyjnoprawnego, a ustaje z chwilą ustania tego stosunku<sup>11</sup>. Zatem z punktu widzenia odpowiedzialności pojmowanej jako *accountability*, odpowiedzialność funkcjonariusza publicznego powstaje z chwilą powołania go na określone stanowisko, zaś odpowiedzialność w ujęciu *responsibility* oznaczać będzie pociągnięcie funkcjonariusza do odpowiedzialności za naruszenie norm prawnych, co w konsekwencji skutkować może wymierzeniem sankcji.

Z odpowiedzialnością administracyjną w tym obszarze analizy będzie się także wiązać odpowiedzialność pracownicza. Pamiętać bowiem należy, iż nawiązanie stosunku pracy na przykład z wyboru, powołania, czy mianowania skutkuje nie tylko w sferze prawa pracy (bowiem z chwilą nawiązania takiego stosunku powstaje stosunek pracy), ale także w sferze prawa administracyjnego (powierzenie funkcji).

---

<sup>8</sup> Choć warto tu wskazać, że art. 37 k.p.a. nakłada na organ wyższego stopnia ustalenie osoby winnej bezczynności.

<sup>9</sup> D.R. Kijowski, *Odpowiedzialność w samorządzie terytorialnym na gruncie prawa administracyjnego*, w: *Odpowiedzialność jako instrument zapewnienia prawidłowego funkcjonowania samorządu terytorialnego (o potrzebie badań)*, B. Cudowski (red.), Białystok, 2006, s. 39.

<sup>10</sup> Por. J. Boć, *Organizacja prawna administracji*, w: *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Wrocław 1994, s. 82

<sup>11</sup> Por. M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 91.

3. Obowiązek rzetelnego, sprawnego i terminowego wykonywania powierzonych zadań (wykonywania zadań urzędu) występuje jako jeden z podstawowych obowiązków urzędniczych, zawartych w ustawie o służbie cywilnej, w ustawie o pracownikach urzędów państwowych i ustawie o pracownikach samorządowych. Pomijając aspekt wzbogacenia obowiązku wykonywania powierzonych zadań przymiotnikami (rzetelny, sprawny i terminowy), nie ulega wątpliwości, że na urzędnikach ciąży obowiązek ogólny: wykonywania zadań w ogóle. Zatem naturalną konsekwencją wydaje się fakt, że beczynność w tym także normatywna może być rozumiana nie tylko jako nie załatwienie sprawy w określonym terminie (w tym aspekcie przepisy art. 38 w zw. z art. 37 k.p.a. wydają się odzwierciedlać ujęcie wąskie), ale także jako brak dokonania konkretnej czynności czy brak wykazania aktywności w ogóle (ujęcie szerokie beczynności), zaś naruszenie tego obowiązku powinno skutkować odpowiedzialnością administracyjną.

Wskazywano już w literaturze, iż: *„Biorąc pod uwagę katalog obowiązków urzędniczych wydaje się, iż łączenie odpowiedzialności administracyjnej (rozumianej jako responsibility, lub jak definiuje ją M. Wincenciak, „odpowiedzialności wtórnej”<sup>12</sup>, wobec accountability, która jest odpowiedzialnością podstawową), urzędników z nieostrymi zwrotami określającymi ich obowiązki (na przykład przekroczenie uprawnień, niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązków, naruszenie obowiązków, etc.) jest jedną z przyczyn trudności z egzekwowaniem tej odpowiedzialności, lub nawet z brakiem w ogóle jej egzekwowania”<sup>13</sup>.*

Na tym tle wydaje się, że obowiązek terminowego wykonywania zadań wydaje się być w miarę precyzyjnie określony, pod warunkiem wszak, że dane zadanie powierzone funkcjonariuszowi będzie miało określony termin jego realizacji. Precyzyjne określenie obowiązku jednak nie rozwiewa nasuwających się wątpliwości.

Można bowiem w tym miejscu wysunąć tezę, że nawet jak by się to wydawało na pierwszy rzut oka precyzyjne wskazanie podstawy odpowiedzialności, jak to jest w art. 38 w zw. z art. 37 k.p.a., gdzie ustawodawca pośrednio (odsyłając do przepisów dotyczących konkretnych rodzajów odpowiedzialności) sankcjonuje niezałatwienie sprawy w terminie, nie rozwiązuje problemu z jej wyegzekwowaniem w stosunku do wszystkich grup pracowników organów administracji publicznej.

---

<sup>12</sup> Ibidem, s. 90.

<sup>13</sup> P.J. Suwaj, *Konflikt interesów w administracji publicznej*, Warszawa 2009, s. ????

4. Problematyka odpowiedzialności pracowników sfery publicznej, jak wskazuje B. Cudowski, jest niezmiernie obszerna i skomplikowana jednocześnie i nie była przedmiotem poważniejszych opracowań monograficznych<sup>14</sup>. Problemy związane z odpowiedzialnością służbową funkcjonariuszy publicznych można zasadniczo ująć w kilku obszarach. Po pierwsze odpowiedzialność tych grup pracowniczych za naruszenie obowiązków, w stosunku do pozostałych różnicuje fakt poddania ich odpowiedzialności regułom pragmatyk, a nie kodeksu pracy. Odpowiedzialność służbowa jest bowiem nieznanym kodeksowi pracy rodzajem odpowiedzialności. Ponadto, obowiązki nakładane na funkcjonariuszy publicznych mogą dotyczyć wszystkich pracowników danej grupy (a także funkcjonariuszy publicznych niebędących pracownikami, jak na przykład radnych), a odpowiedzialność dyscyplinarna jedynie niektórych. Kolejnym problemem jest zróżnicowanie rodzajów sankcji za naruszenie tych samych obowiązków przez różne grupy funkcjonariuszy publicznych, a także ze względu na różną podstawę ich zatrudnienia.

Nawiązanie stosunku pracy z pracownikami administracji i funkcjonariuszami publicznymi w polskim systemie prawnym następuje poprzez akty mianowania, częściej natomiast stosuje się powołanie, wybór, czy umowę o pracę, na zasadach Kodeksu pracy. Każda z tych form wywołuje dwojakie skutki prawne. W sferze administracyjnoprawnej, następuje powierzenie funkcji publicznej, z drugiej strony w sferze prawa pracy w drodze aktu lub umowy nawiązuje się stosunek pracy o różnym stopniu stabilności i dyspozycyjności. Część funkcjonariuszy publicznych będących pracownikami administracji publicznej pełni jednocześnie funkcje organu administracji publicznej. Funkcjonariusze publiczni to także osoby nieposiadające formalnego statusu pracownika administracji (na przykład radni). Wszystkie jednak wymienione grupy funkcjonariuszy w związku z powierzeniem im funkcji publicznej cechuje poddanie szczególnym obowiązkom, które mają realizować w interesie społecznym, a co za tym idzie – także rygorom różnej odpowiedzialności w związku z naruszeniem tych obowiązków, wynikających z pełnionej funkcji, czy zajmowanego stanowiska.

W tym miejscu jednak, w związku z celem niniejszego opracowania, dokonam zawężenia pola analizy jedynie do tych funkcjonariuszy, którzy są jednocześnie pracownikami administracji publicznej, a uściślając i ujmując to

---

<sup>14</sup> *Odpowiedzialność jako instrument...*, op.cit., s. 233.



w ramy kodeksowe – pracownikami organu administracji publicznej (dotyczy to także osób pełniących funkcję organu)<sup>15</sup>.

Podstawy odpowiedzialności poszczególnych grup funkcjonariuszy publicznych stanowią w Polsce tak przepisy pragmatyk służbowych, jak też te, zawarte w kodeksie pracy. Podstawą normatywną odpowiedzialności mogą być także przepisy prawa materialnego, czy procesowego (na przykład wskazywany już art. 38 k.p.a.).

Odpowiedzialność służbowa jednak (dyscyplinarna i porządkowa), jak to już wcześniej podkreślono jest instytucją charakterystyczną jedynie dla tych pierwszych. Jej zastosowanie natomiast implikowane jest naruszeniem obowiązków, ograniczeń i zakazów pracowniczych oraz podstawą zatrudnienia, czy pełnienia funkcji.

Szczególne zróżnicowanie podstaw zatrudnienia dotyczy pracowników samorządowych. Ma ono dla omawianej problematyki znaczenie istotne w tym aspekcie, że ustalenie podstawy nawiązania stosunku pracy może przesądzać o rodzaju odpowiedzialności. Ustalenia doktryny prawa pracy w tym obszarze są następujące: Osoby pochodzące z wyboru mogą pełnić swe funkcje honorowo (na przykład radni) lub w charakterze pracownika, na podstawie wyboru (na przykład wójt). Natomiast na pewnych stanowiskach samorządowych podstawą zatrudnienia pracowniczego może być mianowanie (dotyczy to pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie ustawy o pracownikach samorządowych z 1990 roku), lub umowa o pracę, a wykluczone jest świadczenie pracy na innej podstawie. W rezultacie, jak wskazuje B. Cudowski, w przypadkach określonych w ustawie (statucie) pracownicy samorządowi są zatrudniani na podstawie wyboru, powołania i mianowania, a w pozostałych przypadkach na podstawie umowy o pracę<sup>16</sup>.

W przypadku pracowników samorządowych, zatrudnionych na podstawie umowy o pracę nie mają zastosowania przepisy o odpowiedzialności dyscyplinarnej, w związku z rezygnacją ustawodawcy z tego rodzaju odpowiedzialności w nowej ustawie o pracownikach samorządowych. Naruszenie obowiązków pracowniczych, w przypadku tej kategorii pracowników samorządowych (grupa zatrudnionych na podstawie umowy o pracę jest najliczniejsza w polskim samorządzie terytorialnym), implikuje rozstrzygnięcie w kwestiach odpowiedzialności porządkowej i rozwiązania stosunku pracy.

---

<sup>15</sup> Por. np. art. 24, 38, 39 k.p.a.

<sup>16</sup> *Odpowiedzialność jako instrument...*, op.cit., s. 227.

Kary porządkowe, zgodnie z regulacją art. 108 § 1 k.p.<sup>17</sup> mogą być stosowane za nieprzestrzeganie przez pracownika ustalonej organizacji i porządku w procesie pracy, przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy, przepisów przeciwpożarowych, a także przyjętego sposobu potwierdzania przybycia i obecności w pracy oraz usprawiedliwiania nieobecności w pracy, które powinny być objęte regulaminem pracy. Stąd można mieć wątpliwość, czy będą one miały zastosowania do nakazów (obowiązków) wskazanych w ustawie o pracownikach samorządowych, które nie mieszczą się w ramach „organizacji i porządku”.

Odmiennie sytuacja wygląda w służbie cywilnej, gdzie rygorom odpowiedzialności dyscyplinarnej poddani są wszyscy członkowie korpusu służby cywilnej, w tym także ci, zatrudnieni na podstawie umowy o pracę.

Podczas gdy te same lub podobne obowiązki, są nakładane na wszystkich funkcjonariuszy publicznych, czy wszystkich pracowników danej grupy (jak obowiązek przestrzegania przepisów prawa, rzetelne, sumienne i terminowe wykonywanie zadań), to poszczególne rodzaje odpowiedzialności, jak wskazano wyżej, mogą dotyczyć jedynie niektórych. Tak jest z odpowiedzialnością dyscyplinarną, którą w Polsce ponoszą zasadniczo mianowani pracownicy administracji publicznej (a zatem nieliczni już pracownicy urzędów państwowych, nieliczni gminni pracownicy samorządowi i to tylko do końca roku 2011; do grona pracowników mianowanych w służbie cywilnej wciąż należy zdecydowana mniejszość ogółu tam zatrudnionych) i członkowie korpusu służby cywilnej. Przewiduje ją też znakomita większość europejskich systemów prawa urzędniczego (tak formalnie, jak i nieformalnie, szczególnie w systemach, gdzie obowiązki etyczne urzędników sprecyzowano w kodeksach etycznych).

Rozwiązania prawne w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej stanowią kluczowy komponent regulacji dotyczących funkcjonariuszy publicznych i jako taki, mają za zadanie zapewnić skuteczność i sprawność działania administracji publicznej poprzez penalizowanie zachowań niepożądanych (*responsibility*) oraz wzmocnić poczucie obowiązku funkcjonariuszy publicznych wobec społeczeństwa (*accountability*). Wprowadzanie odpowiedzialności prawnej funkcjonariuszy publicznych ma także odzwierciedlać potrzeby społeczne (*answerability*). Jak wskazują D. Bossaert, Ch. Demmke, K. Nomden, R. Polet, przepisy w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej mają na celu:

---

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r., *Kodeks pracy*, (tekst jedn. Dz. U. z 1998 r., Nr 21, poz. 94 ze zm.).

- odsunięcie funkcjonariusza publicznego (czasowe lub na stałe) od pełnienia obowiązków, jeśli naruszył on interes publiczny lub lojalność
- zapewnienie, że funkcjonariusz publiczny wykonuje należycie swoje obowiązki, zgodnie z obowiązującymi go normami
- zapewnienie funkcjonariuszowi publicznemu prawa udziału w postępowaniu, i ochrony poprzez „prawo do wysłuchania”<sup>18</sup>.

Większość systemów państw europejskich, stosuje odpowiedzialność prawną o charakterze dyscyplinarnym, zaś jedynie Finlandia, Irlandia, Szwecja i Wielka Brytania nie posiadają specjalnych regulacji prawnych w zakresie postępowania dyscyplinarnego<sup>19</sup>.

5. Każda z pragmatyk urzędniczych przewiduje obowiązek przestrzegania Konstytucji RP i innych przepisów prawa<sup>20</sup>, większość przewiduje obowiązek wykonywania zadań w sposób rzetelny<sup>21</sup>, sumienny<sup>22</sup>, sprawny<sup>23</sup> i termino-

---

<sup>18</sup> D. Bossaert, Ch. Demmke, K. Nomden, R. Polet, op.cit., s. 230.

<sup>19</sup> Chociaż w Irlandii i Szwecji istnieje obowiązek wysłuchania, por.: D. Bossaert, Ch. Demmke, K. Nomden, R. Polet, op.cit., s. 230.

<sup>20</sup> Dla przykładu: art. 24 ust. 2 pkt 1 ustawy z dn. 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2008 r., Nr 223, poz. 1458 ze zm.); art. 76 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej (Dz. U. z 2008 r., Nr 227, poz. 1505 ze zm.); art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 września 1982 roku o pracownikach urzędów państwowych (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953); art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 roku o pracownikach sądów i prokuratury (Dz. U. z 1998 r., Nr 162, poz. 1125); art. 58 ust. 1 w zw. z art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 o Policji (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r., Nr 43, poz. 277 ze zm.); art. 122 pkt 1 w zw. z art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o Służbie Celnej (Dz. U. z 2009, Nr 168, poz. 1323 ze zm.).

<sup>21</sup> Tak na przykład: art. 76 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej (Dz. U. z 2008 r., Nr 227, poz. 1505 ze zm.); art. 122 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o Służbie Celnej (Dz. U. z 2009 r., Nr 168, poz. 1323 ze zm.); art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 16 września 1982 roku o pracownikach urzędów państwowych (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., Nr 86, poz. 953); art. 6 pkt 2 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 roku o pracownikach sądów i prokuratury (Dz. U. z 1998 r., Nr 162, poz. 1125).

<sup>22</sup> art. art. 24 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2008 r., Nr 223, poz. 1458 ze zm.).

<sup>23</sup> Tak na przykład: art. 76 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej (Dz. U. z 2008 r., Nr 227, poz. 1505 ze zm.); art. art. 24 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2008 r., Nr 223, poz. 1458 ze zm.); art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 16 września 1982 roku o pracownikach urzędów państwowych (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953); art. 6 pkt

wy<sup>24</sup>. Co może jednak dziwić, obowiązek terminowego wykonywania powierzonych zadań nie został zawarty wśród katalogu obowiązków pracowników samorządowych (w tym osób pełniących funkcję organu administracji publicznej), którzy załatwiają najwięcej spraw w trybie k.p.a.

Zróżnicowanie podstaw prawnych w zależności od grupy zawodowej nie budzi tu większych zastrzeżeń. Można jednak mieć wątpliwości, co do zróżnicowania katalogu nałożonych obowiązków i rodzajów odpowiedzialności i sankcji za naruszenie tego samego obowiązku. Nie ma w zasadzie problemu z określeniem rodzaju odpowiedzialności w stosunku do pracowników mianowanych, gdzie ustawodawca przewiduje możliwość zastosowania szczególnego rodzaju odpowiedzialności służbowej – odpowiedzialność dyscyplinarną.

Zasadniczo w świetle uregulowań polskich pragmatyk służbowych nie przypisuje się konkretnej sankcji za naruszenie poszczególnych obowiązków pracowniczych. Jak wskazywano wyżej podstawowe obowiązki urzędnika, które powinien on wypełniać w szczególności, sformułowane są dość ogólnie. Podstawą wszczęcia postępowania porządkowego i dyscyplinarnego lub tylko dyscyplinarnego w większości pragmatyk<sup>25</sup> jest naruszenie obowiązków pracownika<sup>26</sup>, przy czym ustawy nie precyzują znamion tego naruszenia, jedynie różnicuje się naruszenia, stosując nieostre kryterium „przewinienia mniejszej wagi”. Odpowiedzialność, jaka może mieć zatem zastosowanie w przypadku naruszenia ustawowych obowiązków, zasadniczo przybiera postać odpowiedzialności dyscyplinarnej, za przewinienia mniejszej wagi ustawodawca (na przykład w ustawie o pracownikach urzędów państwowych – art. 34) przewidział możliwość zastosowania odpowiedzialności porządkowej (w postaci upomnienia, od której urzędnik może wnieść sprzeciw lub odwołanie). Warto jednak w tym miejscu podkreślić, że podstawy zatrudnienia poszczególnych urzędników, także implikują zastosowanie przepisów

---

2 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 roku o pracownikach sądów i prokuratury (Dz. U. z 1998 r., Nr 162, poz. 1125).

<sup>24</sup> Tak na przykład: art. 76 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej (Dz. U. z 2008 r., Nr 227, poz. 1505 ze zm.); art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 16 września 1982 roku o pracownikach urzędów państwowych (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953); art. 122 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o Służbie Celnej (Dz. U. z 2009, Nr 168, poz. 1323 ze zm.); art. 6 pkt 2 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 roku o pracownikach sądów i prokuratury (Dz. U. z 1998 r., Nr 162, poz. 1125).

<sup>25</sup> Nie dotyczy to bowiem ustawy o pracownikach samorządowych.

<sup>26</sup> Tak na przykład: art. 113 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada o służbie cywilnej.

o odpowiedzialności dyscyplinarnej, czy szerzej służbowej. Bowiern w przypadku pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę (u pracowników samorządowych), nie mają zastosowania przepisy o tego rodzaju odpowiedzialności; w zamian stosuje się przepisy kodeksu pracy<sup>27</sup>.

Przesłankami zastosowania obu rodzajów odpowiedzialności (dyscyplinarnej i porządkowej) jest wina oraz bezprawność, która polega na naruszeniu obowiązku pracowniczego. Decydującym kryterium przesądającym o zastosowaniu danego rodzaju odpowiedzialności jest stopień winy, bowiem jak wskazuje B. Cudowski, *„gdyby w danym przypadku naruszenie obowiązku zostało popełnione z winy nieumyślnej, to możliwe byłoby zakwalifikowanie go jako przewinienia mniejszej wagi”*, chociaż, *„wina nieumyślna nie przesądza jednoznacznie o mniejszej wadze przewinienia”*<sup>28</sup>. Stąd też wydaje się, że istotnym z punktu widzenia niniejszych rozważań jest ustalenie przypadków naruszeń „szczególnie ciężkich” w sensie obiektywnym, które będą skutkowały bardziej dolegliwą odpowiedzialnością dyscyplinarną.

Rozróżnienie przypadków mniejszej wagi jest niezwykle istotne ze względu na rodzaj kar dyscyplinarnych i porządkowych. W przewidzianej przez polskie prawo postaci, odpowiedzialność porządkowa (przewidziana na przykład w ustawie o pracownikach urzędów państwowych, a odnosząca się także na przykład do pracowników sądów i prokuratury), jak wskazano wyżej, sprowadza się do wymierzenia pracownikowi na piśmie kary upomnienia<sup>29</sup>. Stąd, wszelkie „upomnienia” czy „zwrócenie uwagi” przez bezpośredniego kierownika w formie ustnej nie są przez prawo zaliczane do kar. Dolegliwość upomnienia jako kary jest stosunkowo niewielka w porównaniu z karami dyscyplinarnymi, przy czym należy zaznaczyć, że poszczególne pragmatyki także różnią się pod względem rodzajów przewidzianych kar dyscyplinarnych: naganą, naganą z ostrzeżeniem, pozbawieniem możliwości awansowania przez okres dwóch lat na wyższy stopień służbowy, obniżeniem wynagrodzenia zasadniczego, obniżeniem stopnia służbowego, przeniesieniem na niższe stanowisko i wreszcie wydaleniem z pracy w urzędzie.

Przechodząc do ustalenia przypadków naruszeń „szczególnie ciężkich” w sensie obiektywnym, w zakresie bezczynności w rozumieniu szerokim, należy jednak podkreślić, iż nie jest to łatwe. Niewątpliwie jednak, przypadki

---

<sup>27</sup> Por. B. Cudowski, op.cit., s. 228.

<sup>28</sup> Ibidem, s. 234.

<sup>29</sup> Ustawa o służbie cywilnej w art. 81 ust. 1 pkt 1 zalicza upomnienie do kar dyscyplinarnych.

naruszeń obowiązku wykonywania zadań obarczonych terminem, przy jego niedochowaniu bez obiektywnego uzasadnienia, mogą mieć właśnie charakter ciężkiego naruszenia. *Ratio legis* przepisów nakazujących nie tylko wykonywanie zadań, ale także ich wykonywanie w sposób sumienny, rzetelny i terminowy jest jak się wydaje nie tylko troska o zgodne z prawem i sprawne działanie administracji, ale także budowanie zaufania obywatela do władzy publicznej i jej przedstawicieli. Opieszałym, przewlekłym działaniom funkcjonariusza publicznego, czy też nie podejmowaniem działań w ogóle powinna towarzyszyć świadomość nie tylko pozostawania w sprzeczności z jego podstawowymi obowiązkami, czy świadomość odpowiedzialności jaka na nim ciąży, ale także podważania zaufania do służby publicznej i godzenia w dobre imię urzędu. Jest to niewątpliwie konieczne ze względu na ochronę pracodawcy<sup>30</sup>, interesu publicznego, a w szczególności zapewnienia realizacji i wykonywania zadań publicznych.

Skoro wszyscy zatrudnieni funkcjonariusze publiczni są poddani obowiązkowi wykonywania zadań w sposób bezwarunkowy, a ponadto nałożone na nich zadania pracownicy organów mają obowiązek wykonywać w sposób rzetelny, sumienny i terminowy (choć jak wskazywano wcześniej obowiązek terminowego wykonywania zadań nie został uwzględniony w katalogu zawartym w ustawie o pracownikach samorządowych), to można wyprowadzić wniosek, że szczególnie ciężkim przypadkiem naruszenia obowiązków w zakresie bezczynności będzie zawinione i nieuzasadnione nie podejmowanie nałożonych na niego obowiązków obarczonych terminem (lub też nie załatwienie sprawy w terminie)<sup>31</sup>, które w sposób niebudzący wątpliwości w ocenie pracodawcy, będzie świadczyć o bezczynności, zagrażać realizacji zadań publicznych i tym samym godzić w interes publiczny. Przy czym można w tym miejscu podnieść, że w przypadku pracowników organów samorządowych obowiązek terminowego wykonywania zadań, przynajmniej w obszarze postępowania administracyjnego, będzie wynikał nie z ich pragmatyki, a z przepisów procesowych<sup>32</sup>.

Jak wskazuje B. Cudowski, *„Przyjmując założenie, iż ocena ciężkości naruszenia obowiązku musi obejmować łącznie ocenę stopnia winy pracownika oraz*

---

<sup>30</sup> Por. M. Skąpski, *Pracowniczy obowiązek dbałości o dobro zakładu pracy* (art. 100 § 2 pkt 1 k.p.), „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, 2001, nr 2, s. 9-22, cyt. za: H. Szewczyk, op.cit., s. 148.

<sup>31</sup> Na te przesłanki wyraźnie wskazują art. 38 w zw. z art. 37 k.p.a.

<sup>32</sup> Art. 6, 7, 8, 12, 35, 36 k.p.a.

*stopień obiektywnego naruszenia lub zagrożenia interesów pracodawcy, można stwierdzić, że jeżeli naruszenie nie stanowi jakiegokolwiek zagrożenia interesów pracodawcy, to wykluczone jest rozwiązanie umowy na podstawie art. 52§1 pkt 1 k.p. Ponieważ omawiane naruszenie może być popełnione z winy umyślnej lub rażącego niedbalstwa, to wystarczające będzie nawet niewielkie zagrożenie interesów pracodawcy”<sup>33</sup>.*

Niewątpliwie każdy przypadek naruszenia podstawowych obowiązków pracowniczych musi być oceniany indywidualnie. Problem praktycznym, który pojawia się w związku z naruszeniami obowiązków pracowników organu, leży jednak nie tyle w ocenie, czy dane naruszenie ma charakter „ciężki” w sensie obiektywnym, ile w złożoności regulowania sankcji za takie naruszenia.

Odpowiedzialność w sensie sankcji, jakie mogą skutkować naruszeniem obowiązku wykonywania zadań, nie jest jednak ani uregulowana w sposób jednolity, ani też nie powoduje jednolitego rodzaju kary, jakie ustawodawca przewidział, a pracodawca może (lub musi) zastosować, w związku z ich naruszeniem. Zróżnicowanie przy tym ma miejsce nie tylko w stosunku do poszczególnych grup pracowników organów, a ich odrębne potraktowanie wynika nie ze stopnia zawinienia bezczynności, lecz także, z tytułu braku wyraźnej regulacji odpowiedzialności służbowej w stosunku do niektórych grup pracowników organów (w szczególności dotyczy to pracowników samorządowych) i wątpliwości jakie się na tym tle wyłaniają: czy jest możliwe w ogóle pociągnięcie do odpowiedzialności za bezczynność (na przykład porządkowej z Kodeksu pracy) pracownika samorządowego, w tym osoby pełniącej funkcję organu i w związku z tym zastosowanie jakiegokolwiek sankcji.

Choć Kodeks postępowania administracyjnego w art. 38 wyraźnie wskazuje, że skutkiem niezakończenia przez pracownika organu administracji publicznej sprawy w terminie jest podleganie odpowiedzialności (porządkowej, dyscyplinarnej lub innej), to ustawa o pracownikach samorządowych, która nie przewiduje przepisów w zakresie odpowiedzialności pracowniczej, nie daje odpowiedzi w zakresie ustalenia tak rodzaju odpowiedzialności jak i sankcji za naruszenie obowiązków pracownika samorządowego. Stanowiąc w treści art. 43 ust. 1, iż w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu pracy, jednocześnie odsyła w tym zakresie

---

<sup>33</sup> B. Cudowski, op. cit., s. 229.

do regulacji kodeksowej. Jednak wydaje się, że ta ostatnia nie daje także wystarczającej odpowiedzi na pytanie jakim instrumentarium dysponuje pracodawca w stosunku do pracownika samorządowego, który dopuścił się bezczynności (na podstawie art. 38 k.p.a. z nieuzasadnionych przyczyn nie załatwił sprawy w terminie lub nie dopełnił obowiązku wynikającego z art. 36 albo nie załatwił sprawy w dodatkowym terminie ustalonym w myśl art. 37 § 2)<sup>34</sup>. Co więcej, wątpliwości mnożą się w związku ze zróżnicowaniem u pracowników samorządowych podstaw zatrudnienia. Można bowiem postawić pytanie: czy i jaką odpowiedzialność będą ponosili pracownicy samorządowi zatrudnieni na podstawie wyboru, czy powołania? Bowiem rozwiązanie bez wypowiedzenia stosunku pracy przez pracodawcę samorządowego z pracownikiem w trybie art. 52 § 2 i 3 Kodeksu pracy za ciężkie naruszenie podstawowych obowiązków pracowniczych, w rzeczywistości jak się wydaje nie obejmuje tak wyznaczoną sankcją wszystkich pracowników samorządowych, a jedynie tych, dla których podstawą nawiązania stosunku pracy jest umowa o pracę<sup>35</sup>.

6. Odpowiedzialność dyscyplinarna, jak wskazuje H. Szewczyk, powinna być instrumentem o charakterze wyjątkowym, po który sięga się z reguły w razie konieczności zazwyczaj, gdy zawiodą inne dolegliwości pozwalające na represjonowanie podwładnych, jakie zwykle mają do dyspozycji przełożeni.

Jak podnosi się w literaturze prawa pracy, o ciężarze sankcji i ich praktycznym zastosowaniu wobec pracownika decyduje w obecnym stanie prawnym nie to, jaki jest charakter prawny przewinienia i jego społeczna szkodliwość, lecz miejsce pracy pracownika (w służbie publicznej, czy poza nią)<sup>36</sup>. Wskazuje się przy tym, że postępowanie dyscyplinarne służy określaniu stopnia nagannego zachowania się pracownika, które powinno być główną przyczyną zwolnień pracowników mianowanych (poza innymi enumeratywnie wyliczonymi w przepisach prawa) przez pracodawcę w warunkach daleko idącej stabilizacji ich zatrudnienia. Poza tym podnosi się, iż jeśli odpowiedzialność służbowa ma pełnić doniosłą rolę w procesie wzmocnienia ochrony

---

<sup>34</sup> Te same wątpliwości będą dotyczyły osób, które wykonują czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta, starosty i marszałka województwa; por. art. 8, 9 i 10 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych.

<sup>35</sup> Por. w tym zakresie rozważania jakie przedstawia B. Cudowski, op.cit., s. 230.

<sup>36</sup> Tak na przykład: H. Szewczyk, op.cit., s. 153.



trwałości zatrudnienia pracownika administracji publicznej, jako podstawowy instrument prawny służący ewentualnej eliminacji tylko tych osób, których postępowanie wskazuje na znaczny stopień szkodliwości społecznej, konieczne staje się jej odpowiednie unormowanie w przepisach prawa<sup>37</sup>. Taki postulat w szczególności należy wysunąć w stronę powrotu do uregulowania odpowiedzialności służbowej pracowników samorządowych.

7. Obowiązujące w chwili obecnej regulacje w zakresie odpowiedzialności pracowników organów, którzy dopuszczają się bezczynności wydają się być niekompletne. Szczególnie krytycznie należy odnieść się do rezygnacji ustawodawcy z regulacji szczególnego rodzaju odpowiedzialności, jaką jest odpowiedzialność służbowa w korpusie pracowników samorządowych bezpośrednio w samej pragmatyce. Reguły odpowiedzialności pracowniczej zawarte w Kodeksie pracy niestety nie przystają do szczególnego statusu pracowników organów administracji publicznej, a także potrzeby zachowania szczególnej ścieżki pociągania do odpowiedzialności funkcjonariusza publicznego za niewykonywanie lub nienależyte wykonywanie nałożonych na niego zadań. Problemy praktyczne pociągnięcia do odpowiedzialności (jak nakazują reguły art. 37 k.p.a.) osoby winnej niezafatwienia sprawy w terminie (bo na jakiej podstawie i w oparciu o jakie przepisy), z kolei mogą rzutować na sprawność działania administracji i poziom zaufania obywateli do organów administracji publicznej i jej funkcjonariuszy.

Jeśli przyjąć, bez wchodzenia w szczegóły i odpowiedniość regulacji w zakresie odpowiedzialności porządkowej pracowników umownych, że zawinione i bez uzasadnienia niezafatwienie sprawy w terminie (tak w ocenie organu wyższego stopnia, jak też pracodawcy), stanowi ciężkie naruszenie obowiązków pracowniczych i na tej podstawie może być przesłanką rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika samorządowego, zatrudnionego na podstawie umowy o pracę, to realizację takiego założenia można przyrównać do strzelania z lufy armatniej do wróbla. Przyjęcie stosowania każdorazowo tak surowej sankcji bez możliwości uwzględnienia szerokiego wachlarza innych instrumentów mniej dolegliwych, towarzyszących odpowiedzialności dyscyplinarnej, byłoby najzwyczajniej nielogiczne, nieuzasadnione, nieadekwatne i zapewne skutkujące paraliżem urzędu.

---

<sup>37</sup> Ibidem, s. 153.

Konkluzją tej części opracowania niech będzie stwierdzenie, że problem ustalenia podstawy i rodzaju odpowiedzialności, a także związanych z tym sankcji wydaje się być nierozwiązany na gruncie obowiązującego stanu prawnego w odniesieniu do pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru i powołania, czyli z punktu widzenia załatwiania spraw w trybie k.p.a. – kluczowych.

5.

## Odpowiedzialność karna funkcjonariusza publicznego związana z beczynnością

Odpowiedzialność związana z beczynnością administracji może być ponoszona na dwóch poziomach. Po pierwsze, odpowiedzialność taką ponosi sam organ administracyjny i będzie ona przyjmować formę grzywny nakładanej przez sąd administracyjny, bądź też – w określonych przypadkach – konsekwencją beczynności organu może być odpowiedzialność odszkodowawcza, o ile oczywiście brak działania wywołał szkodę po stronie adresata i beczynność stanowiła podstawową przyczynę tej szkody (istnieje związek przyczynowo-skutkowy).

Obok odpowiedzialności ponoszonej przez organ administracyjny możemy się także spotkać z sytuacją, kiedy to odpowiedzialność za przyczynienie się do beczynności organu poniesie także pracownik organu (odpowiedzialność pracownicza). W pewnym sensie nawiązywać to będzie do odpowiedzialności, jaką w art. 231 Kodeksu karnego przewidział ustawodawca dla funkcjonariusza publicznego w związku z niedopełnieniem przez niego nałożonych obowiązków.

Z treści tego przepisu wynika, że podmiotem przestępstwa niedopełnienia obowiązków może być jedynie funkcjonariusz publiczny, o którym mowa w art. 115 § 13 k.k. Zgodnie z tym przepisem, funkcjonariuszem publicznym jest między innymi: Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, poseł, senator, radny, poseł do Parlamentu Europejskiego, sędzia, ławnik, prokurator, notariusz, komornik, kurator sądowy, syndyk, nadzorca sądowy i zarządca, a także oso-

ba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe<sup>1</sup>, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych.

Jak więc wynika z powyższej definicji, funkcjonariuszami publicznymi są wszyscy merytoryczni pracownicy organów administracji państwowej i samorządowej w pełnym zakresie, czyli niezależnie od prawnych form ich działania oraz sposobów realizacji zadań publicznych. Ponadto, funkcjonariuszami publicznymi będą też wszystkie te osoby, które nie są wprost pracownikami administracji rządowej, czy samorządowej, ale zostały uprawnione (przez ustawodawcę lub w oparciu o porozumienie) do wydawania decyzji administracyjnych, jak na przykład niezatrudnieni członkowie kolegialnych organów administracyjnych (na przykład samorządowych kolegiów odwoławczych, regionalnych izb obrachunkowych, członkowie zarządu powiatów i województw), ale także pracownicy podmiotów działających na podstawie porozumienia na przykład nadleśniczy, który – na podstawie porozumienia – przejął od starosty zadania z zakresu ochrony porządku w lesie na swoim terenie działania.

Opisane w art. 231 k.k. przestępstwo ma więc charakter indywidualny, zaś do jego znamion – z punktu widzenia ponoszenia odpowiedzialności za bezczynność – należy niedopełnienie obowiązków wynikających z przepisów określających ich zakres w związku z zajmowanym stanowiskiem lub pełnioną funkcją (przepisy ustawy i rozporządzenia wykonawcze, w tym regulaminy, statuty), a także z istoty zajmowanego stanowiska lub pełnionej funkcji.

W literaturze podkreśla się, że niedopełnienie obowiązków polega na zaniechaniu ich wykonania albo na wykonaniu nienależytym, sprzecznym z istotą lub charakterem danego obowiązku. Źródłem obowiązku może być nie tylko przepis prawa, lecz także pragmatyka służbowa<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Wśród osób pełniących czynności usługowe wymienia się w literaturze na przykład kierowców, gońców, sekretarki, sprzątaczkę, portierów, pracowników zaopatrzenia i obsługi technicznej – por. M. Mozgawa, w: M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik, M. Mozgawa, *Kodeks karny. Praktyczny komentarz*, Warszawa 2010, s. 235.

<sup>2</sup> O. Górniok, w: *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, t. II, A. Wąsek (red.), Warszawa 2009, s. 85.

Nie będzie wypełniać znamion przestępstwa samo niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariusza publicznego<sup>3</sup>, bowiem elementem koniecznym odpowiedzialności jest tu dodatkowo działanie na szkodę interesu publicznego lub prywatnego. Przyjmuje się, że do dokonania tego przestępstwa niezbędne jest stwierdzenie, że zachowanie funkcjonariusza (w tym przypadku zaniechanie) stworzyło realne niebezpieczeństwo powstania szkody, a nie tylko zagrożenie potencjalne lub ogólne<sup>4</sup>.

Ustawodawca nie sformułował jednak w treści art. 231 k.k. jakichkolwiek ograniczeń co do charakteru szkody, która została wywołana niedopełnieniem obowiązku przez funkcjonariusza publicznego. Powyższe założenie – w przekonaniu Sądu Najwyższego – uzasadnia szeroką wykładnię szkody, obejmująca zarówno szkodę materialną, jak i niematerialną, w tym krzywdę moralną, co wiąże się z różnym charakterem dóbr, którym może zagrażać omawiane przestępstwo<sup>5</sup>.

Odpowiedzialność funkcjonariusza publicznego uzależniona została od typu popełnionego przestępstwa. Inaczej kształtuje ją ustawodawca, gdy w grę wchodzi przestępstwo popełnione w zamiarze bezpośrednim lub nawet w zamiarze ewentualnym – zachodzi on, gdy sprawca uświadamia sobie, iż nie dopełniając obowiązku, sprowadza zagrożenie dobra publicznego lub prywatnego i z tym się godzi. W takim przypadku, powyższe działanie zagrożone jest karą pozbawienia wolności do lat 3.

Szczególną formą przestępstwa niedopełnienia obowiązku przez funkcjonariusza publicznego jest sytuacja, w której działa on w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej (tj. bezprawnej korzyści dla siebie, jak i dla kogoś innego – art. 115 § 4 k.k.). W takim przypadku sprawca podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.

---

<sup>3</sup> Okoliczność powyższa może być jednak wystarczającą podstawą odpowiedzialności służbowej lub dyscyplinarnej – por.: Wyrok SN z 25 listopada 1974 r., II KR 177/74 (OSPika 1976, nr 6-9, poz. 122).

<sup>4</sup> Por. R. Góral, *Kodeks karny. Praktyczny komentarz z orzecnictwem*, Warszawa 2005, s. 368.

<sup>5</sup> Por. uchwała SN z 29 stycznia 2004 r., I KZP 38/04 (OSNKW 2004, nr 2, poz. 14).

Ustawodawca sankcjonuje też typ nieumyślny przestępstwa niedopełnienia obowiązków służbowych, przewidując też niższy od podstawowego, zakres odpowiedzialności. Jednakże warunkiem koniecznym przestępstwa popełnionego z lekkomyślności lub niedbalstwa (świadomego lub nieświadomego naruszenia wymaganej ostrożności), jest spowodowanie istotnej szkody<sup>6</sup>, zaś sprawca podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

---

<sup>6</sup> „Istotna szkoda – stanowiąca znamię art. 231 k.k. – jest pojęciem ocennym, przy czym w wypadku wyrządzenia przez funkcjonariusza publicznego szkody o charakterze wyłącznie materialnym, ocena ta powinna być relatywizowana do sytuacji majątkowej pokrzywdzonego, ale też powinna wyrażać się orientacyjnie wartością znaczną określoną w art. 115 k.k. Ponieważ jednak istotna szkoda – w rozumieniu art. 231 k.k. – nie ogranicza się tylko do szkody materialnej i jest pojęciem szerszym, to o tym, na ile jest to szkoda istotna w konkretnych okolicznościach, mogą również decydować – obok faktycznej szkody materialnej – dodatkowe względy, stanowiące znaczną dolegliwość dla strony pokrzywdzonej” – uchwała SN z 29 stycznia 2004 r., I KZP 38/03, OSNKW 2004, nr 2, poz. 14).

6.

## Polityczne i społeczne konsekwencje bezczynności administracji. Próba analizy współczesnej biurokracji

Jedną z wartości, której powinna hołdować władza publiczna w działaniu jest budowanie zaufania społecznego do siebie samej i podejmowanych przez nią działań. W ten obraz wpisuje się także administracja publiczna wprowadzająca w życie polityczne decyzje władzy publicznej. Generalnie, od odpowiedniej aktywności administracji publicznej zależy to, czy ufamy władzy publicznej, czy nie. Pojawia się więc pytanie, czym jest uwarunkowane prawidłowe działanie administracji? Czy jest ono uwarunkowane politycznymi decyzjami władzy publicznej, czy sposobem zorganizowania aparatu administracyjnego? Odpowiedź na postawione pytania nie jest jednoznaczna. Niewątpliwie, konsekwencje niewłaściwego działania administracji publicznej (w tym przypadku beczynności) mogą mieć charakter politycznych i społecznych. Tezą, którą stawiam w tym opracowaniu jest konieczność przebudowy obecnego biurokratycznego aparatu administracyjnego.

Analizując funkcjonowanie aparatu administracyjnego, współczesnych technik zarządzania w sektorze publicznym i reform organizacyjnych uprawionym wydaje się twierdzenie, że biurokracja jest podstawowym sposobem zorganizowania administracji publicznej. Nie ulega wątpliwości, że dopóki aparat administracyjny będzie odpowiedzialny za zarządzanie sprawami publicznymi dopóty będzie trwała biurokracja. Poza tym, jak twierdził M. Weber, biurokracja jest jedną z najtrudniejszych do „zniszczenia” struktur organizacyjnych. Wszelkie próby zlikwidowania tego typu organizacji mają

charakter utopijny i z góry skazane są na niepowodzenie<sup>1</sup>. Dążenie do zminimalizowania politycznych i społecznych konsekwencji bezczynności administracji publicznej związane jest z utworzeniem nowoczesnej biurokracji, która poza dziewiętnastowieczną nazwą nie będzie miała wiele wspólnego ze starym system organizacyjnym. Współcześni krytycy biurokracji za wszelką cenę dążą do zastąpienia tego systemu organizacyjnego czymś innym, bliżej nieokreślonym. Taka postawa może świadczyć wyłącznie o braku pomysłu na unowocześnienie organizacji biurokratycznej. W tym przypadku istotny jest dyskurs na temat modyfikacji aparatu administracyjnego opartego na biurokratycznej formie organizacyjnej i podjęcie próby dostosowanie tegoż do współczesnych warunków, w których administracja publiczna musi radzić sobie z problemami coraz bardziej globalizującego się społeczeństwa.

Z punktu widzenia systemów politycznych współczesnych demokracji możemy powiedzieć, że aparat administracyjny jest niezbędnym elementem procesu sprawowania władzy w państwie. Reformy sektora publicznego, w dużej mierze uzależnione są od sprawnej i efektywnej administracji publicznej. Nawet najlepiej opracowany program reform nie może być wdrożony w życie przez twórców programu – polityków, czy też ekspertów. „Urzędnicza armia” w oparciu o dotychczasowe systemy organizacyjne, procedury, mechanizmy podejmowania decyzji ucieleśnia polityczne cele reform w sektorze publicznym. Paradoksem jest, iż najwięcej niepowodzeń w procesie reformowania sektora publicznego jest wynikiem błędnego zrozumienia przez biurokratów założeń reformy przygotowanej przez tzw. *think-thanks*. Chcąc osiągnąć sukces politycy zobligowani są do współpracy z administracją publiczną. Niestety, niejednokrotnie dzieje się tak, że twórcy reform błędnie pojmują wspomnianą współpracę i na potrzeby jednej partykularnej reformy tworzone są nowe mechanizmy, co w efekcie prowadzi do rozrostu biurokracji. Jakie czynniki wpływają na rozrost biurokracji w „świadomych państwach współczesnych”? Głównym faktorem jest tutaj brak stabilności aktorów na scenie politycznej. Brak silnych partii politycznych i duża defragmentacja powodują, iż wyborcy mają trudności z określeniem swoich sympatii politycznych, co z kolei wpływa na wyniki każdorazowych wyborów parlamentarnych. Brak stabilności politycznej, częste zmiany władzy (niejednokrotnie częściej niż raz na 4 lata – na przykład w przypadku Polski) wpływają na brak poczucia stabilności aparatu administracyjnego, który (szczególnie na szcze-

---

<sup>1</sup> Zob. *From Max Weber. Essays in Sociology*, Gerth H.H. (red.), Mills C.W., Oxford University Press, New York 1946, s. 229.



blu centralnym) uzależniony jest ściśle od politycznych propozycji. Tenże brak stabilności politycznej jest także czynnikiem destrukcyjnym dla samego aparatu administracyjnego. Otóż, każdy nowy układ sił politycznych skutkuje przerwaniem ciągłości pewnego procesu reform. Przykładem ilustrującym trudności w reformowaniu sektora publicznego jest chociażby reforma systemu emerytalnego w Niemczech, gdzie w latach 90. nie było możliwe osiągnięcie konsensusu politycznego pomiędzy partiami rządzącymi a opozycją i związkami zawodowymi. Brak porozumienia spowodował brak jednego stabilnego programu reform. Przyczyniło się do tego duże zróżnicowanie aktorów na scenie politycznej oraz federalny ustrój państwowy. „Bikameralizm” niemiecki jest między innymi jedną z przyczyn pogarszającego się stanu ekonomicznego tego dużego europejskiego państwa socjalnego.

Poprawne relacje pomiędzy aparatem politycznym i aparatem administracyjnym stanowią większe wyzwanie dla biurokracji, gdyż musi ona współpracować z przedstawicielami każdej opcji politycznej, która sprawuje władzę w danym czasie. Poza tym, naturą aparatu politycznego jest dominacja nad biurokracją, co też jest kolejnym paradoksem w kontekście nowego zarządzania publicznego. Z jednej strony „reformatorzy” chcą wprowadzić do administracji publicznej zawodowych menadżerów, zdecentralizować władzę i stworzyć sprawny „rynkowy” mechanizm biurokratyczny. Z drugiej zaś strony utrzymanie kontroli politycznej nad administracją daje im („reformatorom”) poczucie sprawowania pełni władzy. Jak piszą Ch. Pollitt i G. Bouckaert, w świecie idealnym rozwiązania polegające na współpracy aparatu politycznego i aparatu administracyjnego przy zachowaniu kontroli pierwszego nad drugim są możliwe. Niestety, świat rzeczywisty jest miejscem, w którym tego rodzaju relacje są niemal nie do osiągnięcia<sup>2</sup>.

Zbudowanie efektywnie i sprawnie działającej administracji publicznej jest według Nowego Zarządzania Publicznego (NPM) receptą na problemy bankrutującego państwa socjalnego. W koncepcji nowego zarządzania publicznego wyróżnia się dwa główne nurty: „westminsterski” i „amerykański”. Oba zakładają „liberalizację” biurokracji aczkolwiek dochodzi się do tego w różny sposób. Na przykład w Wielkiej Brytanii dokonuje się bardzo skrupulatnych analiz funkcji i zadań władzy publicznej. Na ich podstawie podejmowane są zmiany w sposobie funkcjonowania sektora publicznego. Dzięki takiemu podejściu możliwe są skuteczne procesy prywatyzacji niektórych

---

<sup>2</sup> Zob. Ch. Pollitt, G. Bouckaert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford University Press 2004, s. 165-167.

gałęzi sektora publicznego i tym samym zmniejszenie biurokracji państwowej. W podejściu „amerykańskim”, które jest mniej systematyczne, wszelkie zmiany w sektorze publicznym są efektem działań *ad hoc* podejmowanych przez administrację federalną. Doraźne decyzje amerykańskiej biurokracji nie mają charakteru kompleksowego podejścia do „reformowanych sektorów” i w przeciwieństwie do modelu „westminsterskiego” powodują zachwianie konkurencji na rynku usług publicznych. Niemniej jednak, wspólnym elementem obu systemów jest zmniejszenie obciążenia aparatu administracyjnego sztywnymi regulacjami prawnymi. Jednakże, recypowanie przez administrację zasad Nowego Zarządzania Publicznego niesie ze sobą pewne zagrożenia w postaci braku dostatecznej kontroli dostawców usług lub dóbr na rzecz społeczeństwa. Jest to niewątpliwie najtrudniejszy element całego procesu urynkwienia sektora publicznego. Logika działań jest następująca, sektor prywatny wykonuje pewne zadania w imieniu lub na rzecz sektora publicznego, jednakże odpowiedzialność za realizację zadania leży po stronie sektora publicznego. Obywatel, który otrzyma usługę niskiej jakości lub też nie otrzyma usługi w ogóle będzie obwiniał administrację za nie wywiązywanie się tejże z nałożonych na nią zadań. Z kolei administracja publiczna może w stosunku do niesolidnego wykonawcy zadania zastosować następujący mechanizm – rozwiązać umowę i nie podejmować współpracy w przyszłości. Pojawia się jednak pytanie, kto na tym najbardziej traci? Najbardziej poszkodowanym w tym procesie będzie ostateczny odbiorca usługi, czyli obywatel. Co więc powinna zrobić administracja publiczna aby zabezpieczyć się przed nieuczciwymi dostawcami usług? Odpowiedź jest bardzo prosta, rozbudować system kontroli w stosunku do podmiotów, z którymi będzie współpracować przy realizacji zadań publicznych. Jednakże przy takim podejściu do problemu, zasady NPM polegające na zmniejszaniu biurokracji nie mają tutaj zastosowania. Paradoks!?

Współczesna biurokracja, która zastępuje tradycyjne podejście do administracji publicznej w państwach przednowoczesnych stanowi techniczny, racjonalny formalnie system administrowania, oparty na pracy zatrudnionych pełnoetatowych urzędników, którzy nie są w stanie posiadania środków administrowania i nie mogą sobie przywłaszczyć władzy kierowania<sup>3</sup>. Jednakże, „nowoczesna biurokracja” poddawana jest krytyce za zmodyfikowane podejście do racjonalizmu biurokratycznego, co z kolei stanowi kolejne wy-

---

<sup>3</sup> Zob. J. Scott, *Władza*, Warszawa 2006, s. 47-48.

zwanie dla administracji XXI wieku. Tenże postmodernizm w badaniu funkcjonowania współczesnej administracji opiera się na analizie zarządzania sprawami publicznymi przez pryzmat wartości, którym hołduje dana organizacja<sup>4</sup>. Współcześnie, administracja w celu zminimalizowania politycznych i społecznych konsekwencji swoich działań musi dążyć do „mądrej” decentralizacji, zwiększenia partycypacji społecznej w procesie podejmowania decyzji, sprawowania władzy oraz być bardziej pro-obywatelska („obywatel = klient”)<sup>5</sup>.

Problematyka odpowiedzialności administracji publicznej za poziom i skuteczność świadczonych usług publicznych jest także przedmiotem koncepcji określanej jako „*principal – agent model*” [kontraktualizm – R.Sz.]. Jej podstawą są racjonalność i analiza empiryczna, według których biurokracja polega na optymalnie zdefiniowanych relacjach pomiędzy jednostkami (na przykład kierownik urzędu – urzędnik, urząd – podmiot prywatny, etc.). *Principal – agent model* zakłada, że organizacja jako taka nie ma większego znaczenia, o wiele bardziej istotnymi są kontrakty, porozumienia na podstawie których pewne podmioty mogą wykonywać zadania publiczne. Wyzwania jakie stoją przed biurokacją w kontekście omawianego modelu dotyczą relacji pomiędzy jednostką zlecającą usługi a ich wykonawcą. Ponownie pojawia się problem konsekwencji nieodpowiedniej jakości usług publicznych. Przy czym w tym przypadku dużo częściej konsekwencje mają charakter społecznych, bowiem źle wykonana usługa (na przykład oczyszczania, czy też odśnieżania miasta) dotyka bezpośrednio obywateli. I znów mamy do czynienia ze zjawiskiem, w którym prywatyzacja usług publicznych wymaga zwiększenia działań kontrolnych ze strony administracji publicznej i tym samym rozbudowania aparatu biurokratycznego.

W przypadku minimalizowania społecznych konsekwencji bezczynności administracji publicznej najbardziej odpowiednim sposobem działania administracji może być *networking*. Jest to koncepcja z zakresu polityki publicznej polegająca na tworzeniu sieci współpracy z wszystkimi potencjalnymi aktorami publicznymi i jest kluczem do sukcesu w realizacji wielu, nawet najbardziej kontrowersyjnych, zadań publicznych<sup>6</sup>. Budowanie połączeń sieciowych

---

<sup>4</sup> Zob. R. Dernhardt, *Theories of Public Organization*, Wadsworth, Belmont 1993.

<sup>5</sup> Zob. Więcej: K.J., Meier, G.C. Hill, op.cit., s. 57-59; zob. także: P. Bogason, *Postmodern Public Administration*, w: *The Oxford Handbook of Public Management*, Ferlie E., L.E. Lynn Jr., Ch. Pollitt (red.), Oxford University Press 2005.

<sup>6</sup> Zob. m. in.: W.N. Dunn, *Public Policy Analysis. An Introduction*, Pearson Prentice Hall, New Jersey 2004; D. Yanov, *Conducting Interpretive Policy Analysis*, “Qualitative Re-

jest jednym z elementów NPM i tym samym wyzwaniem dla hierarchicznie skonstruowanej biurokracji. Osiągnięcie sukcesu w zarządzaniu sektorem publicznym i konstruowaniu optymalnych polityk publicznych wymaga szerokiej współpracy, która może być inicjowana przez każdego aktora życia publicznego. Najczęściej jest tak, że organizacje biurokratyczne same przyczyniają się do powstawania sieci aby uzyskać dodatkową legitymację swoich działań. Według J. Scotta, organy władzy publicznej przejawiają na ogół tendencję do wspierania procesów kształtowania „wspólnot”, szczególnie tam gdzie pragną zagwarantować sobie możliwość regularnego zasięgania opinii, czy korzystania z doradztwa oraz bezproblemowe wdrażanie polityki publicznej<sup>7</sup>. Tworzenie *netwroków* jest poszukiwaniem niezależnych, pozaadministracyjnych ekspertów, które mogą być podstawą obiektywnych decyzji administracyjnych. *Networking* jest narzędziem do osiągnięcia celu, realizacji zadania w sytuacji, gdy kompetencje administracji publicznej są na tyle rozmyte i nieprecyzyjne, że trudno jest ustalić jaką jednostką organizacyjną sektora publicznego powinna zająć się danym problemem<sup>8</sup>. *Networkki* skłaniają administrację publiczną do współpracy z niehierarchicznymi organizmami złożonymi z wielu niezależnych aktorów. Dodatkowo uczestnicy sieci dysponują, z reguły, środkami których administracja nie posiada: przetworzona informacja i doświadczenie wolnorynkowe. Administracja publiczna nie musi także kontrolować takiej sieci, co wynika głównie z faktu nieformalnego charakteru *netwroków*.

Biurokracja jest archetypem kompleksowości, co jest jednocześnie największą bolączką tego systemu organizacyjnego<sup>9</sup>. Biurokratycznie zorganizowana administracja jest systemem niewydolnym w przypadku długookresowych działań i jest także niezdolna do szybkich reakcji na zmiany społeczno-gospodarcze. We wszystkich kompleksowych systemach organizacyjnych zadania (projekty) dzielone są na mniejsze i prostsze działania, których realizacja jest nieskomplikowana. Następnie zaś, efekty wszystkich pojedynczych

---

search Methods Series” no. 47, SAGE University Papers; Stone D., *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*, W.W. Norton & Company, New York-London 2002; *Comparing Policy Networks*, Marsh D. (red.), Oxford University Press, Buckingham 1998.

<sup>7</sup> J. Scott, op.cit., s. 84-85.

<sup>8</sup> Zob. Pollitt Ch., Bouckaert G., op.cit., s. 175.

<sup>9</sup> Zob. B.D. Jones, *Politics and Architecture of Choice: Bounded rationality and Governance*, Chicago University Press, Chicago 2001.

działań łączone są w jeden „wyściowy projekt”<sup>10</sup>. Tak właśnie dzieje się w biurokracji, czego efektem jest realizacja wyodrębnionych elementów w pewnej „izolacji”, co z reguły prowadzi do zniekształcenia efektu końcowego – „dużego projektu”. Jednym z najistotniejszych czynników, który ma wpływ na tenże zniekształcony efekt końcowy jest brak stabilności otoczenia, w którym funkcjonuje administracja publiczna. Brak elastyczności i chęci dostosowywania się biurokracji do zmieniającego się otoczenia jest dużym zagrożeniem dla współczesnej administracji publicznej. Zadania z którymi musi radzić sobie biurokracja osiągają coraz wyższy stopień złożoności i dlatego tak istotne jest umiejętność radzenia sobie z dynamicznym otoczeniem.

Uniknięcie negatywnych konsekwencji wszystkich niewłaściwych działań administracji publicznej (w tym bezczynności) uzależnione jest od poprawnych relacji pomiędzy kluczowymi elementami sektora publicznego: a) społeczeństwem i gospodarką; b) reżimem politycznym; c) aparatem administracyjnym<sup>11</sup>. Wbrew pozorom nie jest to zadaniem łatwym w realizacji. Historycznie rzecz ujmując, różne style administrowania sprawami publicznymi, które pojawiły się na wszystkich etapach rozwoju administracji publicznej ukazały jak trudne jest stworzenie optymalnego mechanizmu zarządzania sprawami publicznymi i między innymi uniknięcie bezczynności administracji. Na przykład, tradycyjny (przednowoczesny) styl administrowania sprawami publicznymi opierał funkcjonowanie administracji na autorytecie sprawującego władzę gdzie wartości moralne (raczej ich brak) i zwyczaj stanowiły podstawę wydawania „rozstrzygnięć administracyjnych”. Ten sposób administrowania państwem przyniósł wiele szkód dla społeczeństwa i samego państwa. Arbitralność w procesie decyzyjnym i wątpliwa moralność władcy oraz jego otoczenia spowodowało powstanie tzw. „państwa osobistego”, które przestało służyć wszystkim obywatelom, a zajmowało się jedynie interesami tych, którzy utrzymywali dobre relacje z władcą jako jednym arbitrem. Wspomiana już biurokracja, jako system oparty na formalizmie, legalizmie i jedności całego aparatu administracyjnego polepszyła sposób administrowania sprawami publicznymi (w porównaniu do stylu przednowoczesnego), ale niestabilność ekonomiczna i społeczna otoczenia biurokratycznego obnażyła słabość biurokracji właśnie. Problemy z jakimi zaczęła borykać się nowoczesna administracja publiczna (połowa XX wieku), to między innymi

---

<sup>10</sup> Zob. H. Simon, *Administrative Behaviour*, 4<sup>th</sup> ed., The Free Press, New York 1997.

<sup>11</sup> Zob. Ch. Pollitt, G. Bouckaert, op.cit., s. 25 i nast.

brak zorientowania na cele i niezmiennosc. W wielu zachodnich demokracjach (między innymi w Holandii) rozpoczęto poszukiwania nowych rozwiązań, które zmniejszyłyby przywiązanie administracji do ścisłych regulacji prawnych i pozwoliłyby teź działać w kategoriach rynkowych. Postawienie na wiedzę ekspercką w aparacie administracyjnym i tak zwany *know-how* przyczyniło się do profesjonalizacji administracji publicznej. Niestety okazało się, iż ów profesjonalizm pomnożył koszty funkcjonowania administracji publicznej i doprowadził do nieefektywności sektora publicznego, które objawiły się upadkiem państwa socjalnego i „bankructwem państwa” (zob. przykład szwedzkiego państwa socjalnego). W końcu lat 70. XX wieku pojawił się nowy trend w zarządzaniu sprawami publicznymi trwający zresztą do dnia dzisiejszego. Nowe Zarządzanie Publiczne, bo o tym właśnie mowa, miało uchronić społeczeństwo przed „nieudolnością” administracji publicznej. W państwach, które są kolebką menedżeryzmu ten styl administrowania poddawany jest coraz większej krytyce ze względu na zbyt ekonomiczne podejście do realizacji zadań publicznych oraz powiększający się aparat administracyjny, który próbuje kontrolować „wolnorynkowy sektor publiczny”. Okazało się bowiem, że beczynność administracji można odnaleźć także w jej działaniu, które zamiast celów społecznych podyktowane jest wyłącznie celami ekonomicznymi.

Współczesny dyskurs na temat administracji publicznej skupił się przede wszystkim na technicznych metodach zarządzania administracją publiczną. Modernizacja administracji publicznej kojarzy się głównie z nowoczesnymi narzędziami zarządzania (na przykład Systemy Zarządzania Jakością, modele „*excellence*”, zasady TQM, etc). Hołubiąc zasady współczesnej szkoły zarządzania zapomniano, że administracja publiczna, szczególnie na szczeblu samorządowym, to przede wszystkim zaspokajanie potrzeb mieszkańców gminy, powiatu i województwa, respektowanie praw obywateli, dbałość o rozwój społeczeństwa obywatelskiego, etc. Literatura przedmiotu, szczególnie zachodnia, porusza się wokół trzech głównych zagadnień: efektywności, ekonomiczności i sprawności działania pozostawiając na bocznym torze obywatela, społeczność lokalną, które są specyficznym podmiotem samorządu terytorialnego i jednocześnie zasadniczą cechą, obok przedmiotu działania, tegoż samorządu<sup>12</sup>. Dzisiejsza rzeczywistość społeczno-gospodarcza każdego pań-

---

<sup>12</sup> Zob. M. Dębicki, *Administracja publiczna – trendy i wyzwania. Służby publiczne w świecie korporacji. Ograniczenia i niebezpieczeństwa menedżeryzmu jako narzędzia administracji publicznej*; „Służba Cywilna” 2002/2003, nr 5.

stwa to nowy układ relacji pomiędzy biznesem a obywatelem, biznesem a administracją oraz obywatelem i administracją. Najbardziej istotne jest podjęcie próby osiągnięcia równowagi pomiędzy wyzwaniem współczesności w zakresie nowoczesnych technik i metod zarządzania a prawami, oczekiwaniami i potrzebami obywateli. Administracja publiczna, która poszukuje ciągle nowych sposobów na podniesienie swojej jakości organizacyjnej znalazła się na rozdrożu. Zasadnicze pytanie, które należy tutaj postawić powinno brzmieć którą z dróg wybrać? Zadane pytanie wydaje się być właściwe, ale można też postawić kontrpytanie: czy administracja publiczna i sektor publiczny może pozwolić sobie na pozostanie poza kręgiem nowoczesnych struktur organizacyjnych?

Nie ulega wątpliwości, że w procesie transformacji łatwiej i szybciej jest zmienić przepisy normujące funkcjonowanie administracji publicznej aniżeli struktury gospodarcze, czy też urzędnicze. Wpływ na taki stan rzeczy ma wiele czynników wśród których można wyróżnić: a) stare struktury zarządzania wieloma jednostkami samorządu terytorialnego; b) brak sformułowanych (jeśli są, to jasnych) strategii rozwoju gospodarczego na poziomie lokalnym, czy też regionalnym; c) brak precyzyjnych regulacji dotyczących zadań administracji w zmieniających się warunkach społeczno-gospodarczych<sup>13</sup>. Procesy transformacji ustrojowej mogą być wspomagane systemami zarządzania, które w pewnym sensie porządkują wewnętrzne struktury organizacyjne urzędów, opisują i katalogują procesy tam zachodzące oraz wprowadzają mechanizmy kontroli wewnętrznych na potrzeby weryfikacji i ulepszenia wdrożonego systemu.

Bezczynność administracji publicznej może pochodzić nie tylko z winy ignorancji urzędnika, który w nierzetelny sposób wykonuje powierzone mu zadania. Wydaje się, że współcześnie beczynność administracji jest niejako pochodną zmian społecznych w jej otoczeniu i ślepego naśladownictwa nowoczesnych sposobów zarządzania. Gdzieś pomiędzy tymi elementami znajduje się obywatel, którego już żadna władza nie dostrzega. Zaś ten obywatel posiada władzę wybierania i przywilej oceniania. Jeśli administracja publiczna i jej urzędnicy przestaną postrzegać ostatecznego odbiorcę swoich działań jako obywatela, to niewątpliwą polityczną konsekwencją tej ignorancji będzie utrata zaufania do całej władzy publicznej. Zaś indolencja urzędników i skupienie się na czynnikach ekonomicznych przyczyni się do znacznego obniżenia

---

<sup>13</sup> Zob. R. Przybyszewski, *Współczesne trendy zarządzania jakością w administracji publicznej*, „Problemy Jakości” 2005, nr 7, s. 15.

nia jakości życia obywateli, co jest najmniej pożądaną konsekwencją społeczną takiego podejścia.

Podsumowując dotychczasowe wywody, władza wykonawcza wspólnie z obsługującą ją administracją publiczną są między innymi elementem szerszego zjawiska określanego mianem „sprawności instytucjonalnej”. Bezczynność może występować w każdym zakresie działalności organów państwa i ich „specyficznych administracji”. Jeśli administracja publiczna i jej organy nie przejawiają właściwego poziomu aktywności (na przykład w dostarczaniu usług publicznych lub wykonywaniu działań organizatorskich), to inne podmioty publiczne (ale również prywatne) nie mogą wykonywać swoich zadań w sposób efektywny. W państwie, na każdym jego szczeblu realizowany jest fragment procesu zwanego „zarządzaniem publicznym”. Proces ten nie jest samoistny. Jego podstawową zasadą jest „interoperacyjność”. Wprawdzie pojęcie to jest charakterystyczne dla prawa telekomunikacyjnego, ale w istocie oddaje sedno wzajemnych relacji między podmiotami na różnych poziomach zarządzania publicznego/zarządzania państwem. Polityczne konsekwencje beczynności administracji publicznej, to brak sprawnego działania władzy publicznej odpowiedzialnej za planowanie i wykonywanie jakichkolwiek zadań będących domeną publiczną. Brak interoperacyjności, czyli efektywnej współpracy różnych podmiotów publicznych (na przykład wójta z radą gminy; wójta ze starostą; itd.) prowadzi do obniżenia poziomu jakości życia społeczeństw (lokalnych, regionalnych, itd.) przez uniemożliwienie dostępu do usług publicznych gwarantowanych przepisami prawa. Jak wspomniano wyżej, podstawowymi konsekwencjami politycznymi beczynności są nieprzygotowane i niewdrożone polityki publiczne oraz zmiana władzy. Społeczne konsekwencje beczynności administracji publicznej, to także brak interoperacyjności w relacjach państwo-społeczeństwo. Jeśli organy władzy publicznej nie będą wywiązywały się z nałożonych nań zadań we właściwym trybie określonym przepisami prawa, to będziemy mieć do czynienia nie tyle z utratą zaufania do władzy publicznej, ale podejmowaniem wszelkich działań, które będą unikały jakiegokolwiek kontaktu z tą władzą i jej administracją lub prowadziły do poszukiwania innych ścieżek „wywierania nacisku” na organy władzy publicznej oraz urzędników (na przykład poprzez wzrost nieetycznych zachowań jak chociażby korupcji).



II.

---

**Rozwiązania przeciwdziałające  
powstawaniu bezczynności  
przewidziane w przepisach szczególnych**

---

1.

## Uwagi ogólne

**W**śród rozwiązań przeciwdziałających bezczynności administracji przy załatwianiu spraw indywidualnych w postępowaniu administracyjnym, już w roku 1939. J.S. Langrod proponował możliwość korzystania z różnych środków prawnych, podkreślając jednocześnie ich wady i zalety. Wskazywał ponadto, że takie instrumenty prawne jak na przykład fikcja decyzji pozytywnej bądź negatywnej, czy dewolucja kompetencji organu, najlepiej sprawdzają się nie tyle jako rozwiązania generalne, ale raczej powinny być stosowane jako rozwiązania szczególne, dla typowych sytuacji prawnych, w których mogą one mieć swoje właściwe i kompletne zastosowanie<sup>1</sup>.

W aktualnym stanie prawnym stosowanie domniemania decyzji ma miejsce na gruncie prawa materialnego, zaś analiza stanu normatywnego wskazuje, że najdalej w stosowaniu wyżej wskazanych rozwiązań idzie ustawodawca w obszarze procesu inwestycyjnego oraz prawa i postępowania podatkowego. Domniemanie decyzji pozytywnej pojawia się na etapie postępowania zmierzającego do wydania decyzji ustalającej lokalizację inwestycji celu publicznego i dotyczy domniemania uzgodnienia decyzji przez organy współdziałające.

W pewnym sensie działaniem mającym przeciwdziałać bezczynności administracji jest także nieuchronność grzywny, nakładanej na organ przekraczający termin załatwienia sprawy z własnej winy. I tak na przykład rozwiązania przyjęte na gruncie art. 51 ust.2 u.p.i.z.p. przewidują, że w przypad-

---

<sup>1</sup> J.S. Langrod, *O tzw. milczeniu władzy. Studium prawno-administracyjne*, Kraków-Warszawa 1939, s. 49.

ku niewydania przez właściwy organ decyzji w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego w terminie 65 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie takiej decyzji, organ wyższego stopnia (którym jest wojewoda) wymierza temu organowi, w drodze postanowienia (na które przysługuje zażalenie), karę pieniężną w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki. Jest to rozwiązanie podobne do wcześniej opisanego w związku z nieterminowością wydawania pozwoleń na budowę.

Co ciekawe, rozwiązanie obowiązujące przed rokiem 2007 w sprawach ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego polegało na tym, że w przypadku niewydania przez wójta, w terminie 2 miesiące od dnia złożenia wniosku decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym albo wojewódzkim, wojewoda miał wzywać tegoż wójta do jej wydania w wyznaczonym terminie, a po jego bezskutecznym upływie wydawał decyzję i kosztami jej wydania obciążał gminę, której wójt nie załatwił sprawy w wyznaczonym terminie. Regulacja ta miała charakter szczególny, bowiem beczynność organu w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym albo wojewódzkim została uznana za podstawę podjęcia przez wojewodę działań o charakterze dewolutywnym. W związku z beczynnością organu mógł on stać się niewłaściwy w sprawie, której nie załatwił w terminie. Rozwiązanie to nie wytrzymało jednak próby czasu, choć trudno obiektywnie ocenić okoliczności decydujące o zmianie przepisów dokonanej przez ustawodawcę w taki sposób, by nie dopuścić do zmiany właściwości organu załatwiającego sprawę.

Innym obszarem funkcjonowania fikcji decyzji pozytywnej jest opisane poniżej szczegółowo domniemanie braku zastrzeżeń (decyzji pozytywnej) przy zgłoszeniach budowlanych.

Bardzo szeroko ustawodawca korzysta z rozwiązań przeciwdziałających beczynności organu na gruncie spraw podatkowych. Najbardziej upowszechniona forma domniemania decyzji pozytywnej występuje w ramach tzw. milczącej interpretacji przepisów prawa podatkowego. Przewidziane zostały także innego rodzaju instrumenty związane z naruszaniem terminów przez organ podatkowy, jak na przykład niemożliwość naliczania odsetek za zwłokę przez organ podatkowy, czasowe ograniczenie możliwości wszczęcia postępowania podatkowego po uprzedniej kontroli podatkowej, wstrzymanie z mocy prawa wykonania ostatecznej decyzji podatkowej, czy też negatywne skutki podejmowania czynności kontrolnych po upływie terminu zakończenia kontroli.

2.

## Domniemanie decyzji pozytywnej przy zgłoszeniach budowlanych

**W**doktrynie prawa administracyjnego brak czynności organu administracji publicznej pojmowany jest dwojako: albo jako jego bezczynność, polegająca na niezafatwieniu sprawy administracyjnej w wyznaczonym przez prawo terminie, albo też jako milczące przyzwolenie na określone zachowanie traktowane tak samo jak podjęcie pozytywnego rozstrzygnięcia<sup>2</sup>. „Bezczynność” dotyczy niewykonywania obowiązków nałożonych przez ustawodawcę na administrację publiczną<sup>3</sup>. Natomiast milczenie odnosić się będzie do prawnie dopuszczalnego zachowania się stanowiącego realizację uprawnień bez przybierania zewnętrznej formy<sup>4</sup>. Tego typu charakter ma zawarta w ustawie z dnia 7 lipca 1994 roku *Prawo budowlane*<sup>5</sup> instytucja zgłoszenia. Reguluje ona kwestie związane z wykonaniem określonych robót budowlanych (art. 29-31), zmianą sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części (art. 71), a także oddaniem wyznaczonych obiektów budowlanych do użytkowania (art. 54). Właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej otrzymując zgłoszenie, na podstawie dokonanych ustaleń ocenia, czy w danym przypadku zachodzi zgodność z prawem

---

<sup>2</sup> E. Frankiewicz, M. Szewczyk, *Skutki prawne zgłoszenia robót budowlanych, zawiadomienia o zakończeniu budowy i zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 4, s. 53.

<sup>3</sup> J. Jedrońska, *Milczenie administracji w postępowaniu administracyjnym*, „Annales UMCS”, Sectio G, vol. XL, Lublin 1993, s. 58.

<sup>4</sup> W. Bochenek, *Bezczynność a milczenie organu administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 12, s. 41 i 50.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2006 r., Nr 156, poz. 1118 ze zm.

dokonanego zgłoszenia pod kątem ochrony interesu publicznego, skutkująca koniecznością wniesienia sprzeciwu przybierającego formę aktu administracyjnego albo też „milczeniem organu”, którego rezultatem jest brak działania w jednej z prawnych form działania administracji<sup>6</sup>. Zgłoszenie jest więc słabszą formą reglamentacji administracyjnej<sup>7</sup>, gdyż jego uwzględnienie nie następuje w drodze aktu administracyjnego, lecz poprzez milczącą aprobatę organu, która polega w istocie na niepodejmowaniu żadnych czynności<sup>8</sup>.

Instytucja zgłoszenia realizacji przedsięwzięcia znana była już wczesniejszym aktom regulującym prawo budowlane. Obowiązek zgłoszenia właściwej władzy wyszczególnionych robót budowlanych wynikał już z art. 335 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 roku o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli<sup>9</sup>. Przepis art. 335 ust. 2 tegoż rozporządzenia zezwalał na ich wykonanie, o ile w terminie siedmiu dni od dnia zgłoszenia właściwa władza nie wydała zakazu ich wykonania. W podobny sposób uregulowano w wydanym na podstawie ustaw z dnia 31 stycznia 1961 roku o planowaniu przestrzennym<sup>10</sup> i *Prawo budowlane*<sup>11</sup> rozporządzeniu Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 20 stycznia 1973 roku w sprawie ustalania miejsca realizacji inwestycji budowlanych oraz państwowego nadzoru budowlanego nad budownictwem powszechnym<sup>12</sup> sprawy związane ze zgłaszaniem obiektów budowlanych do użytkowania, a także rozbiórką obiektów budowlanych budownictwa powszechnego. W kolejnej ustawie z dnia 24 października 1974 roku – *Prawo budowlane*<sup>13</sup> z powyższej instytucji w zasadzie się wycofano. Wróciła ona i zasadniczo została zmodyfikowana w znowelizowanej w 2003 roku ustawie z dnia 7 lipca 1994 roku – *Prawo budowlane*.

Ustalenie istoty konstrukcji prawnej zgłoszenia wymaga odpowiedzi na pytanie, jaki charakter prawny ma zachowanie organu administracji publicznej polegające na przyjęciu zgłoszenia, tj. czy jest ono aktem administracyjnym (indywidualnym i zewnętrznym), czy czynnością materialno-techniczną.

---

<sup>6</sup> Wyrok NSA z dnia 24 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 398/08 (CBOSA).

<sup>7</sup> Por.: Z. Leoński, w: Z. Leoński, Z. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz-Poznań 2002, s. 251.

<sup>8</sup> J. Dessoulavy-Śliwiński, w: *Prawo budowlane...*, op.cit., s. 352.

<sup>9</sup> Dz. U. Nr 34 z 1939 r., poz. 216 z późn. zm.

<sup>10</sup> Dz. U. Nr 7, poz. 47.

<sup>11</sup> Dz. U. Nr 7, poz. 46.

<sup>12</sup> Dz. U. Nr 4, poz. 29.

<sup>13</sup> Dz. U. Nr 38, poz. 229 ze zm.

W literaturze oraz orzecznictwie zostały w tym zakresie sformułowane rozbieżne poglądy.

Zdaniem T. Babiela zgłoszenie, o którym mowa w art. 30 ustawy *Prawo budowlane*, nie jest klasycznym wnioskiem w rozumieniu przepisów art. 61 k.p.a., natomiast jego przyjęcie jest zwykłą czynnością materialno-techniczną. Nie rodzi ono obowiązku zawiadomienia stron, ponieważ nie ma to znaczenia dla ich interesu prawnego, zwłaszcza, że nawet po wydaniu milczącej zgody na realizację zamierzenia inwestycyjnego organ administracji publicznej nie musi zawiadamiać osób trzecich o przyszłej budowie, czy robotach budowlanych<sup>14</sup>. Takie samo stanowisko prezentuje M. Szewczyk<sup>15</sup>. Kwalifikuje on przyjmowanie zgłoszeń jako czynności faktyczne wykonywane przez organy administracji publicznej w ramach sprawowania nadzoru, stanowiącego instytucję materialnego prawa administracyjnego. Zastrzega jednak, że przyjęcie zgłoszenia jest czynnością faktyczną tylko, wówczas gdy nie przewidziano dlań formy czynności prawnej<sup>16</sup>.

Podobnie zdaje się wypowiadać J. Borkowski. Zdaniem tego autora uprawnienie do realizacji przedsięwzięcia przez zgłaszającego zamiar jego dokonania precyzuje się bez wydania przez organ administracyjny decyzji lub postanowienia jako aktu zewnętrznego. Wynikałoby z tego, że inwestor nabywa uprawnienie do wykonania określonego zamierzenia z mocy prawa, gdy wystąpi fakt prawotwórczy, jakim jest upływ terminu. Brzmienie regulacji prawnej nie daje podstaw do uznania, że mamy do czynienia z konstrukcją domniemanej decyzji pozytywnej dla zgłaszającego, ponieważ akt administracyjny indywidualny, jako władcza i jednostronna ingerencja w sferę prawną jednostki, powinien mieć do jego wydania prosto wskazaną podstawę prawną w normach prawa powszechnie obowiązującego<sup>17</sup>.

Ponadto M. Laskowska twierdzi, że „milczenia” nie można traktować jako decyzji administracyjnej w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego, gdyż stoi temu na przeszkodzie fakt przyjęcia przez tenże akt wyłącznie dwóch jej form: pisemnej i ustnej (art. 109 k.p.a.). Nie jest nato-

---

<sup>14</sup> T. Babiela, *Bez pozwolenia, a jednak legalnie*, „Rzeczpospolita” 2001, sierpień, s. 4.

<sup>15</sup> M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1996, s. 151-152.

<sup>16</sup> Ibidem.

<sup>17</sup> J. Borkowski, *Glosa do wyroku WSA z dnia 19 października 2004 r.*, II SA/Lu 161/04, OSP 2006, z. 2, poz. 15, s. 77.

miast znana konstrukcja decyzji konkludentnej polegającej na tym, że brak wydania decyzji w ustawowym terminie oznacza decyzję pozytywną<sup>18</sup>.

Wniosek, że milczenie organu można traktować jako czynność materialno-techniczną można wyprowadzić również z uzasadnienia wyroku WSA w Warszawie z dnia 8 lutego 2005 roku, sygn. akt IV SA 3662/03 (CBOSA). W orzeczeniu tym sąd stwierdził, że „w wyniku analizy materiałów załączonych do zgłoszenia organ może dojść do wniosku, że sprawa nie wymaga jego ingerencji. Organ pozostawi ją wówczas bez biegu, czyniąc jedynie w aktach, na podstawie art. 72 k.p.a. adnotację o dokonanej analizie zgłoszenia, gdyż czynność taka ma niewątpliwie znaczenie dla sprawy, stanowi też dowód na wykonanie ustawowego obowiązku, o którym mowa w art. 81 Prawa budowlanego. Czynność taka ma jednak charakter wewnętrzny i nie wywołuje żadnego skutku zewnętrznego, z punktu widzenia strony sprawa więc się „nie toczy”. Dopiero upływ 30-dniowego terminu określonego w art. 30 ust. 2 Prawa budowlanego skutkuje nabyciem uprawnienia przez osobę zgłaszającą zamiar inwestycyjny. Zgłaszający, od następnego dnia, po upływie tego terminu jest uprawniony, z mocy samego prawa, do rozpoczęcia robót objętych zgłoszeniem, organ zaś – jeżeli do końca 30-dniowego terminu nie doręczy zgłaszającemu sprzeciwu – traci z tą chwilą kompetencję do działania w sprawie”<sup>19</sup>.

Odmienny pogląd prezentują L. Bar i E. Radziszewski. Twierdzą oni, że zgłoszenie budowy lub robót budowlanych jest formą wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie (formą podania). Może być ono zakończone w dwojaki sposób: sprzeciwem, który jest rozstrzygnięciem sprawy co do istoty, lub dorozumianą zgodą wynikającą z milczenia organu, która również jest formą rozstrzygnięcia sprawy co do jej istoty w rozumieniu art. 104 k.p.a. Zdaniem tych Autorów nie wszystkie przepisy k.p.a. będą miały zastosowanie w postępowaniu administracyjnym wszczętym na podstawie zgłoszenia<sup>20</sup>, ponieważ jest to postępowanie szczególne, unormowane w sposób pełny oraz

---

<sup>18</sup> M. Laskowska, *Instytucja zgłoszenia robót budowlanych w ustawie – Prawo budowlane*, GSP 2005, nr XIV, s. 435.

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> L. Bar, E. Radziszewski, *Kodeks budowlany. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 84-86; Podobnie: E. Frankiewicz, M. Szewczyk: op. cit., s. 56; J. Dessoulavy-Śliwiński, w: *Prawo budowlane...*, op.cit., s. 371-372; W. Bochenek, *Bezczynność a milczenie organu administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 12, s. 41-43.

kompleksowy w ustawie *Prawo budowlane*<sup>21</sup>. Według E. Mzyka w tym przypadku można byłoby mówić o quasi-postępowaniu administracyjnym<sup>22</sup>. Podobny pogląd wielokrotnie prezentowany był w orzecznictwie. WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 27 stycznia 2006 roku<sup>23</sup>, sygn. akt II SA/Wr 221/04 stwierdził, że „niewniesienie sprzeciwu przez właściwy organ w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia (lub od dnia usunięcia braków zgłoszenia, jeżeli do tego był wzywany inwestor), w praktyce oznacza udzielenie zgody na realizację zamierzeń inwestycyjnych określonych w zgłoszeniu. Zgodnie z konstrukcją redakcyjną przepisu art. 30 ust. 2 Prawa budowlanego niewniesienie sprzeciwu przez organ w określonym terminie, jest również formą rozstrzygnięcia sprawy co do istoty, gdyż kończy to sprawę w danej instancji (art. 104 § 2 in fine k.p.a.)”<sup>24</sup>.

W innym zaś wyroku z dnia 27 stycznia 2010 roku stwierdzono, iż: „zgłoszenie obliguje organ administracji do przeprowadzenia weryfikacji zamierzenia inwestora co najmniej w zakresie wynikającym z art. 30 ust. 6 i ust. 7 Prawa budowlanego. W razie stwierdzenia sprzeczności organ jest zobowiązany do wniesienia sprzeciwu. Organ musi więc podjąć określone działania. Skutek tych działań ma zaś znaczenie prawne. Jeśli bowiem w ciągu 30 dni od dnia zgłoszenia organ nie wniesienie sprzeciwu wobec inwestycji określonej w zgłoszeniu, to inwestor uzyskuje tym samym uprawnienie do legalnego podjęcia robót (ściślej uzyskuje uchylene reglamentacji administracyjno-prawnej w postaci prewencyjnego zakazu podjęcia robót budowlanych). Ten skutek wynika z rozstrzygnięcia organu, które w porównaniu do pozwolenia na budowę jest inne co do formy, ale zbliżone w treści. Jeśli idzie o formę, to zamiast decyzji administracyjnej mamy tu do czynienia z tzw. „milczeniem władzy”. Instytucję tę należy traktować jako swoisty akt pozytywny. Co do treści – w „milczącym” akcie organu możemy, podobnie jak w pozwoleniu na budowę, wyróżnić dwa rozstrzygnięcia: konstytutywne, umożliwiające rozpoczęcie inwestycji, oraz deklaratoryjne, potwierdzające jej zgodność z wymogami ustawy *Prawo budowlane* w zakresie określonym w art. 30 ust. 6 i ust. 7. Ograniczony jest więc zakres ustalenia zgodności z prawem inwestycji. Dwóm rozstrzygnię-

---

<sup>21</sup> E. Mzyk, *Ochrona uzasadnionych interesów osób trzecich w procesie inwestycyjnym* (materiał niepublikowany, przygotowany na Konferencję Sędziów NSA, Popowo 22-24 października 2001 r.), s. 15.

<sup>22</sup> Ibidem.

<sup>23</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 stycznia 2006 r., sygn. akt II SA/Wr 221/04.

<sup>24</sup> CBOSA; Podobnie: Wyrok NSA z dnia 17 maja 1999 r., sygn. akt IV SA 747/97 (LEX nr 47285).



*ciom odpowiadają również odpowiednio dwa skutki: możliwość legalnego realizowania inwestycji oraz jej prawna ochrona*"<sup>25</sup>.

Rozpoczęcie i prowadzenie robót budowlanych co do zasady możliwe jest jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. Obowiązek uzyskania pozwolenia budowlanego jako zasada podjęcia robót budowlanych wynika jednoznacznie z treści art. 28 ust. 1 ustawy *Prawo budowlane*. Od tej zasady istnieją jednak wyjątki. Zostały one enumeratywnie określone w art. 29-31 *Prawa budowlanego*. Większość z nich, choć zwolniona z obowiązku uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, wymaga – przed przystąpieniem do ich realizacji – zgłoszenia właściwemu organowi administracji architektoniczno-budowlanej, którym co do zasady jest starosta, a w przypadkach określonych w art. 82 ust. 3 i 4 ustawy *Prawo budowlane* – wojewoda. Zgodnie z art. 30 ust. 2 tej ustawy w zgłoszeniu należy określić rodzaj, zakres i sposób wykonywania robót budowlanych oraz termin ich rozpoczęcia. Do zgłoszenia należy dołączyć oświadczenie o posiadanych prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane oraz, w zależności od potrzeb, odpowiednie szkice lub rysunki, a także pozwolenia, uzgodnienia i opinie wymagane odrębnymi przepisami. W razie konieczności uzupełnienia zgłoszenia właściwy organ nakłada, w drodze postanowienia, na zgłaszającego obowiązek uzupełnienia, w określonym terminie, brakujących dokumentów, a w przypadku ich nieuzupełnienia – wnosi sprzeciw, w formie decyzji. Na postanowienie to nie służy zażalenie, ale może być zaskarżone w odwołaniu od sprzeciwu.

Stosownie do brzmienia art. 30 ust. 5 *Prawa budowlanego* zgłoszenia, o którym mowa, należy dokonać przed terminem zamierzonego rozpoczęcia robót budowlanych. Do wykonania robót budowlanych można przystąpić, jeżeli w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia właściwy organ nie wniesie, w drodze decyzji, sprzeciwu i nie później niż po upływie 2 lat od określonego w zgłoszeniu terminu ich rozpoczęcia. Oczywiście w przypadku wniesienia sprzeciwu w formie decyzji, od decyzji tej przysługuje odwołanie do organu drugiej instancji, a następnie skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Właściwy organ może wnieść sprzeciw w trzech przypadkach, a mianowicie: jeżeli zgłoszenie dotyczy budowy lub wykonywania robót budowlanych objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę, jeżeli budowa lub wykonywanie robót budowlanych objętych zgłoszeniem narusza

---

<sup>25</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 stycznia 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 667/09 (CBOSA).

ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub inne przepisy oraz w przypadku, gdy zgłoszenie dotyczy budowy tymczasowego obiektu budowlanego, o którym mowa w art. 29 ust. 1 pkt 12, w miejscu w którym taki obiekt istnieje (art. 30 ust. 6). Ten sam organ może również nałożyć na inwestora, w drodze decyzji, obowiązek uzyskania pozwolenia na wykonanie określonego obiektu lub robót budowlanych objętych obowiązkiem zgłoszenia, jeżeli ich realizacja może naruszać ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub spowodować: zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia, pogorszenie stanu środowiska lub stanu zachowania zabytków, pogorszenia warunków zdrowotno-sanitarnych lub wprowadzenie, utrwalenie bądź zwiększenie ograniczeń lub uciążliwości dla terenów sąsiednich (art. 30 ust. 7). Inwestor nabywa więc prawo do wykonania określonych robót budowlanych, jeżeli właściwy organ administracji publicznej w określonym czasie nie podejmie przez prawo przewidzianych działań, mianowicie w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia nie wniesie, w drodze decyzji sprzeciwu lub nie nałoży obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę<sup>26</sup>.

W ustawie *Prawo budowlane* instytucja zgłoszenia ma zastosowanie także do zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, o której mowa w art. 71 tej ustawy. Przez zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części rozumie się w szczególności podjęcie bądź zaniechanie w obiekcie budowlanym lub jego części działalności zmieniającej warunki: bezpieczeństwa pożarowego, powodziowego, pracy, zdrowotne, higieniczno-sanitarne, ochrony środowiska bądź wielkość lub układ obciążeń. W zgłoszeniu należy określić dotychczasowy i zamierzony sposób użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, a także dołączyć wymaganą w art. 71 ust. 2 *Prawa budowlanego* stosowną dokumentację<sup>27</sup>. W razie

---

<sup>26</sup> Z. Kostka, *Prawo budowlane. Komentarz*, Gdańsk 2007, s. 93.

<sup>27</sup> Art. 71 ust. 2. Zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części wymaga zgłoszenia właściwemu organowi. W zgłoszeniu należy określić dotychczasowy i zamierzony sposób użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. Do zgłoszenia należy dołączyć: 1) opis i rysunek określający usytuowanie obiektu budowlanego w stosunku do granic nieruchomości i innych obiektów budowlanych istniejących lub budowanych na tej i sąsiednich nieruchomościach, z oznaczeniem części obiektu budowlanego, w której zamierza się dokonać zmiany sposobu użytkowania; 2) zwięzły opis techniczny, określający rodzaj i charakterystykę obiektu budowlanego oraz jego konstrukcję, wraz z danymi techniczno-użytkowymi, w tym wielkościami i rozkładem obciążeń, a w razie potrzeby, również danymi technologicznymi; 3) oświadczenie, o którym mowa w art. 32 ust. 4 pkt 2; 4) zaświadczenie

konieczności jego uzupełnienia właściwy organ nakłada na zgłaszającego, w drodze postanowienia, obowiązek uzupełnienia, w określonym terminie, brakujących dokumentów, a w przypadku ich nieuzupełnienia, wnosi sprzeciw w drodze decyzji (art. 71 ust. 3). Zgodnie z art. 71 ust. 4 w/w ustawy zgłoszenia należy dokonać przed dokonaniem zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. Zmiana sposobu użytkowania może nastąpić, jeżeli w terminie 30 dni, od dnia doręczenia zgłoszenia, właściwy organ, nie wnieśnie sprzeciwu w drodze decyzji i nie później niż po upływie 2 lat od doręczenia zgłoszenia. Przypadki, w których właściwy w sprawie organ może wnieść w stosunku do zgłoszenia sprzeciw zostały enumeratywnie wskazane w art. 71 ust. 5 *Prawa budowlanego*<sup>28</sup>.

Zgodnie z art. 54 ustawy *Prawo budowlane* również przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego, na którego wzniesienie jest wymagane pozwolenie budowlane (z zastrzeżeniem art. 55<sup>29</sup> i 57<sup>30</sup>), możliwe jest po

---

wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zgodności zamierzonego sposobu użytkowania obiektu budowlanego z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo ostateczną decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego; 5) w przypadku zmiany sposobu użytkowania, o której mowa w ust. 1 pkt 2 – ekspertyzę techniczną, wykonaną przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane bez ograniczeń w odpowiedniej specjalności; 6) w zależności od potrzeb – pozwolenia, uzgodnienia lub opinie wymagane odrębnymi przepisami.

<sup>28</sup> Art. 71 ust. 5. Właściwy organ wnosi sprzeciw, jeżeli zamierzona zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części: 1) wymaga wykonania robót budowlanych, objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę; 2) narusza ustalenia obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach budowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego; 3) może spowodować niedopuszczalne:

- a) zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia,
- b) pogorszenie stanu środowiska lub stanu zachowania zabytków,
- c) pogorszenie warunków zdrowotno-sanitarnych,
- d) wprowadzenie, utrwalenie bądź zwiększenie ograniczeń lub uciążliwości dla terenów sąsiednich.

<sup>29</sup> Art. 55. Przed przystąpieniem do użytkowania obiektu budowlanego należy uzyskać ostateczną decyzję o pozwoleniu na użytkowanie, jeżeli: 1) na wzniesienie obiektu budowlanego jest wymagane pozwolenie na budowę i jest on zaliczony do kategorii V, IX-XVIII, XX, XXII, XXIV, XXVII-XXX, o których mowa w załączniku do ustawy; 2) zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 49 ust. 5 albo art. 51 ust. 4; 3) przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego ma nastąpić przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych.

zawiadomieniu właściwego miejscowo oraz rzeczowo organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy, jeżeli w terminie 21 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, nie zgłosi on sprzeciwu w drodze decyzji. Tak jak w po-

---

<sup>30</sup> Art. 57. 1. Do zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego lub wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie inwestor jest obowiązany dołączyć:

- 1) oryginał dziennika budowy;
  - 2) oświadczenie kierownika budowy:
    - a) o zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym i warunkami pozwolenia na budowę oraz przepisami,
    - b) o doprowadzeniu do należytego stanu i porządku terenu budowy, a także – w razie korzystania – drogi, ulicy, sąsiedniej nieruchomości, budynku lub lokalu;
  - 3) oświadczenie o właściwym zagospodarowaniu terenów przyległych, jeżeli eksploatacja wybudowanego obiektu jest uzależniona od ich odpowiedniego zagospodarowania;
  - 4) protokoły badań i sprawdzeń;
  - 5) inwentaryzację geodezyjną powykonawczą;
  - 6) potwierdzenie, zgodnie z odrębnymi przepisami, odbioru wykonanych przyłączy;
  - 7) kopię świadectwa charakterystyki energetycznej budynku, z zastrzeżeniem art. 5 ust. 7.
2. W razie zmian nieodstępujących w sposób istotny od zatwierdzonego projektu lub warunków pozwolenia na budowę, dokonanych podczas wykonywania robót, do zawiadomienia, o którym mowa w ust. 1, należy dołączyć kopie rysunków wchodzących w skład zatwierdzonego projektu budowlanego, z naniesionymi zmianami, a w razie potrzeby także uzupełniający opis. W takim przypadku oświadczenie, o którym mowa w ust. 1 pkt 2 lit., a powinno być potwierdzone przez projektanta i inspektora nadzoru inwestorskiego, jeżeli został ustanowiony.
3. Inwestor jest obowiązany dołączyć do wniosku, o którym mowa w ust. 1, oświadczenia o braku sprzeciwu lub uwag ze strony organów wymienionych w art. 56.
4. Inwestor jest obowiązany uzupełnić dokumenty wymienione w ust. 1-3, jeżeli, w wyniku ich sprawdzenia przez właściwy organ, okaże się, że są one niekompletne lub posiadają braki i nieściśności.
5. (uchylony).
6. Wniosek o udzielenie pozwolenia na użytkowanie stanowi wezwanie właściwego organu do przeprowadzenia obowiązkowej kontroli, o której mowa w art. 59a.
7. W przypadku stwierdzenia przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego lub jego części z naruszeniem przepisów art. 54 i 55, właściwy organ wymierza karę z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego. Do kary tej stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące kar, o których mowa w art. 59f ust. 1, z tym że stawka opłaty podlega dziesięciokrotnemu podwyższeniu.
8. Po zakończeniu postępowania w sprawie zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego albo udzieleniu pozwolenia na użytkowanie, właściwy organ zwraca bezzwłocznie inwestorowi dokumenty, o których mowa w ust. 1 pkt 1, 4 i 5.

wyższych przypadkach, tak i do zawiadomienia o zakończeniu budowy albo wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie trzeba załączyć wymagane prawem dokumenty, o których mowa w art. 57 ust. 1 – 3 *Prawa budowlanego*. Brak wskazanych dokumentów czyni zgłoszenie nieskutecznym, z tym, że właściwy organ jest zobowiązany sprawdzić wymagane dokumenty oraz w przypadku braków lub nieścisłości wezwać inwestora do stosownych uzupełnień (art. 57 ust. 4 w/w ustawy). Niewywiązanie się inwestora z żądań organu uzasadnia pozostawienie zgłoszenia bez rozpoznania<sup>31</sup>. „*W przeciwieństwie jednak do analogicznych rozwiązań normujący zgłoszenie o zamiarze przystąpienia do robót budowlanych i zgłoszenie zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego, w odniesieniu do zawiadomienia o zakończeniu budowy ustawodawca nie przewidział możliwości wniesienia sprzeciwu w przypadku nieuzupełnienia dokumentacji przez wnioskodawcę*”<sup>32</sup>.

Wyrazem dążenia ustawodawcy do uproszczenia i odformalizowania procesu inwestycyjnego, mającego na celu przyspieszenie załatwienia spraw z nim związanych jest instytucja zgłoszenia. Określone w tej instytucji terminy na ujawnienie względem wnioskodawcy reakcji organu, skutkujące uzyskaniem przez niego konkretnego uprawnienia są krótkie, a tym samym zmuszają pracowników administracji publicznej do szybkiego działania. Ponadto niewniesienie w terminie przez właściwy organ sprzeciwu wywołuje ujemne skutki dla tego organu, ponieważ jego beczynność powoduje utratę uprawnienia do jego wniesienia. Powyższe oznaczają, że instytucja zgłoszenia jest odpowiednim, a zarazem skutecznym narzędziem przeciwdziałającym beczności jakie wprowadził do procesu inwestycyjnego ustawodawca.

---

<sup>31</sup> Z. Niewiadomski, w: *Prawo budowlane...*, op.cit., s. 565.

<sup>32</sup> E. Frankiewicz, M. Szewczyk, op.cit., s. 53.

3.

## Domniemanie uzgodnienia przez organ współdziałający

**N**a wstępie godzi się podkreślić, że obok opisanej wyżej instytucji grzywny związanej z opieszałością organów budowlanych, podobne rozwiązanie przyjęte zostało od dnia 15 listopada 2008 roku<sup>1</sup>. przez ustawodawcę na gruncie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 51 u.p.i.z.p.).

Rozwiązanie wcześniej obowiązujące, polegało na przyjęciu założenia zgodnie z którym, w sprawach ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, w przypadku niewydania przez wójta, w terminie 2 miesięcy od dnia złożenia wniosku decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym albo wojewódzkim wojewoda wzywał tegoż wójta do jej wydania w wyznaczonym terminie, a po jego bezskutecznym upływie wydawał decyzję i kosztami jej wydania obciążał gminę, której wójt nie załatwił sprawy w wyznaczonym terminie.

Regulacja ta miała charakter szczególny, bowiem bezczynność organu w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym albo wojewódzkim została uznana za podstawę podjęcia przez wojewodę działań zbliżonych do tych, które są podejmowane w ramach realizacji kompetencji nadzorczych<sup>2</sup>, co uznawano za kompetencję mieszczącą się w kategorii środka nadzoru o charakterze *quasi*-dewolutywnym.

---

<sup>1</sup> W wyniku uchwalenia ustawy z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz oceny oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2008 r., Nr 199, poz. 1227).

<sup>2</sup> Por. T. Bąkowski, *Komentarz do art. 51 upzip*, LEX.

Rozwiązanie to nie wytrzymało próby czasu, choć trudno ocenić okoliczności decydujące o zmianie przepisów dokonanej przez ustawodawcę w taki sposób, by nie dopuścić do zmiany właściwości organu załatwiającego sprawę. W miejsce więc dewolucji kompetencji ustawodawca wprowadził regułę nakładania grzywny przez organ wyższego stopnia w przypadku przekroczenia terminu załatwienia wydania decyzji ustalającej lokalizację celu publicznego.

Aktualnie obowiązujące rozwiązania przyjęte na gruncie art. 51 ust. 2 u.p.i.z.p. przewidują, że w przypadku niewydania przez właściwy organ decyzji w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego w terminie 65 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie takiej decyzji, organ wyższego stopnia (którym jest wojewoda) wymierza temu organowi, w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie, karę pieniężną w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki. Wpływy z kar pieniężnych stanowią dochód budżetu państwa. Ustawodawca zastrzegł, że do 65-dniowego terminu nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa do dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu. Natomiast karę pieniężną organ uiszcza w terminie 14 dni od dnia doręczenia mu postanowienia o nałożeniu grzywny. W przypadku nieuiszczenia kary pieniężnej w terminie, podlega ona ściągnięciu w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Jest to więc rozwiązanie identyczne jak wcześniej opisane kompetencje przypisane wojewodzie w trybie ustawy *Prawo budowlane*.

W tym miejscu chciałbym jednak zwrócić uwagę na szczególne rozwiązanie, przyjęte na gruncie art. 53 u.p.i.z.p., które związane jest z przyjęciem domniemania prawnego uzgodnienia przez organ współdziałający treści decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w przypadku upływu terminu przewidzianego na wyrażenie stanowiska. Zgodnie bowiem z treścią ust. 4 cyt. przepisu, decyzje w sprawach inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim wydaje wójt, burmistrz albo prezydent miasta w uzgodnieniu z marszałkiem województwa oraz po uzgodnieniu z szeregiem organów, w zależności od rodzaju i specyfiki wydawanej decyzji<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Decyzja wymaga uzgodnienia z:

- 1) ministrem właściwym do spraw zdrowia – w odniesieniu do inwestycji lokalizowanych w miejscowościach uzdrowiskowych, zgodnie z odrębnymi przepisami,

Uzgodnienie powyższe dokonywane jest w trybie przewidzianym w art. 106 k.p.a.<sup>4</sup>, co oznacza formę postanowienia, na które służy zażalenie. W tym przypadku ustawodawca przyjął, że – zgodnie z art. 53 ust 5. u.p.i.z.p. – zaża-

- 2) wojewódzkim konserwatorem zabytków – w odniesieniu do obszarów i obiektów objętych formami ochrony zabytków, o których mowa w art. 7 ustawy z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568, z późn. zm.) oraz ujętych w gminnej ewidencji zabytków;
- 3) dyrektorem właściwego urzędu morskiego – w odniesieniu do obszarów pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani;
- 4) właściwym organem nadzoru górniczego – w odniesieniu do terenów górniczych;
- 5) właściwym organem administracji geologicznej – w odniesieniu do terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych;
- 6) organami właściwymi w sprawach ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz melioracji wodnych – w odniesieniu do gruntów wykorzystywanych na cele rolne i leśne w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami;
- 7) dyrektorem parku narodowego – w odniesieniu do obszarów położonych w granicach parku i jego otuliny;
- 8) regionalnym dyrektorem ochrony środowiska – w odniesieniu do innych niż wymienione w pkt 7 obszarów objętych ochroną na podstawie przepisów o ochronie przyrody;
- 9) właściwym zarządcą drogi – w odniesieniu do obszarów przyległych do pasa drogowego;
- 10) wojewodą, marszałkiem województwa oraz starostą w zakresie zadań rządowych albo samorządowych, służących realizacji inwestycji celu publicznego, o których mowa w art. 48 – w odniesieniu do terenów, przeznaczonych na ten cel w planach miejscowych, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy, o której mowa w art. 88 ust. 1;
- 10a) wojewodą, marszałkiem województwa oraz starostą w zakresie zadań rządowych albo samorządowych, służących realizacji inwestycji celu publicznego, o których mowa w art. 39 ust. 3 pkt 3 – w odniesieniu do terenów, przeznaczonych na ten cel w planach miejscowych, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy, o której mowa w art. 88 ust. 1;
- 11) dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej – dla przedsięwzięć wymagających uzyskania pozwolenia wodnoprawnego, do wydania którego organem właściwym jest dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej.

<sup>4</sup> Przypomnieć należy w tym miejscu, że zajęcie stanowiska przez organ współdziałający w trybie art. 106 k.p.a., wiąże organ prowadzący postępowanie główne. Organ współdziałający „nie jest organem prowadzącym postępowanie w samodzielnej odrębnej sprawie administracyjnej. Jest on powołany do zajęcia stanowiska w sprawie administracyjnej, która już zawisła przed innym organem administracyjnym. Stanowisko to jest zajmowane przez wydanie postanowienia, które nie załatwia sprawy administracyjnej, nie rozstrzyga o jej istocie ani jej nie kończy w instancji administracyjnej. Postępowanie przed organem współdziałającym ma charakter pomocniczy, tzn. że rozstrzygnięcia w nim podjęte nie mają samodzielnego bytu prawnego” – por. Wyrok NSA z dnia 28 września 2001 r., II SA 1818/00 (LEX nr 53353).



lenie na to postanowienie przysługuje wyłącznie inwestorowi. Takie rozwiązanie znacząco ułatwia przyjęcie konstrukcji „milczącej zgody”, polegającej na tym, że w przypadku niezajęcia stanowiska przez organ uzgadniający w terminie 2 tygodni od dnia doręczenia wystąpienia o uzgodnienie – takie uzgodnienie uważa się za dokonane.

Podobne rozwiązanie ustawodawca przyjął w ust. 5c cytowanego przepisu, zgodnie z którym niewyrażenie stanowiska w terminie 21 dni od dnia otrzymania projektu decyzji, w sprawie inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska, uznaje się za uzgodnienie decyzji. Jak więc wynika z powyższych rozwiązań, organ wydający decyzję w sprawie inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim (czyli wójt, burmistrz lub prezydent) obowiązany jest:

- 1) uzgodnić swoją decyzję (przez co należy rozumieć zgodę na określoną treść decyzji) z podmiotami wymienionymi w art. 53 ust. 4 u.p.i.z.p., które mają 2 tygodnie od dnia doręczenia im wniosku o uzgodnienie decyzji na ewentualną odmowę jej uzgodnienia; oraz
- 2) zwrócić się o wyrażenie stanowiska w przedmiocie projektu powyższej decyzji do regionalnego dyrektora ochrony środowiska, który ma 21 dni na wyrażenie stanowiska odmawiającego uzgodnienia decyzji.

Ciekawy jest tu fakt, iż regionalny dyrektor ochrony środowiska został tu zobowiązany do uzgodnienia decyzji (w terminie 2 tygodni), a następnie do wyrażenia stanowiska (w terminie 21 dni) w stosunku do tej samej – jak się wydaje – decyzji. Nie wnikając się szerzej w zasadność i racjonalność powyższego rozwiązania należy podkreślić, że konstrukcje domniemania uzgodnienia w obu przypadkach, z pewnością pozwalają organom wydającym decyzję na zachowanie odpowiedniej dynamiki załatwiania spraw, przyjmując oczywiście założenie, że w grę wchodzi sprawy szczególnie istotne z punktu widzenia interesu publicznego, bowiem mające znaczenie krajowe lub wojewódzkie.

Zgodnie z treścią art. 64 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, omawiane wyżej rozwiązanie (z art. art. 53 ust. 5a), ma swoje odpowiednie zastosowanie do decyzji o warunkach zabudowy. Taką decyzję wydaje organ właściwy w przypadku, gdy w przypadku braku planu miejscowego planowana jest zmiana zagospodarowania terenu, polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części,

z zastrzeżeniem art. 50 ust. 1 i art. 86. Rozwiązanie to należy ocenić pozytywnie, bowiem ma zasadniczy wpływ na terminowość dokonywania uzgodnień. Daje też organowi uzgadniającemu możliwość pozostawienia wniosku bez rozstrzygnięcia, co przy konstrukcji uzgodnienia domniemanego, upraszcza sposób działania i zapobiega powstawaniu ewentualnych opóźnień w postępowaniu głównym.

4.

## Rozwiązania przewidziane w prawie podatkowym

### 4.1. Uwagi ogólne (P. Pietrasz)

Prawo podatkowe reguluje stosunki społeczne, w których zdecydowanie dominuje interes społeczny wyrażający się przede wszystkim w celach fiskalnych opodatkowania<sup>1</sup>. Stąd też prawu temu przypisuje się charakter ingerencyjny. Za pośrednictwem podatku dokonuje się bowiem ingerencja w sferę jednego z podstawowych praw podmiotowych człowieka, a mianowicie w jego prawa własności. Wskazane cechy prawa podatkowego przekładają się w pewnym sensie na grunt procedury podatkowej i wywierają wpływ na jej kształt. Pozycja procesowa strony postępowania podatkowego jest słabsza niż strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym<sup>2</sup>. Warto jednak zwrócić uwagę na to, że – jak się wydaje – ustawodawca dostrzegając osłabioną pozycję strony postępowania podatkowego oraz kontrolowanego w kontroli podatkowej wprowadził rozwiązania sprzyjające realizacji podstawowych praw strony w toku postępowania, w tym prawa do szybkiego rozstrzygnięcia sprawy. Rozwiązania przeciwdziałające bezczynności organów podatkowych ujęto w ogólnym prawie podatkowym, zarówno w konstrukcjach prawa materialnego jak i procesowego. Oprócz uregulowanej w art. 141 o.p. instytucji ponaglenia (zaprezentowanej w rozdziale III. 3) wymienić należy milczącą

---

<sup>1</sup> R. Mastalski, *Charakterystyka ogólna prawa podatkowego*, w: *System prawa finansowego, t. III, Prawo daniowe*, L. Etel (red.), Warszawa 2010, s. 368.

<sup>2</sup> P. Pietrasz, *Normatywny model postępowania podatkowego*, w: *Ibidem*, s. 726.

indywidualną interpretację podatkową, nienaliczanie w określonych sytuacjach odsetek za zwłokę, ustawowy termin do wszczęcia postępowania podatkowego po uprzedniej kontroli podatkowej, wstrzymanie z mocy prawa wykonania ostatecznej decyzji podatkowej w przypadku niezłatwienia w terminie 14 dni wniosku o wstrzymanie tej decyzji oraz konsekwencje podejmowania czynności kontrolnych po upływie terminu zakończenia kontroli.

## 4.2. Milcząca interpretacja przepisów prawa podatkowego (G. Dudar)

Jedną z konstrukcji materialnego prawa administracyjnego, sankcjonującą beczynność organu administracji i wprowadzającą fikcję pozytywnego rozstrzygnięcia jest tzw. milcząca interpretacja przepisów prawa podatkowego. Analizując to zagadnienie, należy na wstępie przybliżyć charakter rozstrzygnięcia, jakim jest pisemna interpretacja przepisów prawa podatkowego w indywidualnej sprawie.

### 4.2.1. Istota indywidualnej interpretacji podatkowej

Zgodnie z art. 14b § 1 o.p. minister właściwy do spraw finansów publicznych, na pisemny wniosek zainteresowanego, wydaje, w jego indywidualnej sprawie, pisemną interpretację przepisów prawa podatkowego (interpretację indywidualną). Stosownie do swojej właściwości interpretacje indywidualne wydaje również wójt, burmistrz (prezydent miasta), starosta lub marszałek województwa (art. 14j § 1 o.p.). Indywidualne interpretacje, można uznać jako formę odpłatnego uzyskania informacji i urzędowego poświadczenia, że opisany we wniosku o wydanie interpretacji stan faktyczny, jest w ocenie właściwego organu, zgodny z prawem obowiązującym w dniu wydania interpretacji<sup>3</sup>. Akty interpretacji przepisów prawa podatkowego nie mogą być uznane za akty stosujące prawo, albowiem nie ustanawiają one żadnej normy indywidualnej. W takiej interpretacji organ przedstawia swój pogląd dotyczący rozumienia treści przepisów prawa podatkowego i sposobu ich zastosowania.

---

<sup>3</sup> C. Kosikowski, L. Etel, R. Dowgier, P. Pietrasz, M. Popławski, S. Presnarowicz, *Ordynacja podatkowa – Komentarz*, Wyd. III, Warszawa 2009.

wania w odniesieniu do określonego przez zainteresowanego stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego. Indywidualna interpretacja prawa podatkowego nie jest aktem rozstrzygającym o prawach lub obowiązkach podmiotu w konkretnej sprawie podatkowej. W odróżnieniu od procesu stosowania prawa organ dokonujący interpretacji nie ustala stanu faktycznego w sprawie (zgodnie z zasadami postępowania podatkowego wynikającymi z o.p.), lecz odnosi przepisy prawa podatkowego do stanu faktycznego (nawet hipotetycznego) przedstawionego we wniosku przez osobę zainteresowaną. To stan faktyczny kreuje kierunek dokonywanej wykładni przepisów prawa podatkowego i od jego szczegółowości zależy ewentualna trafność i skutki prawne wydanej interpretacji.

Podkreślić należy, iż to składający wniosek o wydanie interpretacji indywidualnej obowiązany jest do wyczerpującego przedstawienia zaistniałego stanu faktycznego albo zdarzenia przyszłego oraz do przedstawienia własnego stanowiska w sprawie oceny prawnej tego stanu faktycznego albo zdarzenia przyszłego. Przyjąć zatem należy, iż w takim postępowaniu wnioskodawca nie powinien udowadniać, iż przedstawiony przez niego stan faktyczny ma umocowanie i potwierdzenie w określonym materialnie dowodowym. Stan faktyczny brany pod uwagę do wydania interpretacji nie może być „dopowiadany” dołączonymi do wniosku dokumentami<sup>4</sup>. W sytuacji, gdy przedstawiony we wniosku o interpretację stan faktyczny lub zdarzenie przyszłe będą zbyt ogólne, organ może pozostawić złożony wniosek bez rozpoznania. Jednocześnie właściwe sprecyzowanie stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego oraz własnego stanowiska w sprawie ma doniosłe znaczenie w sytuacji pojawienia się w obrocie prawnym milczącej interpretacji, albowiem to ich zakres i treść determinować będzie ewentualną ochronę dla podatnika.

Istotną cechą indywidualnych interpretacji podatkowych jest to, że skutki prawne wywiera jedynie w odniesieniu do wnioskodawcy i wyłącznie do przedstawionego stanu faktycznego albo zdarzenia przyszłego. Zatem nie można skutecznie powoływać się w prowadzonych postępowaniach podatkowych lub kontrolnych na interpretacje indywidualne, wydane innemu wnioskodawcy, chociaż w identycznej sprawie.

---

<sup>4</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 lutego 2008 r., III SA/Wa 20/08, LEX Nr 458884.

#### 4.2.2. Charakter prawny milczącej interpretacji

Przepisy o.p. nie rozstrzygają w sposób jednoznaczny, charakteru prawnego milczącej interpretacja przepisów prawa podatkowego. Przyjąć należy, iż powyższa „bezczyność” organu jest prawną formą działania administracji podatkowej.<sup>5</sup> Organ, uznając stanowisko wnioskodawcy za prawidłowe w całości nie ma obowiązku wydawania pisemnej, indywidualnej interpretacji przepisów prawa podatkowego. W doktrynie nie ma jednak zgodności, czy milczącą interpretację uznać jako konkludentny akt administracyjny, czy też jako czynność materialno-techniczną. Zgodzić się należy z A. Kubiak, która przyjęła, iż milczącą zgodę organu można uznać za zdarzenie prawne, które w związku z upływem terminu przewidzianego dla podjęcia czynności przez organ administracji publicznej wywołuje skutek materialno-prawny z mocy samego prawa<sup>6</sup>. Przyjęcie, iż milcząca interpretacja jest zdarzeniem prawnym wywołującym określony skutek prawny powoduje, że pisemna interpretacja wydana przez organ z naruszeniem terminu do jej wydania, mimo pozostawania w obrocie prawnym, nie wywiera żadnych skutków. Tym samym wejście w życie milczącej interpretacji nie uchyla interpretacji wydanej przez organ, a jedynie pozbawia ją skutków prawnych. Dlatego też w takiej sytuacji, w przypadku zaskarżenia interpretacji urzędowej do sądu administracyjnego, brak jest podstaw do umorzenia postępowania sądowego. Pojawienie się w obrocie prawnym „milczącej interpretacji” nie czyni postępowania sądowego bezprzedmiotowym, jednakże uzasadnia uchYLENIE wydanej przez organ interpretacji<sup>7</sup>. Z drugiej strony przyjęć należy, iż brak zaskarżenia interpretacji urzędowej nie powoduje zamknięcia wnioskodawcy możliwości korzystania z ochrony, wynikającej z wejścia w życie milczącej interpretacji. Podatnik może powoływać się na istnienie milczącej interpretacji, choć z pewnością w sytuacji istnienia także interpretacji urzędowej, znacznie będzie utrudnione wywodzenie swoich uprawnień<sup>8</sup>. W szczególności nie będzie mógł skorzystać z instytucji zaświadczenia uregulowanej w art. 306a o.p., albowiem w orzecznictwie zarysował się pogląd, że z w sytuacji wydania i doręczenia przez organ interpretacji urzędowej, organ nie jest zobowiązany

---

<sup>5</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 424.

<sup>6</sup> A. Kubiak, *Fikcja pozytywnego rozstrzygnięcia w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 11, s. 45.

<sup>7</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 1 lipca 2009 r., I SA/Po 217/09, LEX Nr 511438.

<sup>8</sup> R. Wiatrowski, *Istota i charakter prawny tak zwanej milczącej interpretacji podatkowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2009 nr 3, s. 76.

do wydania zaświadczenia potwierdzającego fakt wejścia w życie milczącej interpretacji<sup>9</sup>.

Milcząca interpretacja, stosownie do art. 14e w związku z art. 14o § 2 o.p., może być z urzędu zmieniona przez ministra finansów, jeżeli stwierdzi jej nieprawidłowość, uwzględniając w szczególności orzecznictwo sądów, Trybunału Konstytucyjnego lub Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Oznacza to, że pozytywny dla podatnika skutek związany z wejściem w życie milczącej interpretacji, może zostać zlikwidowany w wyniku podjęcia przez ministra finansów aktu zmieniającego tę interpretację. Wydana przez ministra interpretacja zmieniająca musi być doręczona podatnikowi, albowiem od daty jej doręczenia, ustają skutki obowiązywania milczącej interpretacji podatkowej<sup>10</sup>. Zmiany interpretacji może dokonać jedynie minister finansów, nie zaś jeden z Dyrektorów Izby Skarbowych upoważnionych do wydawania interpretacji na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 czerwca 2007 roku<sup>11</sup>.

Ustawodawca poprzez odesłanie do art. 14i § 2 o.p. przewidział również, iż milcząca interpretacja wraz z informacją o dacie doręczenia jest niezwłocznie przekazywana organom podatkowym właściwym ze względu na zakres spraw będących przedmiotem interpretacji oraz właściwemu organowi kontroli skarbowej. Z uwagi, iż milcząca interpretacja nie jest wydawana na piśmie i nie jest doręczana wnioskodawcy, przyjąć należy, że organ właściwy do wydania interpretacji powinien przekazać właściwym organom podatkowym i kontroli skarbowej odpis wniosku o udzielenie interpretacji z datą jego wpłynięcia do organu i wejścia w życie milczącej interpretacji. Powyższe pozwoli na ustalenie daty, od której wnioskodawca korzystać będzie z ochrony przewidzianej przepisami art. 14k o.p.

---

<sup>9</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 lipca 2009 r., I SA/Po 453/09, „Przegląd Podatkowy” 2009, nr 12, s. 41.

<sup>10</sup> W zależności od charakteru zobowiązania podatkowego, którego dotyczy interpretacja, skutki zmiany milczącej interpretacji mogą być odwleczone w czasie – zob. art. 14m o.p.

<sup>11</sup> Dz. U. Nr 112. poz. 770.

#### 4.2.3. Wejście w życie milczącej interpretacji przepisów prawa podatkowego

Zgodnie z art. 14d o.p. interpretację indywidualną przepisów prawa podatkowego wydaje się bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania wniosku. W razie niewydania interpretacji indywidualnej w powyższym terminie uznaje się, że w dniu następującym po dniu, w którym upłynął termin wydania interpretacji, została wydana interpretacja stwierdzająca prawidłowość stanowiska wnioskodawcy w pełnym zakresie (tzw. milcząca interpretacja podatkowa) – art. 14o § 1 o.p. Z chwilą upływu terminu do wydania interpretacji, w obrocie prawnym pojawia się akt administracyjny, uznający stanowisko wnioskodawcy za prawidłowe<sup>12</sup>. Milcząca interpretacja nie jest wydawana na piśmie (w postępowaniu dotyczącym indywidualnych interpretacji nie ma zastosowania art. 126 o.p.), a zatem na nią nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego<sup>13</sup>.

Sposób liczenia terminu na wydanie interpretacji okazał się przedmiotem sporu, zarówno wśród przedstawicieli doktryny, jak i orzecznictwa sądownoadministracyjnego. Zagadnienie to zostało rozstrzygnięte w dwóch uchwałach NSA, jedna podjęta w składzie 7 sędziów z dnia 4 listopada 2008 roku<sup>14</sup>, oraz druga, w składzie pełnej Izby Finansowej NSA z dnia 14 grudnia 2009 roku<sup>15</sup>. W pierwszej z uchwał, NSA stwierdził, że w stanie prawnym obowiązującym w 2005 roku, pojęcie „niewydanie postanowienia” użyte w art. 14b § 3 o.p., oznacza brak jego doręczenia w terminie 3 miesięcy, liczącym od dnia otrzymania wniosku, o którym stanowi przepis § 1 powołanego artykułu. W ocenie Sądu, samo sporządzenie postanowienia (jego podpisanie i opatrzenie datą) jest tylko jednym z etapów udzielenia interpretacji, a skoro tak – dopełnienie tych czynności przed upływem terminu ustanowionego w art. 14 § 3 o.p., przy braku doręczenia postanowienia, nie może być utożsamiane z wydaniem postanowienia. Z kolei w późniejszej uchwale całej Izby Finansowej, NSA stanął na stanowisku, że w stanie prawnym obowiązującym od dnia 1 lipca 2007 roku pojęcie „niewydanie interpretacji” użyte w art. 14o § 1 o.p., nie oznacza braku jej doręczenia w terminie 3 miesięcy od dnia

<sup>12</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 maja 2009 r., I SA/Wr 27/09, LEX Nr 534580.

<sup>13</sup> G. Dudar, *Skarga sądownoadministracyjna na pisemną interpretację przepisów prawa podatkowego wydawaną w indywidualnej sprawie*, „Zeszyty Naukowe NSA” 2008, nr 3, s. 92.

<sup>14</sup> I FPS 2/08, ONSAiWSA 2009, Nr 1 poz. 2.

<sup>15</sup> II FPS 7/09, ONSAiWSA 2010, Nr 3, poz. 38.



otrzymania wniosku, o którym mowa w art. 14d powołanej ustawy. W powyższej uchwale Sąd, opierając się na rozumieniu pojęcia „wydania” decyzji obowiązujących w o.p. oraz k.p.a. uznał, że nie można łączyć pojęcia „wydania” z doręczeniem rozstrzygnięcia organu. Przypisywanie pojęciu „wydanie” szerszego, bo obejmującego także doręczenie, znaczenia prowadziłoby nie tylko do rozluźnienia w istotny sposób dyscypliny terminologiczno – pojęciowej, ale i w konsekwencji do zmiany treści przepisu.

Poglądy zaprezentowane w obydwu uchwałach znalazły zarówno swoich zwolenników i przeciwników wśród przedstawicieli doktryny. Pierwszy z poglądów, korzystniejszy dla wnioskodawców, powodował, iż bardzo często wydane interpretacje były doręczane podatnikom po upływie 3-miesięcznego terminu, co powodowało wejście do obrotu prawnego milczących interpretacji. Stwarzało po stronie organów niepewność, czy wydana interpretacja została doręczona wnioskodawcy w terminie, a w konsekwencji, która z interpretacji – wydana przez organ, czy milcząca, daje ochronę podatnikowi. Jednocześnie organ nie miał żadnego wpływu na prawidłowość i terminowość udzielonej przez siebie interpretacji. Z kolei drugi z poglądów, przyjmujący iż to data wydania (podpisania), a nie doręczenia interpretacji decyduje o zachowaniu 3-miesięcznego terminu do jej wydania wyeliminował powyższą niepewność z obrotu prawnego. Dlatego też pod tym względem, należy uznać, iż późniejsza uchwała NSA w sposób istotny upraszcza ustalenie, czy w obrocie prawnym funkcjonuje wydana przez organ, czy też milcząca interpretacja przepisów prawa podatkowego.

#### 4.2.4. Dopuszczalność skargi sądowoadministracyjnej na beczynność organu w przedmiocie wydania interpretacji podatkowej

Pozostawanie organu w zwłoce w wydaniu pisemnej interpretacji prawa podatkowego w indywidualnej sprawie zgodnie z art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. może się stać przedmiotem skargi na beczynność organu. Jednakże w praktyce, z uwagi iż pozostawanie organu w zwłoce skutkuje wejściem do obrotu milczącej interpretacji, która w istocie jest w pełni zgodna ze stanowiskiem podatnika, trudno uznać, iż skarżący miałby interes prawny w jej wniesieniu. Skoro podatnik uzyskał dla siebie pozytywne rozstrzygnięcie w postaci milczącej interpretacji, brak jest podstaw do wprowadzania konstrukcji prawnych mających na celu zwalczanie beczynności organu. Skoro poprzez bez-

czynność organu została sprawa załatwiona zgodnie ze stanowiskiem podatnika, przyjęć należy, że zarzut bezczynności organu jest bezprzedmiotowy. Jednocześnie należałoby przyjąć, że w takiej sytuacji skarga na bezczynność organu byłaby jednocześnie skargą ma milczącą interpretację jako wynik tej bezczynności, a taka skarga jest niedopuszczalna. Dlatego też zasadnym jest postawienie tezy, iż w opisanej sytuacji nie mamy do czynienia z typową bezczynnością organu, a ewentualnie wniesiona skarga do sądu powinna zostać odrzucona jako niedopuszczalna z innych przyczyn – art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a.

Institucja milczącej interpretacji podatkowej niewątpliwie ma charakter dyscyplinujący Ministra Finansów i stanowi skuteczne narzędzie zapobiegające jego bezczynności. Powoduje, że z upływem terminu na rozpatrzenie wniosku w przedmiocie indywidualnej interpretacji wchodzi do obrotu prawnego interpretacja stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego zgodna z wolą wnioskodawcy. Z oczywistych względów taka interpretacja przepisów będzie korzystna dla wnioskodawcy, mimo, iż może stać w sprzeczności z dotychczasową praktyką organów podatkowych. Dlatego też powyższą instytucję, należy uznać za efektywną formę zapobiegania bezczynności organu, albowiem może ona spowodować wymierne korzyści finansowe po stronie podatnika i jednocześnie stratę po stronie fiskusa. Takie rozwiązanie chroni także wnioskodawców, którzy ubiegając się o wydanie pisemnej interpretacji, chcą ją uzyskać w rozsądnym terminie, co ma istotne znaczenie, szczególnie dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą.

#### **4.3. Pozostałe konstrukcje prawa podatkowego związane z naruszeniem terminu przez organ podatkowy (P. Pietrasz)**

##### **4.3.1. Nienaliczanie odsetek za zwłokę**

Zgodnie z art. 53 § 1 o.p. od zaległości podatkowych, z zastrzeżeniem art. 54, naliczane są odsetki za zwłokę. Odsetki za zwłokę są następstwem powstania zaległości podatkowej. Powstają one w sytuacji, gdy podatnik lub inny podmiot zobowiązany do świadczenia podatku (należności) nie uści ich w terminie płatności. Wskazuje się, że odsetki służą rekompensowaniu Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego ubytku dochodów, które nie trafiły do budżetu w ustawowym terminie. Ich wysokość świadczy

jednak o tym, że nie pełnią jedynie funkcji kompensacyjnej. Przekraczają znacznie wysokość odsetek od kredytów bankowych, co wskazuje, że pełnią również funkcję swoistej „kary” w związku ze zwłoką w płaceniu podatków. Ich stosowanie w dużej mierze zabezpiecza terminowość opłacania świadczeń podatkowych. Konieczność zapłacenia odsetek w razie przekroczenia terminu płatności niewątpliwie motywuje zobowiązanych do terminowego uiszczania ciążących na nich świadczeń<sup>16</sup>.

Od zasady naliczania i w konsekwencji ponoszenia ciężaru odsetek w art. 54 o.p. przewidziane są wyjątki, w tym trzy związane z opieszałością organu podatkowego. Do tych ostatnich zaliczyć należy nienaliczanie odsetek: 1) za okres od dnia następnego po upływie terminu, o którym mowa w art. 227 § 1 o.p. (14-dniowy termin, liczony od dnia otrzymania odwołania, do przekazania przez organ pierwszej instancji odwołania wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu), do dnia otrzymania odwołania przez organ odwoławczy (art. 54 § 1 pkt 2 o.p.); 2) za okres od dnia następnego po upływie terminu, o którym mowa w art. 139 § 3 o.p. (terminy załatwiania spraw w postępowaniu odwoławczym: 2-miesięczny, liczony od dnia otrzymania odwołania lub też 3-miesięczny w sprawie, w której przeprowadzono rozprawę lub też strona złożyła wniosek o przeprowadzenie rozprawy), do dnia doręczenia decyzji organu odwoławczego, jeżeli decyzja organu odwoławczego nie została wydana w terminie, o którym mowa w art. 139 § 3 o.p. (art. 54 § 1 pkt 3 o.p.); 3) za okres od dnia wszczęcia postępowania podatkowego do dnia doręczenia decyzji organu pierwszej instancji, jeżeli decyzja nie została doręczona w terminie 3 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania (art. 54 § 1 pkt 7 o.p.).

Zgodnie z art. 54 § 2 o.p. przepisu § 1 pkt 3 i 7 nie stosuje się, jeżeli do opóźnienia w wydaniu decyzji przyczyniła się strona lub jej przedstawiciel lub opóźnienie powstało z przyczyn niezależnych od organu. Ponadto zgodnie z treścią art. 54 § 3 o.p. przepisy art. 54 § 1 pkt 2, 3 i 7 o.p., czyli wszystkie dotyczące nienaliczania odsetek w związku z opieszałością organu podatkowego, stosuje się również w razie uchylecia decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia oraz stwierdzenia nieważności decyzji.

Wskazane wyżej rozwiązania mają charakter niewątpliwie dyscyplinujący organy podatkowe, a jednocześnie chroniący stronę postępowania podatkowego przed skutkami prowadzenia postępowania w sposób przewlekły,

---

<sup>16</sup> L. Etel, w: C. Kosikowski, L. Etel, R. Dowgier, P. Pietrasz, M. Popławski, S. Presnarowicz, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 325.

niezależny od niej. Przypadki te dotyczą przewlekłości organu podatkowego w postępowaniu międzyinstancyjnym (art. 54 § 1 pkt 2 o.p.), postępowaniu odwoławczym (art. 54 § 1 pkt 3 o.p.) oraz w postępowaniu przed organem pierwszej instancji (art. 54 § 1 pkt 7 o.p.). Są to, co należy podkreślić, konstrukcje prawa materialnego, odnoszące się bezpośrednio do wysokości należnych odsetek za zwłokę od zaległości podatkowej, zaś tylko pośrednio poprzez dyscyplinowanie organów podatkowych wywierają wpływ na sposób procesowania przez te organy.

Warto zwrócić uwagę na to, że w przypadku, o którym mowa w art. 54 § 1 pkt. 7 o.p. odsetek nie nalicza się nie tylko zakres po przekroczeniu terminu 3 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, ale za cały okres począwszy od dnia wszczęcia postępowania podatkowego do dnia doręczenia decyzji organu pierwszej instancji. Zauważyć należy, że jeżeli okres załatwiania tej samej sprawy w razie uchylenia decyzji i przekazania jej do ponownego rozpatrzenia oraz stwierdzenia nieważności decyzji (po zsumowaniu okresów trwania postępowania przed organem pierwszej instancji), liczony od dnia wszczęcia postępowania podatkowego do dnia doręczenia decyzji organu pierwszej instancji, przekroczył 3 miesiące, wówczas także za cały okres prowadzenia tego postępowania podatkowego nie nalicza się odsetek za zwłokę<sup>17</sup>. Wniosek taki wyprowadzić można z treści art. 54 § 3 o.p. Oznacza to, że termin 3-miesięczny, o którym mowa w art. 54 § 1 pkt 7 o.p. w zw. z art. 54 § 3 o.p. przy uchylaniu decyzji i przekazywaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia lub po stwierdzeniu nieważności decyzji, należy liczyć, sumując czasokresy trwania postępowania przed organem pierwszej instancji.

Każdorazowe przekroczenie terminu nie oznacza jednak, iż automatycznie należy na podstawie art. 54 § 1 pkt. 3 i 7 o.p. przyjąć zasadę o nienaliczaniu odsetek za zwłokę. Stosownie bowiem do treści art. 54 § 2 o.p., w każdym przypadku orzekania o odsetkach, obowiązkiem organu jest rozważenie z urzędu, czy nie zachodzą okoliczności wyłączające tę zasadę, tzn. czy do opóźnienia w wydaniu decyzji przyczyniła się strona lub jej przedstawiciel lub opóźnienie powstało z przyczyn niezależnych od organu. Przyczynienie się strony lub jej przedstawiciela oraz przyczyny niezależne od organu są

---

<sup>17</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 18 lutego 2004 r., SA/Bk 1038/03, LEX nr 133878.

odrębnymi warunkami zawartymi art. 54 § 2 o.p. stanowiącymi samodzielne przesłanki, wyłączające zastosowanie art. 54 § 1 pkt 3 i 7 o.p.<sup>18</sup>

Zasadnie wskazuje się, że przy ustalaniu „rozmiarów” opóźnienia, do którego przyczyniła się strona lub też które powstało z powstało z przyczyn niezależnych od organu należy uwzględniać zasady wynikające z art. 139 § 4 o.p. Zgodnie z tym przepisem do terminów określonych w § 1-3, czyli załatwiania spraw, w tym w postępowaniu odwoławczym, nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa podatkowego dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu. Wystąpienie takich okoliczności, przedłużających termin załatwienia sprawy, oznaczać będzie obowiązek dalszego naliczania odsetek za zwłokę od zaległości podatkowych<sup>19</sup>.

Prawidłowe zastosowanie szczególnego unormowania art. 54 § 2 o.p. zobowiązuje organ podatkowy do stanowczego ustalenia konkretnych przyczyn opóźnienia załatwienia sprawy podatkowej, na czym miało polegać ewentualne przyczynienie się strony do opóźnienia, jakie okoliczności wykluczyły wpływ organu podatkowego na powstanie przyczyn opóźnienia, czy na wyeliminowanie zaistniałych przyczyn opóźnienia<sup>20</sup>.

#### 4.3.2. Termin do wszczęcia postępowania podatkowego po uprzedniej kontroli podatkowej

W art. 165b o.p. zawarto – nieznaną przed 1 stycznia 2009 roku – instytucję przedawnienia prawa do wszczęcia postępowania podatkowego. Celem wprowadzenia tej regulacji miało być zwiększenie ochrony interesów podatników przed negatywnymi skutkami nieusprawiedliwionej zwłoki organów podatkowych w inicjatywie wszczęcia postępowania podatkowego po zakończeniu prowadzonej wcześniej kontroli podatkowej. Założeniem ustawodawcy było wymuszenie na organach podatkowych jak najszybszej realizacji w postępowaniu podatkowym ustaleń dokonanych w toku kontroli podatkowej.

---

<sup>18</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 29 lutego 2008 r., I SA/Bk 605/07, LEX nr 465730.

<sup>19</sup> B. Brzeziński, M. Kalinowski, A. Olesińska, M. Masternak, J. Orłowski, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Toruń 2007, s. 403.

<sup>20</sup> Wyrok WSA w Lublinie z dnia 12 lutego 2008 r., I SA/Lu 643/07, LEX nr 465717.

Zgodnie z art. 165b § 1 o.p. w przypadku ujawnienia przez kontrolę podatkową nieprawidłowości co do wywiązywania się przez kontrolowanego z obowiązków wynikających z przepisów prawa podatkowego oraz niezłożenia przez podatnika deklaracji lub niedokonania przez niego korekty deklaracji w całości uwzględniającej ujawnione nieprawidłowości, organ podatkowy wszczynają postępowanie podatkowe w sprawie, która była przedmiotem kontroli podatkowej, nie później niż w terminie 6 miesięcy od zakończenia kontroli. Przepis ten nie ma jednak zastosowania w przypadku, gdy złożone przez kontrolowanego wyjaśnienia lub zastrzeżenia do protokołu kontroli zostały w całości uwzględnione przez kontrolujących (art. 165b § 2 o.p.). Oznacza to, że na organie podatkowym nie spoczywa ograniczony w czasie obowiązek wszczęcia postępowania podatkowego. W takim przypadku nie ma tu zastosowania konstrukcja przedawnienia prawa do wszczęcia postępowania podatkowego.

Ustawa przewiduje również wyjątki od zasady przedawnienia prawa do wszczęcia postępowania podatkowego. Zgodnie z art. 165b § 3 o.p., pomimo wystąpienia przesłanek określonych w art. 165b § 1 o.p. wywołujących skutek ograniczenia w czasie wszczęcia postępowania podatkowego po kontroli podatkowej, postępowanie podatkowe może być wszczęte po upływie 6 miesięcy od zakończenia kontroli podatkowej, jeżeli: 1) podatnik dokona ponownej korekty deklaracji, w której nie zostaną uwzględnione nieprawidłowości ujawnione w kontroli podatkowej, 2) organ podatkowy otrzyma informacje od organów podatkowych lub od innych organów, uzasadniające wszczęcie postępowania podatkowego.

Termin określony w art. 165b § 1 o.p. ma charakter przedawniający i oprócz przypadków przewidzianych w § 2 organ podatkowy w następstwie jego uchybienia nie ma prawnej możliwości wszczęcia postępowania podatkowego. Upływ tego terminu powoduje przedawnienie prawa do wszczęcia postępowania podatkowego. Wobec tego naruszenie wskazanego terminu i wszczęcie po jego upływie postępowania podatkowego w zakresie, w którym przeprowadzono kontrolę podatkową, skutkuje tym, że decyzja podatkowa wydana w takim postępowaniu będzie dotknięta wadą nieważności (art. 247 § 1 pkt 3 o.p.)<sup>21</sup>.

Art. 165b § 1 o.p. kreuje szczególne relacje pomiędzy kontrolą podatkową i postępowaniem podatkowym. Uwypukla gwarancyjny charakter proto-

---

<sup>21</sup> A. Gąsowska, P. Pietrasz, *Kilka uwag na temat art. 165b Ordynacji podatkowej*, w: *Ordynacja podatkowa. Wokół nowelizacji*, R. Dowgier (red.), Białystok, s. 270 i nast.

kołu kontroli i znaczenie kontrolujących (a nie organu podatkowego) w realizacji zobowiązań podatkowych<sup>22</sup>.

Konstrukcję wymuszającą na organach podatkowych szybką realizację w postępowaniu podatkowym ustaleń dokonanych w toku kontroli podatkowej przewidywał uchylony z dniem 1 stycznia 2009 roku art. 54 § 1 pkt 6 o.p., traktujący o nienaliczaniu odsetek za zwłokę za okres od dnia wszczęcia kontroli podatkowej do dnia doręczenia decyzji w sprawie, która była przedmiotem kontroli podatkowej, jeżeli postępowanie podatkowe nie zostało wszczęte w terminie 3 miesięcy od dnia zakończenia kontroli. Skutki zastosowania art. 165b § 1 o.p. są jednak dalej idące, albowiem przez zaniechanie organu podatkowego podatnik może uwolnić się nie tylko od zapłaty odsetek, ale też od zapłaty należności głównej, czyli podatku. W zakresie umarzającego działania czasu na byt zobowiązania podatkowego standardowe rozwiązanie przewidziano w art. 70 § 1 o.p. W odniesieniu do dokonania wymiaru zobowiązania, owo umarzające działanie czasu odnosi się do prawa do doręczenia decyzji podatkowej i przewidziane jest w art. 68 § 1 o.p. Artykuł 165b § 1 o.p. łamie ww. standardy, godząc jednocześnie w porządek konstytucyjny, w tym w szczególności w zasadę powszechności ponoszenia ciężarów daninowych (art. 84 Konstytucji RP) oraz zasadę równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP). Art. 165b § 1 o.p. wprowadza natomiast rozwiązanie, w którym to norma prawa procesowego przewiduje przeszkodę w realizacji norm prawa materialnego. Przy czym, czyni to tylko w selektywnie określonym przypadku. Omawiana konstrukcja prowadzi do sytuacji, w której po upływie 6 miesięcy od zakończenia kontroli podatkowej, z uwagi na to, że nie może być już wszczęte postępowanie podatkowe, organ podatkowy traci uprawnienie do określenia lub ustalenia zobowiązania, zaś uprawnienia do korekty deklaracji, także powodującej zwiększenie obciążenia podatkowego, nie traci podatnik. Od zaniechania organu podatkowego i działania kontrolujących (czyli upoważnionych przez organ podatkowy pracowników) zależeć będzie wysokość wymagalnego zobowiązania. Natomiast już po upływie terminu przedawnienia prawa do wszczęcia postępowania podatkowego wyłącznie od podatnika będzie zależało to, czy dokona on korekty deklaracji i – w konsekwencji – to, czy zapłaci podatek. Po upływie terminu 6-miesięcznego powstrzymanie się od dokonania korekty spowoduje, że kontrolowany skorzysta z dobrodziejstwa upływu czasu, co wynika z treści art. 165b o.p. Można zaryzykować

---

<sup>22</sup> P. Pietrasz, w: C. Kosikowski, L. Etel, R. Dowgier, P. Pietrasz, M. Popławski, S. Presnarowicz, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 752.

twierdzenie, że przepis ten prowadzi do sytuacji, w której podatek traci w pewnych okolicznościach przymiot świadczenia przymusowego. Oto bowiem pomimo istnienia zobowiązania podatkowego organ podatkowy zostaje pozbawiony instrumentu do jego realizacji, co jednak nie stoi na przeszkodzie, ażeby zobowiązanie zostało wykazane przez podatnika w akcie jego dobrej woli. W takim przypadku organ podatkowy nie jest uprawniony do weryfikacji, jak też do wydobywania zobowiązania podatkowego. Dopiero złożenie skorygowanej deklaracji uprawnia do podjęcia czynności organu związanych z weryfikacją zobowiązania i z ewentualnym dochodzeniem roszczeń wierzyciela podatkowego<sup>23</sup>.

#### 4.3.3. Wstrzymanie z mocy prawa wykonania ostatecznej decyzji podatkowej

Nowelizacja Ordynacji podatkowej wprowadziła od 1 stycznia 2009 roku zasadę podlegania wykonaniu decyzji ostatecznej z zastrzeżeniem możliwości wstrzymania jej wykonania (art. 239e o.p.). W konsekwencji, co do zasady, tylko decyzja podatkowa wyposażona w przymiot ostateczności stanowi podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego. Wstrzymanie wykonania decyzji ostatecznej regulują zarówno przepisy Ordynacji podatkowej jak też ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Ordynacja podatkowa przewiduje wstrzymanie wykonania decyzji ostatecznej na wniosek lub z urzędu w razie wniesienia skargi do sądu administracyjnego do momentu uprawomocnienia się orzeczenia sądu administracyjnego.

Organ podatkowy pierwszej instancji wstrzymuje na wniosek wykonanie decyzji ostatecznej w razie wniesienia skargi do sądu administracyjnego do momentu uprawomocnienia się orzeczenia sądu administracyjnego – po przyjęciu zabezpieczenia wykonania zobowiązania wynikającego z decyzji wraz z odsetkami za zwłokę, o którym mowa w art. 33d § 2 o.p. – do wysokości zabezpieczenia i na czas jego trwania (art. 239f § 1 pkt 1 o.p.).

Strona może dowolnie wybrać formę lub formy zabezpieczenia, spośród wymienionych w art. 33d § 2 o.p. (art. 33f § 1 o.p.). W sprawie przyjęcia za-

---

<sup>23</sup> A. Gąsowska, P. Pietrasz, *Kilka uwag na temat art. 165b Ordynacji podatkowej*, w: *Ordynacja podatkowa. Wokół nowelizacji*, R. Dowgier (red.), Białystok 2009, s. 270 i nast. oraz P. Pietrasz, w: C. Kosikowski, L. Etel, R. Dowgier, P. Pietrasz, M. Popławski, S. Presnarowicz, *Ordynacja podatkowa Komentarz*, Warszawa 2009, s. 752 i nast.



bezpieczenia, o którym mowa w art. 33d § 2 o.p. wydaje się postanowienie, na które przysługuje zażalenie (art. 33g o.p.).

Wstrzymanie wykonania ostatecznej decyzji podatkowej w razie wniesienia skargi do sądu administracyjnego do momentu uprawomocnienia się orzeczenia sądu administracyjnego przy jednoczesnym przyjęciu zabezpieczenia określonego w art. 33d o.p. lub ustanowienia zabezpieczenia rzeczowego (zastaw skarbowy, hipoteka przymusowa), z jednej strony zachowuje płynność finansową podatnika, z drugiej zaś strony zabezpiecza interes fiskalny<sup>24</sup>. W przypadku gdy strona zaproponuje zabezpieczenie, o którym mowa w art. 33d o.p., w celu wstrzymania wykonania decyzji – organ podatkowy zobligowany jest do przyjęcia takiego zabezpieczenia, o ile oczywiście spełnione są ku temu przesłanki ustawowe. Przyjęcia lub odmowy przyjęcia zabezpieczenia nie pozostawiono do uznania organu podatkowego<sup>25</sup>.

Wniosek, strony w przedmiocie wstrzymania wykonania decyzji podlega załatwieniu bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie 14 dni. Niezałatwienie wniosku w tym terminie powoduje wstrzymanie wykonania ostatecznej decyzji podatkowej z mocy prawa do czasu doręczenia postanowienia w sprawie przyjęcia zabezpieczenia, chyba że przyczyny niezałatwienia wniosku w terminie zostały spowodowane przez stronę (art. 239f § 2 o.p.). Przyczyną taką może być na przykład wadliwe skonstruowanie wniosku, z czym wiąże się konieczność wezwania wnioskodawcy do uzupełnienia braków formalnych. Niezałatwienie przez organ podatkowy wniosku w ustawowym terminie wywołuje zatem skutek w postaci domniemania rozstrzygnięcia pozytywnego<sup>26</sup>.

Z treści art. 239f § 2 o.p. wynika, że niezałatwienie wniosku we wskazanym wyżej terminie powoduje wstrzymanie wykonania ostatecznej decyzji podatkowej z mocy prawa tylko do czasu doręczenia postanowienia w sprawie przyjęcia zabezpieczenia. Doręczenie postanowienia w sprawie przyjęcia zabezpieczenia nie wywołuje skutku wstrzymania wykonania decyzji. Skutek taki wywołuje bowiem postanowienie o wstrzymaniu wykonania ostatecznej decyzji podatkowej. Niezbędne jest zatem wydanie i doręczenie takiego właśnie postanowienia, co może mieć jednak miejsce w okresie późniejszym niż

---

<sup>24</sup> S. Presnarowicz, w: C. Kosikowski, L. Etel, R. Dowgier, P. Pietrasz, S. Presnarowicz, *Ordynacja Podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 783.

<sup>25</sup> Zob. też: W. Morawski, *Zabezpieczenie zobowiązań podatkowych w trybie art. 33d-33g Ordynacji podatkowej*, „Przegląd Podatkowy” 2007, nr 4, s. 31.

<sup>26</sup> P. Pietrasz, w: J. Dembczyńska, P. Pietrasz, K. Sobieralski, R. Suwaj, *Praktyka administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, Wrocław 2009, s. 111.

doręczenie postanowienia w sprawie przyjęcia zabezpieczenia. Trafnie wskazano, że w takiej sytuacji, stosując wykładnię celowościową, należy przyjąć, że wstrzymanie wykonania decyzji trwa przez cały okres, aż do czasu, kiedy organ podatkowy w postanowieniu o wstrzymaniu wykonania decyzji ostatecznej wydanym na podstawie art. 239f § 1 pkt 1 o.p. nie określi czasu jego trwania<sup>27</sup>.

#### 4.3.4. Skutki podejmowania czynności kontrolnych po upływie terminu zakończenia kontroli

Do kontroli podatkowej nie mają zastosowania przepisy rozdziału 4 działu IV Ordynacji podatkowej poświęcone załatwianiu spraw, w tym regulujące terminy załatwiania spraw. Jedynie na mocy art. 292 o.p. do kontroli podatkowej w sprawach nieuregulowanych znajduje odpowiednie zastosowanie art. 139 § 4 o.p. Zgodnie z tym przepisem do terminów określonych w § 1-3, czyli załatwiania spraw, w tym w postępowaniu odwoławczym, nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa podatkowego dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu.

W odniesieniu do kontroli podatkowej postanowienia art. 284b o.p. mają mobilizować organ kontrolujący do zakończenia kontroli w czasie właściwym dla jej przedmiotu i zakresu<sup>28</sup>. W art. 284b § 1 o.p. ustawodawca nałożył na organ kontroli obowiązek zakończenia kontroli bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie wskazanym w upoważnieniu. Zakończenie kontroli podatkowej, zgodnie z art. 291 § 4 o.p., następuje w dniu doręczenia kontrolowanemu protokołu kontroli. Oznacza to, że w terminie wskazanym w upoważnieniu powinny być przeprowadzone czynności kontrolne, ale także sporządzony i doręczony protokół z kontroli.

Zgodnie z art. 284b § 3 o.p. dokumenty dotyczące czynności kontrolnych dokonanych po upływie terminu zakończenia kontroli wskazanego w upoważnieniu do kontroli nie stanowią dowodu w postępowaniu podatkowym, chyba że został wskazany nowy termin zakończenia kontroli. Skutkiem doko-

---

<sup>27</sup> B. Dauter, *Wstrzymanie wykonania decyzji podatkowej*, „Jurysdykcja Podatkowa” 2009, nr 2, s. 21.

<sup>28</sup> C. Kosikowski, w: C. Kosikowski, L. Etel, R. Dowgier, P. Pietrasz, S. Presnarowicz, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 916.

nania czynności kontrolnych dokonanych po upływie terminu wskazanego w upoważnieniu kontroli i przy jednoczesnym braku wyznaczenia nowego terminu zakończenia kontroli nie jest zatem bezskuteczność tych czynności. Skutek ten odnosi się bowiem do mocy dowodowej dokumentów dotyczących tych czynności. Dokumenty takie nie będą mogły być uznane za dowód w postępowaniu podatkowym.

Należy zwrócić uwagę no to, że kontrola podatkowa kończy się protokołem kontroli, natomiast ewentualne określenie lub ustalenie zobowiązania podatkowego ma miejsce w postępowaniu podatkowym, o ile po kontroli podatnik sam nie dokona korekty deklaracji podatkowej lub też nie złoży takiej deklaracji po raz pierwszy. Dlatego też zarówno protokół kontroli jak również inne dokumenty i materiały pozyskane w toku kontroli podatkowej mają istotne znaczenie dowodowe na etapie postępowania podatkowego. Postanowienia art. 284b § 3 o.p. ograniczają natomiast możliwość wykorzystania wskazanych dokumentów jako dowodów w postępowaniu jurysdykcyjnym. Sankcja wynikająca z tego przepisu wpływa zatem na sytuację organu podatkowego w toku postępowania podatkowego w związku z realizacją zasady prawdy materialnej.

Konsekwencje wynikające z art. 284b § 3 o.p. nawiązują w pewnym sensie do postanowień art. 180 § 1 o.p., w myśl którego, jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem.

Upływ terminu zakończenia postępowania nie ma natomiast żadnego wpływu na dowody zebrane wcześniej oraz nie ogranicza możliwości zakończenia kontroli, tj. sporządzenia i doręczenia protokołu kontroli. Limity czasowe do zakończenia sprawy w tym zakresie należy traktować jako dyscyplinujące organ w załatwieniu sprawy<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Wyrok NSA z dnia 29 sierpnia 2006 r., I FSK 1045/05, LEX nr 262095.



III.

---

**Przykłady rozwiązań prawnych  
przeciwdziałających  
bezczynności administracji  
stosowane w wybranych krajach**

---

Zasadą powszechnie przyjętą i akceptowaną w demokratycznych porządkach prawnych jest to, że postępowanie administracyjne prowadzone być powinno „w sposób nieskomplikowany, właściwy i w przewidzianych terminach” (Niemcy), lub „w rozsądnym terminie” (Holandia), czy też „bez zbędnej zwłoki” (Finlandia). Analiza porządków prawnych krajów demokratycznych pozwala jednak zaobserwować instrumenty prawne, które w znaczący sposób pozwalają zapobiegać oraz przeciwdziałać beczynności administracji. Przykładowo – niemiecka ustawa o postępowaniu administracyjnym przewiduje – pod pewnymi warunkami – instytucję **fikcyjnego zezwolenia** (*Genehmigungsfiktion*). Jest to fikcja wydania decyzji (pozwolenia) w przypadku niewydania decyzji w terminie 3 miesięcy (8 tygodni w Holandii, 6 miesięcy w Austrii), czyli tzw. konstrukcja milczącego przyzwolenia. Istotne jest jednak to, że wyraźnie zaznacza się, iż bieg terminu zaczyna się liczyć od momentu wniesienia kompletnego wniosku, co ogranicza ryzyko nieporozumień pomiędzy wnioskodawcą a organem administracyjnym. Rozdział XII Praw Malty przewiduje z kolei, że upływ 2-miesięcznego terminu w załatwianiu spraw, należy rozumieć jako odmowę załatwienia sprawy zgodnie z wnioskiem adresata. Podobne rozwiązanie przyjęto we Francji, gdzie milczenie administracji w przypadku, gdy powinna być wydana decyzja, rozumiane jest jako decyzja negatywna, zgodnie z zasadą: „kto nic nie mówi, ten odmawia” wprowadzona już ustawą z dnia 17 lipca 1900 roku o milczeniu administracji (La loi du 17 juillet 1900 sur le *silence de l'administration*) i potwierdzona przez ustawę z 7 czerwca 1936 – La loi du 7 juin 1936. Milczenie zachowywane przez właściwy organ administracyjny przez dłużej niż 4 miesiące od złożenia wniosku równa się decyzji odmownej, od której służy odwołanie (w ciągu 2 miesięcy) do sądu administracyjnego. Dla administracji stwarza to czasami również korzystne rozstrzygnięcie, gdyż może uniknąć

konieczności wydania decyzji trudnej do umotywowania. Przepisy szczególne mogą przewidywać też inne terminy. Tak jest w przypadku dostępu do dokumentacji administracyjnej – milczenie oznacza decyzję negatywną po upływie 2 miesięcy. Wyjątkiem od powyższej zasady są odmienne regulacje, które mogą być stanowione wyłącznie w zakresie urbanistyki, użytkowania i gruntów (pozwolenia na karczowanie, na zmianę użytkowania rolnego). Zgodnie z hipotezą, milczenie oznacza tu zgodę – ma wtedy miejsce dorozumiane wydanie decyzji. Pozwala to na zmniejszenie uciążliwości bezczynności organu i załatwienie sprawy w krótszym czasie, a jednocześnie pociąga za sobą bardziej znaczącą konsekwencję niż domniemana decyzja odmowna, gdyż zgoda stwarza określoną sytuację prawną.

Ważnym założeniem jest najczęściej to, że termin zaczyna biec dopiero z datą, gdy kompletny wniosek zostaje skutecznie doręczony właściwemu organowi. Jeśli chodzi o jego długość, różni się w zależności od regulacji, na przykład w zakresie budowy prywatnego budynku sanitarnego – 6 miesięcy. W przypadku pozwolenia na budowę, organ administracyjny sam określa ten termin w potwierdzeniu odbioru wniosku, który przesyła.

W niemieckim systemie postępowania administracyjnego, strona (adresat decyzji) ma możliwość wnioskowania do organu o **potwierdzenie pozwolenia** powstałego w wyniku upływu terminu (dorozumianego pozwolenia).

Austriacka ustawa o postępowaniu administracyjnym przewiduje, że w przypadku, gdy decyzja nie zostanie wydana w przewidzianym terminie, strona może żądać w pisemnym wniosku, aby organ wyższej instancji mający w tej sprawie rozstrzygnął sprawę (**wniosek o przeniesienie jurysdykcji**). Jednakże, gdy głównym powodem zwłoki nie jest wina organu, wniosek zostanie odrzucony.

Niemiecki Kodeks postępowania sądownoadministracyjnego (*Verwaltungsgerichtsordnung* – VwGO) przewiduje możliwość złożenia skargi do sądu z **powództwem o wydanie orzeczenia** w miejsce niewydanego aktu administracyjnego (powództwo wprowadzające w życie; Art. 42.1). Powództwo takie jest dopuszczalne wyłącznie, jeśli powód twierdzi, że akt administracyjny, odmowa lub zaniedbanie jego wydania naruszyło jego prawa.

Konstytucja Finlandii jak i ustawa o postępowaniu administracyjnym (434/2003), przyjmują założenie rozpatrywania spraw bez zbędnej zwłoki. Na wniosek strony organ udzieli informacji na temat przewidywanego czasu wydania decyzji i odpowie na zapytania odnośnie postępu rozpatrzenia

sprawy. Osoba może zawsze zareagować na beczynność, składając skargę administracyjną do beczynnego organu lub organu go nadzorującego lub do Biura RPO lub Kanclerza Sprawiedliwości. Mogą oni udzielić upomnienia, wyrazić opinię lub sugestię bądź wszcząć postępowanie karne w sprawie wykroczenia/nadużycia władzy. Strona może też wszcząć postępowanie przeciw organowi (odszkodowawcze) lub przeciw urzędnikowi (karne lub odszkodowawcze, na podstawie odpowiedzialności urzędnika za zgodność swoich czynności z prawem). W sprawach z zakresu zabezpieczenia społecznego, wnioskodawca może otrzymać odszkodowanie z mocy prawa. Przepisy szczególne, mające swoją podstawę w prawie UE wprowadziły nowe formy mechanizmów przeciwko beczynności: przekroczenie terminów może być postrzegane jako negatywna lub pozytywna decyzja.

W Belgii przyjmuje się, że milczenie w odpowiedzi na skargę obywatela wydaje się najbardziej niebezpieczną formą inercji i powstrzymywania się od działania, ponieważ może naruszyć stosunki między administracją a administrowanymi. W związku z tym przyjmuje się tu różne rozwiązania: można na przykład wywieść z milczenia istnienie dorozumianej decyzji: tzw. milczące przyzwolenie. Często też prawodawca sam przypisuje milczeniu administracji właściwe znaczenie. Gdy minie termin przewidziany przez prawo i organ nie wydał decyzji, decyzja jest albo pozytywna, albo negatywna. Gdy administracja jest zobowiązana do wydania decyzji, zainteresowany może wymagać tego od organu. Jeśli nie wyda on decyzji w ciągu 4 miesięcy, milczenie to równa się decyzji odmownej, od której służy skarga do RS. W tym przypadku chodzi o tzw. technikę pomocniczą: nie jest ona możliwa, jeśli, z jednej strony, nie można zastosować teorii milczącego przyzwolenia, a z drugiej strony prawo nic nie przewiduje. Ponadto przewiduje się także środki pośrednie, na przykład administrowany może pociągnąć do odpowiedzialności urzędnika lub może wnieść skargę do organu nadzorującego.

Jakkolwiek zagadnienie zapobiegania i przeciwdziałania beczynności administracji publicznej jest bardziej złożone, to przede wszystkim obawa przed utratą środków przeznaczonych na realizację środków publicznych, związana z wewnątrz-instytucjonalną kontrolą sprawności działań kadr, powoduje wdrożenie szeregu środków i procedur, mających na celu motywowanie, szkolenie, rozwijanie umiejętności twardych i miękkich, wdrażanie efektywnych standardów zarządzania, budowy określonej kultury organizacyjnej i atmosfery pracy, racjonalnego rozkładu obowiązków, służących efektywności działania administracji. Odpowiedzialność odszkodowawcza admi-



nistracji publicznej, jako jeden z elementów zasady demokratycznego państwa prawnego, zgodnie z dzisiejszą wiedzą, jest jedną z najważniejszych gwarancji proceduralnych, służących w zakresie przedmiotowym projektu – usprawnieniu pracy administracji. Należy także zaznaczyć, że jej skuteczność jest uzależniona od sposobu pracy i trybu rozpatrywania spraw przez sądy, czego analiza wykracza poniekąd poza założenia przyjęte przez organizatorów.

Istotne wydaje się też to, że – jak wynika z przeprowadzonej analizy – problem beczynności administracji publicznej uzależniony może być od kwestii kulturowych i tradycji administrowania. I tak na przykład ustawodawca oraz Ministerstwo Sprawiedliwości Finlandii uznały przewidziane przez obowiązujące w Finlandii prawo środki za nieskuteczne i opracowują projekt dotyczący środków prawnych przeciw beczynności władz lub sądów administracyjnych; zakłada się, że w jego wyniku zostaną zaproponowane bardziej skuteczne rozwiązania. Z kolei jak podkreśla się w literaturze, regulacje austriackie funkcjonują raczej dobrze – niedoskonałości dotyczą na przykład faktu że powyższe zasady mogą być egzekwowane tylko, jeśli obywatel jest uprawniony do otrzymania formalnej decyzji. Nie wszystkie akty administracji publicznej skierowane do obywatela spełniają to kryterium.



IV.

---

## Rekomendacje

---

Z punktu widzenia skuteczności i sprawności działań administracji publicznej, konieczne wydaje się podejście kompleksowe w tym sensie, że z jednej strony potrzebne są takie regulacje prawne, które przeciwdziałają naruszeniu sprawności działania organów administracyjnych, a z drugiej strony wyposażają świadomego obywatela w skuteczny instrument dochodzenia odpowiedzialności organu z punktu widzenia konsekwencji jego beczynności.

W zakresie znajomości instrumentu zażalenia na beczynność, stanowiącego podstawę do dochodzenia słusznych praw obywateli w kontaktach z administracją publiczną, pierwszoplanowe znaczenie – jak się wydaje – powinna mieć praktyka urzędów. Konieczne wydaje się wprowadzenie obowiązku pouczenia przez organ, w trakcie przyjmowania sprawy (podania), że instrument ten wnioskodawca może wykorzystać w razie opóźnienia jej rozpatrywania przez organ. Z doświadczeń organów administracyjnych wynika, że kampania informacyjna o prawach i obowiązkach nie zastąpi całkowicie komunikacji pośredniej (za pośrednictwem urzędnika lub osoby zaznajomionej z tematyką) i nie będzie miała większego znaczenia w kontaktach urzęd-klient. Jest to niewątpliwie działalność przekraczająca wymogi działania „z urzędu”, lecz jednoznacznie najbardziej efektywna, zapobiegająca także nieuzasadnionemu wykorzystywaniu instrumentu zażalenia na beczynność przez klientów. Pracownicy organów administracyjnych często wskazywali, że prowadzenie kampanii informacyjnych pomaga w poszerzeniu świadomości prawnej obywateli, ta natomiast jest niezbędna do zrozumienia ich własnej sytuacji prawnej i wykorzystywania środków przewidzianych przez ustawodawcę. Nie wskazywali jednak własnych organów, jako właściwych do prowadzenia takich przedsięwzięć, pozostawiając je bliżej nieokreślonym

podmiotom zewnętrznym, wymieniając organizacje pozarządowe lub ministerstwa. Zarówno stan prawny regulujący kwestię rozwiązywania opóźnień w pracy administracji, kwestia informacji o przysługujących uprawnieniach, świadomość urzędników i klientów istnienia instrumentów zapobiegania bezczynności, przekonania oraz wszelkie inne relacje w kontaktach z administracją publiczną wpływają na obecny, zdiagnozowany kształt zjawiska w Polsce. Problematyka ta wydaje się szczególnie istotna i wyraźna, jeśli podzielić funkcje państwa i prawa, na funkcje założone i realizowane (M. Borucka-Arctowa). Z pewnością formalna koncepcja porządku prawnego jest wartością samą w sobie, jednak podnoszone wcześniej względy kulturowe oraz podkreślana coraz częściej konieczność dostosowania modelu operacyjnego administracji publicznej do potrzeb nowoczesnego społeczeństwa wskazują, że zarówno w kontaktach urząd–klient, jak w zakresie regulacji prawnej dotyczącej zażaleń na bezczynność powinny zajść daleko idące zmiany. Jeżeli przyjąć, że wykonywanie zadań z zakresu administracji publicznej ma czynić zadość wymaganiom stawianym przez prawo, zgodnie z zasadą legalizmu, to zagadnienie szybkości postępowania administracyjnego staje się jednym z zasadniczych w zakresie rozwiązywania spraw, szczególnie w perspektywie pomocniczej funkcji państwa wobec obywatela. Często od szybkości postępowania zależy przecież całkowite zaspokojenie lub realizacja prawnego interesu klienta. Praktyka rozpatrywania spraw przez urzędy, zgodnie z ustawowymi terminami załatwiania spraw, jest często daleka od pożądaných. Nie należy tego stanu wiązać wyłącznie z aktualnym stanem prawnym. Normy prawne są co najwyżej instrumentem racjonalizacji życia społecznego (L. Morawski). Jeżeli jednak celem regulacji prawnej jest terminowe i skuteczne załatwianie spraw klientów przez organy administracji, to należy poszukiwać takiej regulacji prawnej, która ten cel pozwala osiągnąć (G. Skąpska). Z tego powodu najskuteczniejszą metodą poprawy sytuacji w zakresie szybkości rozpatrywania spraw i rozpatrywania zażaleń byłaby zmiana stanu prawnego, informowanie klientów przez organy administracji o przysługujących uprawnieniach, wdrożenie rozwiązań monitorowania terminowości załatwiania spraw, uczestnictwo personelu administracyjnego w szkoleniach z zakresu prawa, zarządzania i komunikacji z klientem. Szczególną rolę należałoby przyznać opracowaniu i wdrożeniu określonego modelu/standardu zarządzania procesem rozpatrywania spraw, z wykorzystaniem stosownych narzędzi informatycznych, który pozwala na ewidencjonowanie, selekcję i przegląd wpływających terminów.

W powszechnej świadomości społecznej, wśród głównych przyczyn występowania beczynności organów administracji często wskazywane są problemy kadrowe. Dotyczą one zarówno braków w obsadzie kadrowej, jak i niewłaściwego przygotowania do pracy urzędników. Jako istotny brak kadrowy uznawana jest zbyt mała ilość pracowników zajmujących się sprawami.

Proponowana nowelizacja ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>1</sup>, zwanej dalej „Kodeksem”, powinna mieć na celu znaczące usprawnienie postępowania administracyjnego poprzez eliminację istniejących ograniczeń, powodujących niewystarczającą ochronę praw strony w przypadku beczynności organu administracji publicznej. Po pierwsze, podkreślenia wymaga dość ograniczona znajomość tej instytucji wśród obywateli. Spośród 139 osób, klientów administracji publicznej (czyli osób zainteresowanych problemem sprawności działania administracji) wypełniających ankietę, znajomość instrumentu „zażalenia na beczynność” zadeklarowało jedynie 54%. Jego skuteczność oceniana również przez obywateli będących klientami administracji, została oceniona na poziomie umiarkowanej skuteczności (34%) oraz niewielkiej skuteczności (24%). Pozytywne oddziaływanie – z punktu widzenia skuteczności tego instrumentu – zauważa jedynie 16% badanych. Jednocześnie 35% badanych zadeklarowało znajomość oraz wykorzystywanie alternatywnych wobec zażalenia na beczynność instrumentów kontroli (nie tylko prawnych) wpływających na przeciwdziałanie beczynności organu.

Dosyć niska jest również ilość spraw wszczynanych poprzez złożenie zażalenia na beczynność organów. Z badań prowadzonych w 48 organach wyższego stopnia (SKO i wojewodowie) średnia roczna ilość wpływających zażaleń na beczynność organów dla których są one organami wyższego stopnia, wynosiła w roku 2006 – 23,3 w roku 2007 – 23,2, a w roku 2008 – 24,1 sprawy (przy średniej ilości ok. 3420 spraw rocznie daje to poniżej 1% spraw).

W miejsce zażalenia na niezakończoną sprawę w terminie zaproponować można rozwiązanie mające za zadanie zmotywowanie organów załatwiających sprawę administracyjną do jej merytorycznego zakończenia bez zbędnej zwłoki. W postępowaniach wszczynanych na żądanie strony zaproponować

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

można regułę polegającą na przyjęciu zasady tzw. domniemania decyzji pozytywnej, w przypadku milczenia administracji (tzw. milcząca zgoda).

Rozwiązanie to ma szczególne znaczenie w przypadku większości spraw prostych, w których uczestniczy jedna strona i jeden organ załatwiający sprawę (bez konieczności współdziałania organów), gdzie w grę wchodzi wydawanie pozwoleń, zezwoleń, zgód i uzgodnień, licencji, koncesji i innych wniosków, wymagających aprobaty organu administracyjnego. Przyjęte rozwiązanie pozwala organowi bądź to na załatwienie sprawy poprzez wydanie decyzji, bądź też poprzez tzw. milczące przyzwolenie, niewymagające szczegółowego uzasadniania decyzji i formalnego jej przygotowywania. Będzie to możliwe szczególnie wtedy, gdy wnioskodawca w sposób konkretny i precyzyjny, skonstruuje swoje żądanie.

Ponieważ nie wszystkie działania organów administracyjnych polegają jedynie na zatwierdzaniu wniosków stron, zaś niektóre wymagają od nich podjęcia czynności polegających na określeniu warunków (na przykład przy zagospodarowaniu nieruchomości) lub wykonania czynności materialno-technicznych (jak na przykład udostępnienie informacji publicznej), wskazać należy na możliwość odrębnego uregulowania we właściwych przepisach szczególnych, konsekwencji prawnych beczynności organu.

Zaproponowane rozwiązanie powinno eliminować – co do zasady – konsekwencje prawne beczynności i przewlekłości postępowania administracyjnego. Przedłużenie terminu załatwienia sprawy powinno wymagać wskazania – łącznie z podstawą prawną – podmiotu odpowiedzialnego za niezakończoną sprawę w terminie. Jeśli zaś organ nie wskaże podmiotu odpowiedzialnego lub też sam będzie winny przewlekłości, potwierdzi tym samym swoją beczynność dając prawną podstawę (tzw. prejudykat) dochodzenia odpowiedzialności odszkodowawczej w związku z beczynnością organu (art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. *„Jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej”*).

Projekt nowego rozwiązania prawnego powinien eliminować niewystarczające i nieskuteczne regulacje prawne w Kodeksie, dokonując ich zastąpienia rozwiązaniami postulowanymi nie tylko w doktrynie postępowania administracyjnego, ale głównie w naukach o administracji.

Podkreślenia wymaga konieczność pozostawienia bez zmian założenia generalnego, wprowadzającego regułę załatwiania spraw administracyjnych bez zbędnej zwłoki, o którym mowa w art. 35 § 1 Kodeksu. Cała koncepcja przedmiotowej nowelizacji sprowadza się do zmotywowania organów administracyjnych do maksymalnego ograniczania zwłoki w działaniu wszędzie tam, gdzie jest to konieczne. Tam zaś, gdzie nie ma potrzeby podejmowania działań z uwagi na precyzyjnie skonstruowane żądanie, wystarcza odformalizowane, milczące przyzwolenie. Rolą organu administracyjnego jest w pierwszej kolejności wydanie decyzji odmownych tam, gdzie nie kwalifikują się one do pozytywnego (zgodnego z wnioskiem) załatwienia.

Dotychczasowa regulacja art. 35 nie określała w sposób maksymalny dnia upływu terminu w sprawach, które mogły być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ. Uzasadniona wydaje się konieczność przyjęcia założenia, że załatwianie powyższych spraw nie powinno trwać dłużej, niż 7 dni, przy czym termin ów zaczyna biec z chwilą złożenia kompletnego wniosku. W odmiennym przypadku następuje domniemanie zatwierdzenia wniosku zgodnie z treścią żądania strony i to w dniu następującym po dniu, w którym upłynął 7-dniowy termin wydania decyzji.

Aby jednak nie spowodować sytuacji, w wyniku których powstaną domniemania decyzji o treści budzącej poważne wątpliwości co do zgodności z prawem, konieczne wydaje się przyjęcie możliwości ich eliminowania z obrotu prawnego przy pomocy instrumentów przewidzianych zarówno w kodeksie jak i w ustawach szczególnych. Możliwe więc będzie zarówno uchylenie i zmiana decyzji domniemanych, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania zakończonych domniemaniem decyzji.

Jednocześnie należałoby przyjąć założenie, że strona, która wystąpiła z kompletnym wnioskiem o wydanie decyzji i nie otrzymała jej w terminie 7 dni, nie może ponosić negatywnych konsekwencji prawnych bezczynności organu. W razie wątpliwości, ciężar dowodu w powyższym zakresie, zgodnie z ogólną zasadą dowodzenia okoliczności z których wywodzi się korzystne dla siebie konsekwencje prawne, spoczywać będzie na stronie.

Dotychczasowy podział na sprawy wymagające postępowania wyjaśniającego oraz sprawy szczególnie skomplikowane wydaje się być dzisiaj nieco



sztuczny. Sprawy wymagające postępowania wyjaśniającego to takie sprawy, których załatwienie w formie decyzji wymaga od organu zbierania dowodów, informacji i wyjaśnień, czyli sprawy, do załatwienia których nie wystarczają informacje i dowody wymienione w art. 35 § 2. Szczególnie skomplikowany charakter sprawy administracyjnej przypisuje się sprawom mającym złożony stan faktyczny lub wymagającym przeprowadzenia szczególnie starannego i wnikliwego postępowania wyjaśniającego, jak i ze względu na niejasny stan prawny, wymagający starannej wykładni przepisów prawa lub też z uwagi na precedensowy charakter rozstrzygnięcia<sup>2</sup>. W doktrynie przyjmuje się, że zakwalifikowanie danej sprawy do „sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego” względnie do „sprawy szczególnie skomplikowanej” należy do organu prowadzącego postępowanie<sup>3</sup>, zaś ze względu na doniosłe konsekwencje takiej kwalifikacji należy przyjąć, że organ administracji publicznej powinien powiadomić o tym stronę (uczestników postępowania)<sup>4</sup>. Skoro więc organ administracyjny i tak powinien zawiadomić stronę o dłuższym niż miesięczny, terminie załatwienia sprawy z uwagi na jej „szczególne skomplikowanie”, to wydaje się, że nie ma potrzeby wyodrębniania obu terminów w sposób sztywny. Każdy organ będzie mógł „przedłużyć” postępowanie wydając postanowienie w sposób przewidziany w art. 36 § 1 i dostosowując okres załatwiania sprawy odpowiednio do stopnia jej skomplikowania, prawidłowo je uzasadniając. Przyjąć należałoby jako podstawowy, termin 2 miesięcy na załatwienie sprawy, podobnie jak ma to miejsce w standardach europejskich.

Kontrola prawidłowości „przedłużania” terminów załatwiania spraw zapewniać powinna możliwość wniesienia zażalenia na postanowienie, wyznaczające nowy termin załatwienia sprawy.

W dotychczasowym brzmieniu art. 35 § 4 przewidywał, iż organy wyższego stopnia mogą określać rodzaje spraw, które są załatwiane w terminach krótszych niż określone w tym przepisie. W praktyce – jak zauważa W. Chróścielewski – „przepis ten w związku ze zmianami organizacyjno-strukturalnymi w administracji publicznej był przepisem martwym, gdyż najczęściej – zwłaszcza w odniesieniu do administracji samorządowej – organy wyższego stopnia w rozumieniu k.p.a. nie są organami nadrzędnymi nad

---

<sup>2</sup> A. Wróbel, *Komentarz do art. 35 k.p.a.*, LEX.

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> Zob. W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1983, s. 159.

organami wydającymi decyzje w I instancji”<sup>5</sup>. Jednocześnie coraz częściej w przepisach szczególnych przewiduje się krótsze niż wskazane w art. 35 terminy załatwiania spraw. Jednocześnie należy dokonać zmiany treści art. 36 § 1, polegającej na rozciągnięciu obowiązku zawiadomienia o niedotrzymaniu terminu także na terminy określone w przepisach szczególnych.

Dotychczasowa wykładnia art. 35 i 36 w zakresie, w jakim dotyczą one zwłoki w załatwieniu sprawy (opóźnień z przyczyn niezależnych od organu), w opinii doktryny zawierała rozwiązania, które wydawały się logicznie sprzeczne<sup>6</sup>. Ustawodawca z jednej strony nakazywał do terminów załatwiania spraw nie wliczać „okresów opóźnień spowodowanych z przyczyn niezależnych od organu” (art. 35§ 5), zaś z drugiej strony zobowiązywał organ do zawiadamiania stron o każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie w razie „zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu” (art. 36§2). W związku z powyższym niezbędne wydaje się zaproponowanie nowej treści art. 35§ 5, w którym przewidziana zostałaby konstrukcja powodująca automatyczne wstrzymanie biegu terminów załatwiania spraw w przypadkach rozpoczęcia biegu okresów czasu, przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu. Wstrzymanie biegu terminu załatwiania sprawy następować jednak powinno wyłącznie w przypadku, w którym organ, stwierdziwszy rozpoczęcie biegu takiego okresu, zawiadomi strony postępowania o powyższych okolicznościach, powodujących niemożliwość wydania decyzji wydając zaskarżalne postanowienie. Wstrzymanie biegu terminu załatwiania sprawy spowoduje, iż nie dojdzie do wydania decyzji domniemanej, zaś strona będzie miała możliwość wszczęcia kontroli prawidłowości powyższego postanowienia przez organ wyższego stopnia poprzez wniesienie zażalenia.

Dotychczasowe brzmienie art. 36 sprowadzało się do zobowiązania organu do zawiadomienia strony o niezakończona sprawy – niezależnie od przyczyn zwłoki – w terminie określonym w art. 35, oraz podania przyczyn zwłoki i wskazania nowego terminu załatwiania sprawy. Zawiadomienia

---

<sup>5</sup> Por. W. Chróścielewski, *Opinia dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (druk sejmowy nr 2987), [dokument elektroniczny]. Tryb dostępu: [http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/0/6D93646D788D1A88C1257728002A112A/\\$file/i821-10.rtf](http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/0/6D93646D788D1A88C1257728002A112A/$file/i821-10.rtf).

<sup>6</sup> W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie*, Warszawa 1962, s. 146.

takie, o ile w ogóle były sporządzane, bowiem nie przewidziano bezpośrednio sankcji za naruszenie powyższego obowiązku, sprowadzały się do zdawkowego stwierdzenia organu, iż sprawa nie została załatwiona w terminie na przykład „z uwagi na jej skomplikowany charakter”, zaś nowy termin załatwienia sprawy ustalany był dowolnie. Konieczne wydaje się zaproponowanie rozwiązania, które poza tym, że rozciąga obowiązek informowania również na sprawy załatwiane w terminach wskazanych w przepisach szczególnych – nakazywać będzie dokonanie tego zawiadomienia w formie postanowienia, na które stronie przysługuje zażalenie. Poddanie kontroli instancyjnej prawidłowości powyższych zawiadomień da gwarancje ich wszechstronnego przeanalizowania przed wydaniem, w szczególności w obszarach wymaganych w § 1, gdzie wprowadza się obowiązek wskazania okoliczności faktycznych i prawnych, stanowiące przyczynę zwłoki, wskazanie podmiotu odpowiedzialnego oraz takie ustalenie nowego terminu załatwienia sprawy, które będzie uwzględniało postulat działania bez zbędnej zwłoki.

Dotychczasowa treść art. 36 istotnie ogranicza możliwość dochodzenia odpowiedzialności władzy publicznej za zaniechania w wydawaniu aktów indywidualnych o charakterze władczym, czyli za uszczerbki spowodowane przewlekłością postępowania administracyjnego. Ustawodawca na gruncie art. 417<sup>1</sup> k.c., w przypadku odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przewlekłością postępowania uzależnia bowiem dopuszczalność żądania odszkodowania od stwierdzenia we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania decyzji. Konieczny jest więc tzw. prejudykat, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. W doktrynie postępowania cywilnego przyjmuje się, że instrumentem stwierdzenia przewlekłości w postępowaniu administracyjnym jest orzeczenie sądu administracyjnego, uwzględniające skargę na beczynność (art. 149 p.p.s.a.). Ale dopiero niewykonanie tego orzeczenia uprawnia osobę, która poniosła szkodę, do żądania odszkodowania „na zasadach określonych w kodeksie cywilnym” od organu, który nie wykonał orzeczenia (art. 154 p.p.s.a.). Jeżeli w ciągu trzech miesięcy poszkodowany nie uzyska odszkodowania od organu administracyjnego, może żądać odszkodowania przed sądem powszechnym. Rozwiązanie to wydaje się zupełnie pozbawiać realnej ochrony uczestników postępowania administracyjnego. W powyższym zakresie zasadne byłoby przyjęcie rozwiązania, które pozwoli przyjąć, że to organ wyższego stopnia, rozpatrujący zażalenie na postanowienie o przedłużeniu terminu, ustalając, że jedna z przyczyn niezakończoności sprawy w terminie leży po stronie organu załatwiającego sprawę,

stwierdzi wadliwe niewydanie decyzji, w rozumieniu art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c., co pozwoli poszkodowanemu na dochodzenie odpowiedzialności odszkodowawczej w sytuacji, w której organ nie załatwia sprawy z własnej winy, zaś po stronie wnioskodawcy – w wyniku tej beczynności – powstaje szkoda.

Zasadne wydaje się również przyjęcie konstrukcji domniemania wydania decyzji w przypadku jej niewydania w terminie wskazanym w art. 35 lub ustalonym w myśl art. 36. Jest to rozwiązanie które ma na celu zmotywowanie organów administracyjnych do załatwiania spraw wymagających postępowania wyjaśniającego w terminie 2-miesięcznym, bądź też w terminie racjonalnie „przedłużonym”, szczególnie wtedy, gdy konieczne jest wydanie decyzji odmawiającej realizacji żądania zawartego w podaniu o wszczęcie postępowania. Jeśli w tym czasie organ nie znajdzie wystarczających argumentów na wydanie decyzji odmownej, uznaje się, że w dniu następującym po dniu, w którym upłynął termin wydania decyzji, została wydana decyzja o treści zgodnej z żądaniem osoby wnoszącej o jej wydanie. Odrębną kwestią jest to, że konieczne wydaje się wprowadzenie zasad kontroli prawidłowości takich domniemanych decyzji. Stąd zasadne jest przyjęcie założenia, że w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych, możliwe jest uchylene lub zmiana decyzji domniemanych, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania zakończonych domniemaniem decyzji. Rozwiązanie takie daje możliwość wyeliminowania z obrotu prawnego domniemanych decyzji, które obarczone są wadami, wymagającymi interwencji organu właściwego lub organu wyższego stopnia.

Konstrukcja domniemania wydania decyzji zgodnej z treścią żądania osoby wnoszącej o jej wydanie – jak się wydaje – może mieć także zastosowanie w sprawach, w których występują sporne interesy stron. Po pierwsze bowiem, sprawę można załatwić w terminie ustawowym lub ustalonym w trybie art. 36. Po drugie, w art. 61 można by przyjąć rozwiązanie nakazujące organowi w każdym przypadku wielości stron oraz w postępowaniach wszczynanych z urzędu, podać – w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania – ustawowy termin załatwienia sprawy i datę od kiedy jest on liczony.

Podobnie zasadne wydaje się przyjęcie obowiązku wskazania osoby odpowiedzialnej za załatwienie sprawy (wraz ze wskazaniem jej numeru telefonu) oraz konsekwencje prawne niezakończona sprawy w terminie.

W takim przypadku, każda ze stron będzie miała informację o wszczęciu postępowania w konkretnej sprawie, co pozwoli jej na aktywny udział w czynnościach postępowania.

Jednocześnie wydaje się zasadne przyjęcie możliwości wniesienia odwołania od domniemanej decyzji, bezpośrednio do organu administracji publicznej wyższego stopnia. Jeśli bowiem – z jakiegokolwiek przyczyny – sprawa nie zostanie załatwiona w terminie i wywoła to skutek powstania decyzji domniemanej, to strona niezadowolona będzie miała w tym zakresie środek zaskarżenia, pozwalający na wszczęcie kontroli instancyjnej w danej sprawie.

Ponadto, rozpatrując odwołanie w sprawie domniemanej decyzji, organ wyższego stopnia winien być obowiązany do zwołania rozprawy administracyjnej, w której obok stron, uczestniczyć będzie także przedstawiciel organu, który nie załatwił sprawy w terminie. Taka okoliczność pozwoli na wyjaśnienie wszelkich wątpliwości sprawy.

Konieczne wydaje się również rozciągnięcie obowiązku zawiadomienia o niezakończonym w terminie, także na organ administracji publicznej, który wszczął postępowanie administracyjne z urzędu. Założeniem podstawowym sugerowanych zmian jest zmotywowanie organów do terminowego załatwiania spraw, co jest istotne zarówno w postępowaniach wszczynanych na żądanie stron, które dotyczą najczęściej przyznania im uprawnień, jak i w postępowaniach wszczynanych z urzędu, w których organy administracyjne decydują o nakładaniu obowiązków publicznoprawnych (lub decydują o cofnięciu uprawnień). Konsekwencją niezakończonym w terminie powinno być przyjęcie – w dniu następującym po dniu, w którym upłynął termin wydania decyzji – braku podstaw do wszczęcia postępowania administracyjnego. Organ, który w terminie dwóch miesięcy nie znajdzie dowodów na udokumentowanie tezy, zgodnie z którą wszczął postępowanie, pozbawia się możliwości ponownego wszczynania i prowadzenia tego postępowania o ile nie doszło do zmiany okoliczności faktycznych lub prawnych (zgodnie z zasadą trwałości decyzji).

Konsekwencją powyższego rozwiązania powinna być też możliwość wystąpienia przez stronę postępowania z wnioskiem do właściwego organu o urzędowe potwierdzenie stanu prawnego, wywołanego powyższymi okolicznościami. Uprawnienie do uzyskania powyższego zaświadczenia przysługiwać powinno stronie w każdym czasie.

Powyższe rozwiązania, dotyczące prawnych konsekwencji niezakończonym w terminie sprawy, w której postępowanie zostało wszczęte z urzędu powinny znaleźć swe zastosowanie, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Jest to wprawdzie oczywistość dla każdego prawnika, ale informacja

tego typu daje istotny sygnał szczególnie stronom postępowania, że możliwe są także odmienne rozwiązania, wynikające z przepisów szczególnych.

Zasadne wydaje się rozwiązanie, które będzie przewidywać możliwość zaskarżenia stanu prawnego wywołanego powstaniem domniemania, będącego konsekwencją prawną niezakończona sprawy w terminie. Będzie to mieć istotne znaczenie w sprawach, w których występują strony o spornych interesach. Należałoby więc przyjąć, że w stosunku do decyzji domniemanej, stronie służy odwołanie bezpośrednio do organu administracji publicznej wyższego stopnia. Z powyższym uprawnieniem strony zintegrować należy obowiązek skierowany zarówno do organu, który nie zakończył sprawy w terminie, jak i do organu wyższego stopnia, który obowiązany jest zawiadomić pozostałe strony postępowania o wniesionym odwołaniu. Organ wyższego stopnia powinien mieć możliwość wezwania organu, którego bezczynność zaskarżono, do dostarczenia mu – w terminie 7 dni od dnia otrzymania wezwania – kompletnej dokumentacji w sprawie, z wyjaśnieniem przyczyn niezakończona sprawy w terminie.

Organ wyższego stopnia, do którego wnosi się odwołanie, winien być obowiązany do zwołania rozprawy administracyjnej z udziałem stron oraz przedstawiciela organu, który nie zakończył sprawy w terminie. W trakcie takiej rozprawy możliwe będzie wszechstronne wyjaśnienie całokształtu materiału dowodowego w sprawie oraz dokonanie oceny prawidłowości podjętego rozstrzygnięcia (ewentualnie można rozważyć możliwość obciążenia kosztami rozprawy organu, który dopuścił się bezczynności z własnej winy).

Obowiązek zawiadomienia stron o wszczęciu postępowania powinien zostać ograniczony w stosunku do dziś obowiązującego, który doprowadza do bezzasadnej sytuacji nic nie wnoszącego do sprawy zawiadamiania jedynej strony postępowania o tym, że jej wniosek spowodował wszczęcie postępowania.

Obowiązek taki wydaje się uzasadniony wyłącznie wtedy, gdy w sprawie mamy do czynienia z wielością stron oraz w postępowaniu wszczynanym z urzędu. Dodatkowo jednak, obok wcześniej zawieranej informacji o wszczęciu postępowania, zaproponować należy dodanie – w zawiadomieniu, o którym mowa w art. 61 § 4 – informacji o dniu, w którym zaczął biec termin zakończenia sprawy oraz o dniu planowanego zakończenia postępowania.

W nawiązaniu do powyższych propozycji zasadne wydaje się też wnioskowanie o zwiększenie precyzji wnoszonych żądań wszczęcia postępowania, w szczególności o element istotny i zakresu żądania. Założenie takie, znacząco

ułatwiłoby prowadzenie postępowania w zakresie wniesionego żądania. Pozwoliłoby to także na przyjęcie konkretnego domniemania wydanej decyzji, jeżeli wnioskodawca żądanie swe sprecyzuje. W przeciwnym wypadku, organ do którego wpłynęło żądanie wszczęcia postępowania będzie miał podstawę do wezwania wnoszącego żądanie do usunięcia braków podania w trybie art. 64 § 2.

## Abstract

---

The Project “Prevention of public administration’s inactivity. A non-governmental concept of legal reconstruction” was granted with additional funding within Priority 5 Measure 4 Submeasure 2 of the Human Capital Operational Programme (from the European Social Fund). Its basic aim was to identify issues and find appropriate measures to improve the prompt functioning of public administration. The essential part of the actions taken within the project consisted of conducting an empirical research concerning: 1) citizens’ knowledge of legal solutions addressing public administration’s inactivity, 2) frequency assessment of exercising the institution of “the complaint about inactivity” in selected authorities, as well as 3) an attempt to assess effectiveness of the remedy in the practice of public administration.

Functioning of public administration is nowadays based on various legal forms of action, however those which are the closest to citizens come mostly in the form of **an administrative decision**. This issue area was appointed as the subject of the research on public administration’s inactivity. The Authors’ objective was to assess the effectiveness of solutions introduced by the Administrative Procedure Code regulations in regard to dealing with individual cases where the legislator provided **time limits** for solving administrative issues which involve undertaking a decision. In the current legal environment it is assumed that administrative cases shall be considered without undue delay, cases requiring hearing proceedings – not later than within a month, and particularly complex matters in not more than two months from the day of initiating of the proceedings till their closing, most often by issuing an administrative decision. In practice, however, as the research results indicate, it happens that **administrative issues are considered within a longer period of time**, which leads to a state which is called “inactivity of an authority”. The legislator provides for a legal instrument against the phenomenon consisting of party’s possibility to lodge a complaint against the inactivity, which is addressed directly to an public administration’s authority of higher instance, commonly known as **complaint against inactivity**. It is yet an in-



strument which only initiates review of the authority which did not deal with the issue in time, regarding the legitimacy of the complaint (the only criteria is whether inactivity has occurred or not). When an occurrence of inactivity is found, a new time limit for dealing with the case is set. Not until the issue is not considered within the additional time, a party has the right to lodge a **claim against the authority's inactivity** to an administrative court. It should be mentioned that an administrative court, aside from setting another time limit, can only fine the authority for the failure of acting in time. From the applicant's point of view that is of little use, as the above-mentioned proceedings consider only assessment whether any authority's negligence has taken place. As a result, it seems justified to claim that "the complaint about inactivity" is a completely useless remedy when a party seeks a quick solution of a case. Exercising the right to lodge „a complaint about inactivity" may considerably defer a substantive settlement of the cases for the whole period necessary to examine whether an inactivity has occurred. Instead of speeding up the proceedings, the instrument makes them last longer. Hence it is a solution which contributes to lower efficiency of administration's actions and deters parties from applying it. The most important doubt considering the legal measure is whether the complaint about inactivity provides proper protection of party's rights.

Presuming that in 21st century in a law-abiding democracy there is no place for statutory regulations constructed only to **guarantee civil rights which are theoretical and illusive**, we decided to assess the phenomenon of administration's inactivity in a doctrinal, normative and empirical sphere. The Authors' principle was to attempt at analyzing and assessing the current legal regulations, confronting normative solutions existing in legal systems of selected countries and suggesting such a legal solution which would enable factual and efficient protection of the individual's interest, as well as the public interest.

For the purpose we prepared the series of three separate publications making up a certain cycle. The first volume consists of issues resulting from the study of the current normative environments, in regard to national regulations, as well as measures provided in selected democratic states, in different political systems.

The second volume presents the results of the research on the effects of inactivity in administrative procedure. It concerns the kinds of liability provided in legal regulations, concerning an administrative authority, its em-

ployee and penal liability of a public functionary. The measures provided by particular regulations were analyzed and their efficiency was subject to assessment.

The third volume shows the results of the empirical research and – made on the basis of the results – a comparison of objectives and needs in the field of legal protection of an average citizen. The Authors proposed adopting new legal solutions which objective would be enhancement of the impact on dynamics of administrative authorities' actions, especially in the area of settlement of individual's administrative cases.

The basic aim of the analysis is to formulate essential issues and to construct conclusions which will allow to find means to perform public administration's tasks in a fast and effective way. The research analysis is mainly based on collected empirical data, administrative workers' opinions, public administration's clients and available publications and it is the foundation for a project of legislative initiative taking into consideration practical and theoretical issues of public administration's functioning.

While preparing the study, the Authors referred to scholar works concerning management and administrations sciences, as well as to case law of national and European courts and tribunals. They assessed their findings in the context of international and European standards of public administration's activity – "good governance".

The analysis of the binding legal regulations concerning instruments against administrative inactivity enabled us to broaden the scope of the assessment.

In Authors' opinion, the general regulations provided in law at the moment concentrate mainly on the element of counteracting effects of inactivity in individual cases. Such a principle seems to contravene the core of administration's activity, i.e. its efficient functioning. Repressive measures arising from failing to act within time provided by law should not be the only justification for efficiency and activity itself. Organization and legal remedies preventing administration's inactivity seem to be an optimal solution. It is widely recognized in public governance science that the essence of efficient activity is to deal with decision situations (issues) which have not occurred yet or which consequences are not visible yet. Thus, the objective of effective and efficient administration nowadays is to anticipate events and legal procedures ought to reinforce it, not to restrict it. Pre-emptive action – in this case preventing an occurrence of inactivity – can be far more efficient, both with

reference to protection of public interest and to individual interest of an administrative action's addressee. The introduction of solutions which diminish risk of negative legal consequences resulting from inactivity erases the area of actions taken by administration and review bodies (mainly by courts) to determine legal effects of administration's inactivity. Why would administration conduct administrative proceedings in order to establish whether a certain administrative authority failed to take any action, if the risk of a lengthy proceeding can be eliminated or minimized without letting administrative inactivity happen? After all, it is undoubtedly a solution which is faster, less costly and it restores administration's status of an efficient institution.

Which interest (public or private) is executed and at the same time protected in case when inactivity has to occur to be formally confirmed and only then legal measures in different areas of public and private law arising from inactivity can be taken? And despite the operations, the administrative case still is not substantially settled?

It seems that a broader interdisciplinary approach considering also a sociological, management, organization, psychological and public culture perspective is needed to find a solution to the issue.

The findings included in the study and serving as the basis for the suggested amendments in the Administrative Procedure Code are reflected in the research results. From the statements made by officials working in first and second instance authorities and administration's clients, it appears that the fundamental issues in administration's activity – when taking into account its efficiency and speed – along with complexity of factual circumstances being a subject to administrative decisions, are: 1) personnel difficulties (including insufficient competence of officials) and 2) poor work culture in public administration units. The adoption of the suggested solutions seems to considerably limit or even eliminate their consequences.

The solutions proposed by the Authors involve necessity to implement the European standards of good governance expressed in such acts as, for example, the European Convention on Human Rights, the more so in a situation of filing a complaint about administration's inactivity to European tribunals, taking a critical stance on lengthiness of Polish administration activity. For Polish legislation a revolutionary judgment on lengthiness of proceedings was the European Court of Human Rights verdict of 26 October 2000 in the Kudła v. Poland case, RJD 2000-XI. The judgment is deemed to be precedential as it changed the perception of a relation between provisions of

Article 6 Section 1 and Article 13 of the European Convention on Human Rights (the right to an efficient review remedy in the national system). The Court in the *Kudla* judgment was in favour of an interpretation of Article 13 assuming the existence of **an efficient remedy** in national legal systems of state parties to the Convention, which allows to file complaints about lengthy proceedings contravening Article 6 Section 1 to national authorities. Defined this way, current regulations by law, a complaint about inactivity, as well as claims to administrative courts are not effective instruments. After their application an administrative case is still not settled, and this should be the main objective and significant touchstone of effectiveness.

## Wykaz autorów

---

- Grzegorz Dudar** – Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku
- Damian Dworakowski** – socjolog, badacz
- Bartosz Ignatowicz**, mgr – doktorant w Katedrze Teorii Państwa i Prawa,  
Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku
- Artur Kosicki**, mgr – doktorant w Katedrze Prawa Administracyjnego,  
Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku
- Elżbieta Lemańska** – Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku
- Maciej Perkowski**, dr hab. – adiunkt w Katedrze Prawa Międzynarodowego,  
Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku
- Piotr Pietrasz**, dr – adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego,  
Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku oraz sędzia  
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku
- Patrycja Joanna Suwaj**, dr hab., prof. WSAP, Katedra Administracji Publicznej,  
Wyższa Szkoła Administracji Publicznej im. St. Staszica  
w Białymstoku, adiunkt w Katedrze Prawa  
Administracyjnego, Wydział Prawa  
Uniwersytetu w Białymstoku
- Robert Suwaj**, dr – adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego,  
Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku oraz członek  
Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Białymstoku
- Robert Szczepankowski**, dr – adiunkt w Katedrze Administracji Publicznej,  
Wyższa Szkoła Administracji Publicznej im. St. Staszica  
w Białymstoku
- Recenzent:
- Dariusz Kijowski**, dr hab., prof. UwB – Katedra Prawa Administracyjnego,  
Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku