

**Przeciwdziałanie beczynności  
administracji publicznej.  
Zarys problematyki**



**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

**Przeciwdziałanie bezczynności  
administracji publicznej.  
Zarys problematyki**

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: 978-83-929421-1-5

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 |
|-------------|---|

## I. Działanie publiczne w rozsądnym terminie jako standard międzynarodowy

|   |    |
|---|----|
| 1. Międzynarodowe koncepcje „dobrej administracji”,<br><i>W. Hryniewicka, A. Jackiewicz</i> .....   | 14 |
| 2. Rozsądny czas postępowania sądowego cywilnego, administracyjnego i karnego w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na przykładzie spraw polskich, <i>I. Wrońska</i> ..... | 28 |
| 3. Rola Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w przeciwdziałaniu zaniechań administracji, <i>M. Kun-Buczko</i> .....  | 39 |
| 4. Fundusze europejskie przed Trybunałem Konstytucyjnym jako skutek między innymi bezczynności legislacyjnej, <i>M. Perkowski</i> .....   | 46 |

## II. Bezczyność administracji publicznej

|  |    |
|--|----|
| 1. Bezczyność, opieszałość, milczenie administracji publicznej a przewlekłość jej działań, <i>R. Suwaj</i> ..... | 62 |
| 2. Legalna i nielegalna bezczynność administracji, <i>R. Suwaj</i> .....   | 66 |
| 3. Przeciwdziałanie bezczynności w ujęciu Jerzego Stefana Langroda, <i>B. Dobkowska</i> .....                    | 68 |

## III. Prawne środki ochrony indywidualnej przeciw bezczynności administracji publicznej

|  |    |
|--|----|
| 1. Uwagi ogólne, <i>R. Suwaj</i> .....                     | 82 |
| 2. Zażalenie na bezczynność, <i>R. Suwaj</i> .....         | 84 |
| 3. Ponaglenie organu podatkowego, <i>P. Pietrasz</i> ..... | 89 |

|      |   |     |
|------|---|-----|
| 4.   | Sprzeciw przedsiębiorcy wobec prowadzenia kontroli z naruszeniem czasu trwania kontroli, <i>R. Suwaj</i> .....  | 94  |
| 5.   | Skarga powszechna jako środek przeciwdziałania bezczynności administracji publicznej, <i>J. Dobkowski</i> ..... | 97  |
| 6.   | Sądowoadministracyjne środki ochrony .....  | 113 |
| 6.1. | Uwagi ogólne <i>P. Pietrasz</i> .....   | 113 |
| 6.2. | Skarga do sądu na bezczynność, <i>M. Kojło</i> .....  | 114 |
| 6.3. | Możliwość orzekania przez sąd na podstawie odpisu skargi, <i>E. Lemańska</i> .....                              | 124 |
| 6.4. | Skarga w przedmiocie niewykonania wyroku sądu, <i>E. Lemańska</i> .....   | 131 |
| 7.   | Możliwość dochodzenia odszkodowania w trybie Kodeksu Cywilnego, <i>A. Bieliński</i> .....                       | 140 |

#### **IV. Wspomagające prawo instrumenty przeciwdziałania bezczynności administracji publicznej**

|    |   |     |
|----|---|-----|
| 1. | Uwagi ogólne, <i>R. Suwaj</i> .....   | 152 |
| 2. | Zarządzanie instytucją publiczną jako instrument zapobiegania bezczynności, <i>P.J. Suwaj</i> ..... | 154 |

#### **V. Przykłady rozwiązań prawnych stosowanych w wybranych krajach**

|    |  |     |
|----|--|-----|
| 1. | Bezczynność administracji w modelu niemieckim, <i>T. Dubowski</i> .....  | 164 |
| 2. | Holenderski system ochrony prawnej wobec bezczynności organów administracji, <i>A. Drabarz</i> .....   | 173 |
| 3. | Ograniczanie bezczynności federalnych agencji administracyjnych w USA. Zarys problematyki, <i>R. Szczepankowski</i> .....                        | 181 |
| 4. | Rozwiązania przeciwdziałające bezczynności organów administracji publicznej w belgijskim i francuskim porządku prawnym, <i>P. Borowska</i> ..... | 185 |

|                |     |
|----------------|-----|
| Abstract ..... | 191 |
|----------------|-----|

|                     |     |
|---------------------|-----|
| Wykaz autorów ..... | 195 |
|---------------------|-----|

## 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 przeprowadzenia badań empirycznych w zakresie: 1) znajomości rozwiązań prawnych przeciwdziałających beczynności administracji przez obywateli, 2) dokonania oceny częstotliwości korzystania z instytucji „Zażalenia na beczynność” w wybranych organach, a także 3) 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 zjawisku, polegający na możliwości złożenia przez stronę postępowania, zażalenia do organu administracji publicznej wyższego stopnia, zwanego powszechnie **zażaleniem**

**na bezczynność.** 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 bezczynności, czy nie). W przypadku stwierdzenia, że taka bezczynność miała miejsce, wyznaczony jest nowy termin załatwienia sprawy. Dopiero niezakończona sprawa w dodatkowym terminie daje stronie postępowania uprawnienie do złożenia **skargi** na bezczynność 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 bezczynności. Z punktu widzenia klienta administracji, niewiele mu to daje. Powyższe postępowanie dotyczy bowiem jedynie oceny, czy doszło do zaniedbania ze strony organu. W konsekwencji, uzasadnione może wydawać się twierdzenie, że „zażalenie na bezczynność” jest instrumentem mało przydatnym w sytuacji, w której stronie zależy na szybkim załatwieniu sprawy. Co więcej, skorzystanie z możliwości złożenia zażalenia na bezczynność może spowodować znaczące odsunięcie w czasie merytorycznej realizacji sprawy, na cały okres obejmujący zbadanie czy doszło do bezczynności organu, czy też nie. Zamiast więc przyspieszać postępowanie, instrument ten może powodować jego wydłużenie. Jest to więc rozwiązanie, które może wpływać na zmniejszenie sprawności działania administracji i jednocześnie działać odstrasżająco na strony postępowania zniechęcając od prób stosowania tego narzędzia. Najważniejszą jednak wątpliwością dotyczącą tego środka prawnego jest to, czy zażalenie na bezczynność 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**, postanowiliśmy dokonać oceny zjawiska bezczynności 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 skuteczną i skuteczną ochronę tak interesu indywidualnego, jak i interesu publicznego.

W tym celu przygotowaliśmy serię trzech odrębnych publikacji tworzących pewien cykl. Część pierwsza, obejmuje zagadnienia stanowiące wynik badań obowiązującego stanu normatywnego, zarówno w perspektywie regulacji krajowych, jak i w zakresie rozwiązań przewidzianych w wybranych krajach demokratycznych, działających w różnych systemach politycznych.



Część druga, poświęcona została prezentacji wyników analizy konsekwencji wynikających z beczynności 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 organa administracyjne w zakresie większego zdynamizowania podejmowanych przez nie czynności, w szczególności w zakresie szybszej i skuteczniejszej realizacji 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 na 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 beczynności administracji, przewidzianych przez ustawodawcę, pozwoliła poszerzyć pole dokonywanej oceny.

W opinii Autorów, obowiązujące dziś ogólne regulacje prawne skupiają się głównie na elemencie przeciwdziałania skutkom beczynności w indywidualnych sprawach. Takie założenie zdaje się stać w opozycji do istoty funkcjonowania administracji, jaką jest sprawne działanie. Warunkiem sprawności oraz samego działania nie powinna być jedynie jednak represja, wiążąca się ze stwierdzonym przekroczeniem terminów załatwiania spraw. Optymalnym rozwiązaniem wydają się być środki organizacyjne i prawne, które spowodują zapobieganie powstawania beczynności 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 antycypowanie wydarzeń, zatem procedury prawne powinny ją w tym wspierać, a nie ograniczać. Działanie wyprzedzające – w tym przypadku 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 powstania negatywnych konsekwencji prawnych wynikających z bezczynności, likwidujemy cały obszar działania administracji oraz organów kontroli (głównie sądów), zmierzający do ustalania skutków i konsekwencji prawnych bezczynności administracji. Po co więc administracja ma się zajmować prowadzeniem postępowania administracyjnego zmierzającego do ustalenia czy doszło do bezczynności w działaniu konkretnego organu administracyjnego, jeśli można zlikwidować bądź zminimalizować ryzyko przewlekłego postępowania, nie dopuszczając do powstania stanu bezczynności administracji? Jest to przecież rozwiązanie niewątpliwie 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 rozwiązań zawartych w podsumowaniu tego opracowania, 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 Europejska Konwencja 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 roku, 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 załatwiona, a to powinno być ich głównym celem oddziaływania i znaczącym miernikiem skuteczności.

*Redaktorzy*



I.

---

**Działanie publiczne  
w rozsądnym terminie  
jako standard międzynarodowy**

---

1.

## Międzynarodowe koncepcje „Dobrej Administracji”

W literaturze z zakresu nauk o administracji spotkać można wiele przymiotników określających administrację. Nazywa się administrację na przykład jako: wewnętrzną, zewnętrzną, władczą, niewładczą, ingerującą lub świadcząca<sup>1</sup>. Od pewnego czasu w debatach politycznych, zarówno na szczeblu krajowym, jak i międzynarodowym pojawia się nowe określenie, a mianowicie „dobra administracja”.

Co oznacza powyższe pojęcie? Jak należy je rozumieć? Wydawać by się mogło, że dobra administracja jest nowoczesną ideą rządzących, stworzoną w odpowiedzi na potrzeby współczesnego społeczeństwa. Analizując jednak historię doktryn polityczno-prawnych łatwo dostrzec, iż „dobra administracja” była odwiecznym pragnieniem ludzkości. Pierwsze ślady owego pragnienia pojawiły się już w starożytności. Konfucjusz (551-479 p.n.e.) w przypowieści odnośnie do sprawowania władzy przez urzędników, mówi: „*przewodząc dużemu państwu, szanuj rząd i bądź godzien zaufania, mądrze gospodaruj zasobami i kochaj swój lud (...)*”<sup>2</sup>. Problem dobrej administracji był również poruszany przez Platona (427-347 p.n.e.) i Arystotelesa (384-321 p.n.e.).

Bardzo interesujące filozoficzne rozważania w tym względzie przedstawia także Ciceron (106-43 p.n.e.), który twierdził, że rola urzędów polega na tym, aby sprawować zwierzchnictwo i przypisywać rzeczy w sposób godziwy, pożyteczny i zgodny z prawem. Nad urzędnikiem stoi prawo, a urzędnik stoi

---

<sup>1</sup> I. Lipowicz, *Istota administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, Z. Niewiadomski (red. nauk.), Warszawa 2009, s. 42.

<sup>2</sup> *Dialogi konfucjańskie*, przeł. K. Czyżewska-Madajewicz, M. Kunstler, Z. Tłumski, Wrocław 1976, I, 5, s. 37; cyt. za: M. Seniuk, *Prawo do dobrej administracji. Od koncepcji teoretycznej do instytucji prawnej*, s. 187-188, [w:] *Studia Prawnoustrojowe*, B. Sitek (red. nauk.), Olsztyn 2009.

nad ludem, w związku z czym urzędnik jest mówiącym prawem, a prawo milczącym urzędnikiem<sup>3</sup>.

Z kolei św. Augustyn (354-430) w dziele *O Państwie Bożym*, pisze: „*kochać trzeba nie stanowisko w tym życiu i nie władzę (...), ale samo dzieło, które dzięki stanowisku temu lub władzy dochodzi do skutku byleby się dokonywało uczciwie i pożytecznie (...) ten, kto staje się przełożonym nad innymi, czuwa nad innymi, mianowicie troszczy się o nich*”<sup>4</sup>.

W XIII wieku św. Tomasz z Akwinu wzbogacił rozważania o dobrej administracji o myśl, zgodnie z którą to rządzący porządkują społeczność wolnych dla jej dobra wspólnego. Rządy powinny być słuszne i sprawiedliwe, jeśli jednak nie kierują się one ku dobru wspólnemu społeczności, lecz ku dobru prywatnemu rządzącego, są one niesprawiedliwe i przewrotne<sup>5</sup>.

Pragnienie dobrej administracji dostrzec można w koncepcji umowy społecznej J.J. Rousseau (1712–1778). Pisze on, że: „*Depozytariusze władzy wykonawczej nie są bynajmniej panami ludu tylko jego funkcjonariuszami (...) nie jest ich zadaniem umawiać się, lecz słuchać; że podejmując się obowiązków zleczanych im przez państwo, spełniają tylko obywatelski obowiązek*”<sup>6</sup>.

Przytoczone powyżej rozważania filozofów wskazują, iż na przestrzeni wieków dobrą administrację rozumiano jako dobrą władzę lub dobre państwo. Współcześnie znaczenie tego terminu jest jednak znacznie głębsze. Z „dobrym administrowaniem” zetknąć się można w europejskiej doktrynie nauk administracyjnych już od dłuższego czasu. Jednakże w ostatnich dekadach XX wieku owa doktrynalna koncepcja ulega jurydyzacji, pojawiają się akty prawne oraz orzeczenia sądowe, które świadczą o zasadniczej zmianie w postrzeganiu dobrej administracji, która zaczyna być przedmiotem zainteresowania już nie tylko prawa administracyjnego, ale wielu innych dziedzin i dyscyplin naukowych.

Dobra administracja, w europejskiej doktrynie administracyjnej wpływa przede wszystkim z nurtu koncepcji sprawiedliwości proceduralnej. Trafnie wskazał J. Łętowski, pisząc iż „*wyraźnie zaobserwować można – a jest to niezmiernie charakterystyczne – że orientacja zarówno polityki, jak i nauki, a także orzecznictwa przesuwają się ze sfery ochrony materialnej słuszności*

---

<sup>3</sup> A. Sylwestrzak, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 2002, s. 87, [w:] M. Seniuk, *Prawo do dobrej administracji...*, op. cit., s. 188.

<sup>4</sup> Św. Augustyn, *O Państwie Bożym, Przeciw poganom*, księga XXII, Warszawa 2003, s. 620, [w:] M. Seniuk, *Prawo do dobrej administracji...*, op. cit., 189.

<sup>5</sup> Św. Tomasz z Akwinu, *Dzieła wybrane*, Kęty 1999, s. 227, [w:] M. Seniuk, *Prawo do dobrej administracji...*, op. cit., s. 189.

<sup>6</sup> J.J. Rousseau, *O umowie społecznej*, Kęty 2002, s. 79, [w:] M. Seniuk, *Prawo do dobrej administracji...*, op. cit., s. 189.

(a nawet zgodności z prawem) na proceduralną słuszość postępowania”<sup>7</sup>. Dlatego też zarówno doktryna jak i praktyka zaczęła zwracać uwagę, iż realizacji postulatu dobrej administracji szukać dziś należy w normach prawa procesowego. Znajduje to swoje odbicie w europejskich procesach integracyjnych, w których współcześnie obserwowany jest wzrost zainteresowania kwestiami proceduralnymi. Na gruncie dobrej administracji pierwszoplanową rolę najpierw odgrywała Rada Europy, a następnie, korzystając z jej dorobku, proces ten jest kontynuowany równoległe w ramach Unii Europejskiej.

Na świecie Rada Europy znana jest jako organizacja zajmująca się ochroną praw człowieka, jednak zakres jej działalności wybiega znacznie dalej. Wśród dziedzin znajdujących się w polu jej działalności wskazuje się między innymi sferę administracyjną<sup>8</sup>.

Działalność Rady Europy opiera się głównie na opracowywaniu i przygotowywaniu konwencji, porozumień, rezolucji (uchwał), zaleceń (rekomendacji). Owe instrumenty charakterystyczne dla prawa międzynarodowego nie tworzą odrębnego porządku prawnego, którego normy obowiązywałyby z mocy prawa na terytoriach Państw Członkowskich tak jak dzieje się to w przypadku funkcjonowania rozporządzeń wspólnotowych, które w sposób bezpośredni kształtują prawa i obowiązki obywateli. Funkcją tej organizacji

---

<sup>7</sup> Dlatego nadzwyczaj trafne jest stwierdzenie J. Łętowskiego, który mając na uwadze między innymi skomplikowany z punktu widzenia jednostki system prawa materialnego pisze, iż „w takiej sytuacji zrozumiałe staje się wyraźne żądanie ustalenia fundamentalnych, bezspornych i powszechnie znanych zasad procedury, według których działać powinny organa prawa. Zasady te muszą dziś odgrywać podstawową legitymizującą rolę. Mogą ją pełnić tylko wówczas, gdy odwoływać się będą w większym stopniu do zgody (konsensusu), nie zaś do siły (autorytetu)”, J. Łętowski w recenzji publikacji B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1992, „Państwo i Prawo” 1994, nr 4, s. 83 i 84. Podobnie Z. Niewiadomski pisze, iż normy procesowe zaczęto postrzegać jako ten rodzaj norm prawnych, bez których niemożliwa staje się realizacja prawa do dobrej administracji, podkreśla ponadto, że zarówno w teorii, jak i praktyce następuje przesunięcie zainteresowania z norm prawa materialnego na normy prawa procesowego. Z. Niewiadomski [w:] J. Drachal, E. Mzyk, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część procesowa*, Warszawa 2002, s. 196.

<sup>8</sup> Podstawą funkcjonowania Rady Europy jest statut. Wynika z niego, że głównym celem Rady jest „osiągnięcie większej jedności między jej członkami, aby chronić i wcielać w życie ideały i zasady, stanowiące ich wspólne dziedzictwo, oraz aby ułatwić ich postęp ekonomiczny i społeczny”. Powyższy cele osiągnąć są poprzez szeroko zakrojoną współpracę w ramach działalności organów Rady Europy. Działalność ta polega przede wszystkim na rozwiązywaniu istniejących problemów, zawieraniu porozumień i umów międzynarodowych oraz podejmowaniu wspólnych działań w kwestiach: społecznych, kulturalnych, naukowych, gospodarczych, prawnych i administracyjnych oraz w zakresie przestrzegania i rozwoju praw człowieka i podstawowych wolności. *Statute of the Council of Europe*, ETS 001, *Statut Rady Europy*, przystąpienie przez RP 26 listopada 1991 roku, Dz. U. z 1994 r., Nr 118, poz. 565-566.



jest przede wszystkim oddziaływanie na porządki krajowe Państw Członkowskich poprzez powyższe instrumenty, których normy znajdują swoje bezpośrednie odzwierciedlenie w krajowych porządkach prawnych dopiero po inkorporacji<sup>9</sup>.

Najważniejszym narzędziem współpracy pomiędzy Państwami Członkowskimi Rady Europy są konwencje. Obowiązują one tylko te państwa, które je ratyfikowały. Organizacja ta dysponuje imponującym pod względem treści i ilości dorobkiem prawnym. Do tej pory w ramach działalności Rady Europy powstało około 200 konwencji<sup>10</sup>. Wśród nich najistotniejszą rolę odgrywa *Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności* (EKPC). To właśnie w koncepcji praw człowieka, której najważniejszym ogniwem jest EKPC, wraz z całym systemem ochronnym, można dopatrywać się tła i uzasadnienia dla generalnych zasad dobrej administracji<sup>11</sup>. Wywarła ona zasadniczy wpływ na postrzeganie roli podstawowych praw człowieka w Europie i pomimo, iż EKPC nie jest dokumentem, w którym kwestie administracyjne odgrywają wiodącą rolę, to takie zagadnienia jak na przykład dostęp do sądu, otwarty dostęp do informacji, czy prawo własności, w zróżnicowany sposób wpływają na systemy administracyjne w wielu państwach<sup>12</sup>.

Dokument ten reguluje głównie kwestie związane z ochroną praw człowieka, jednak względem administracji, postanowienia w nim zawarte nie pozostają obojętne. W państwach, które ratyfikowały Konwencję organa administracji związane są jej postanowieniami w takim zakresie w jakim mogą ich dotyczyć. Z punktu widzenia prawa, do dobrej administracji, które kształtuje stosunki pomiędzy organem administracji publicznej a jednostką, znaczenie mają zapisy zawarte w art. 6 ust. 1 EKPC, który pomimo że odnosi się wprost do spraw cywilnych i karnych, ma właśnie związek z działalnością administracyjną. Treść owego przepisu jest następująca: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każ-

---

<sup>9</sup> A. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji jako standard europejski*, Toruń 2008, s. 69.

<sup>10</sup> J. Pieńkos, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2004, s. 564.

<sup>11</sup> W ten sposób ujmuje zagadnienie K. Nyman Metcalf: „Access to public services – European experiences to share”. Wystąpienie na konferencji pn.: *Delivering Public Services in CEE Countries: Trends and Developments*, Kraków, 25-27 kwietnia 2002 roku [dokument elektroniczny]. Tryb dostępu: [www.nispa.sk/news/papers/main/Nyman-Metcalf\\_rtf](http://www.nispa.sk/news/papers/main/Nyman-Metcalf_rtf); A. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji a art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, [w:] *Człowiek a tożsamość w procesie integracji Europy. Materiały III Międzynarodowej Konferencji Praw Człowieka*, Olsztyn, 29-30 maja 2003 roku, B. Sitek (red.), Olsztyn 2004.

<sup>12</sup> A. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji...*, op. cit., s. 73 i nast.

dego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. Postępowanie przed sądem jest jawne (...)”<sup>13</sup>.

Na katalog gwarancji zawartych w art. 6 ust. 1 składają się:

- prawo dostępu do sądu,
- niezawisłość i bezstronność organu sądowego,
- rzetelność postępowania,
- publiczny charakter postępowania,
- rozsądny termin<sup>14</sup>.

Również inne artykuły Konwencji mogą znaleźć swoje zastosowanie w relacjach, jakie zachodzą pomiędzy obywatelami a organami administracji. Doskonałym tego przykładem jest chociażby art. 8 EKPC, który reguluje kwestię zakresu ingerencji władzy publicznej w życie prywatne i rodzinne jednostki<sup>15</sup>. Niezwykle istotne znaczenie dla rozwoju koncepcji „dobrej administracji” miało prawotwórstwo określane mianem *soft law*. Wśród źródeł tego prawa należałoby wskazać przede wszystkim rezolucję Komitetu Ministrów Rady Europy z 28 września 1977 roku<sup>16</sup>.

„Motorem napędowym” działań „zapraszających” koncepcję „dobrej administracji” do porządku prawnego Wspólnot Europejskich był Trybunał Sprawiedliwości, w którego orzecznictwie pojawiła się „dobra administracja”, z czasem uznana za zasadę prawa wspólnotowego, oraz Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, Jacob Soderman, który pełnił uprzednio funkcję Parlamentarnego Ombudsmána Finlandii, toteż wspólnotowe ujęcie „dobrej administracji” jest zbliżone do tego terminu funkcjonującego w fińskim systemie prawa<sup>17</sup>. Należy zwrócić uwagę, iż koncepcja „dobrej administracji” najczęściej znajduje swoje odbicie w porządkach prawnych tych państw, w których funkcjonuje instytucja ombudsmána (np. w Finlandii, Danii, Norwegii, Szwecji, Grecji, Wielkiej Brytanii, Irlandii czy w Polsce). Oprócz wspomnianej sprawczej roli sądów europejskich oraz euro ombudsmána, są to instytucje mogące „odkrywać” dalsze zasady składające się na dobrą administrację.

R.W. Davis podaje przykład ombudsmána, który na drodze *soft law* (w formie zaleceń) rozwija europejskie zasady prawa administracyjnego,

---

<sup>13</sup> Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 284.

<sup>14</sup> A. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji...*, op. cit., s. 74-77.

<sup>15</sup> Ibidem, s. 86.

<sup>16</sup> Resolution No (77)31 on the Protection of the Individual in Relations to the Acts of Administrative Authorities, przyjęta przez Komitet Ministrów 28 września 1977 roku. Teksty wszystkich rezolucji i zaleceń na oficjalnej stronie Rady Europy: <http://www.coe.int>.

<sup>17</sup> O. Suviranta, *Good administration and efficiency in administration. Principles and legislation* [dokument elektroniczny]. Tryb dostępu: <http://www.cbss.st/documents/cbsspresidencies/7lithuanian/outlook/dbaFile483.html>.

wskazując, iż na tej drodze – jako element „dobrej administracji” – uznana została reguła nakazująca instytucjom wspólnotowym informowanie skarżących o przebiegu załatwiania ich skarg<sup>18,19</sup>.

Dobra administracja w porządku prawnym Unii Europejskiej oprócz tego, iż została uznana za zasadę prawa wspólnotowego (unijnego), postrzegana przez pryzmat praw jednostki, zaowocowała prawem podstawowym – prawem do dobrej administracji (*right to good administration*), czyli prawem jednostki do administracji sprawnej i efektywnej, działającej w demokratycznym państwie prawa w sposób praworządny i nowoczesny oraz wykonującej zadania publiczne rzetelnie, bezstronnie, nieprzerwanie i powszechnie<sup>20</sup>. Źródłem tego prawa jest Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej: Karta). Dokument ten przyjęto w Nicei w 2000 roku. Obecnie stanowi on część Traktatu Lizbońskiego. W rozdziale V Karty zatytułowanym: *Prawa Obywateli* w art. 41 *Prawo do dobrej administracji* czytamy:

„1. Każdy ma prawo do bezstronnego i rzetelnego załatwienia jego sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organa i agencje Unii.

2. Prawo to obejmuje:

- prawo każdej osoby do osobistego przedstawienia sprawy, zanim zostanie podjęty indywidualny środek mogący negatywnie wpłynąć na jej sytuację;
- prawo każdej osoby dostępu do akt jej sprawy, z zastrzeżeniem poszanowania uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej;
- obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji.

3. Każda osoba ma prawo domagania się od Wspólnoty naprawienia, zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla praw Państw Członkowskich, szkody wyrządzonej przez jej instytucje lub jej pracowników przy wykonywaniu ich funkcji.

4. Każda osoba może zwrócić się pisemnie do instytucji Unii w jednym z języków traktatowych i musi otrzymać odpowiedź w tym samym języku”<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> R.W. Davis, *Quasi – Judicial Review: The European Ombudsman As An Alternative To The European Courts*, “Web Journal of Current Legal Issues” 2000.

<sup>19</sup> *The European Ombudsman – Annual Report for 1997*, s. 129: „Zasady dobrej administracji, którymi związana jest również Komisja wymagają, aby skarżący był regularnie informowany o przebiegu załatwiania jego skargi. (...) W związku z tym pozostawienie skarżącego bez żadnej informacji przez cały rok nie jest w zgodzie ze wspomnianymi zasadami”.

<sup>20</sup> Z. Niewiadomski, *Czy prawo do dobrej administracji jest pojęciem normatywnym*, [w:] *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red. nauk.), Warszawa 2002, s. 67; cyt. za: M. Seniuk, *Prawo do dobrej administracji. Od koncepcji teoretycznej do instytucji prawnej*, s. 197, [w:] *Studia Prawnoustrojowe*, B. Sitek (red. nauk.), Olsztyn 2009.

<sup>21</sup> *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej* [dokument elektroniczny]. Tryb dostępu: <http://www.kartaprawpodstawowych.org.pl>, stan z dnia: 07.08.2010.

Prawo do dobrej administracji jest jednym z praw podstawowych obywateli UE. Zgodnie z nim, każdej osobie, niezależnie od jej przynależności państwowej, przysługuje prawo do rozpatrzenia bez zbędnej zwłoki swojej sprawy wniesionej do organu lub instytucji UE. Organa i instytucje, a także zatrudnieni w nich urzędnicy mają obowiązek załatwić sprawę w sposób właściwy, tj. bezstronny, zgodny z prawem i w rozsądnym terminie<sup>22</sup>.

Zapisy w Karcie nie mówią wprost czym jest „dobra administracja”, jednak analizując treść powyższego artykułu, nasuwa się wniosek, iż autorzy niniejszego dokumentu za „dobrą administrację” uważają administrację sprawiedliwą, bezstronną i uczciwą, która działa w sposób terminowy, sprawny i uprzejmy.

Zapisane w Karcie prawo do dobrej administracji zostało rozwinięte w Europejskim Kodeksie Dobrej Praktyki Administracyjnej (dalej: Kodeks), przyjętym przez Parlament Europejski dnia 6 września 2001 roku. Kodeks konkretyzuje zapisy zawarte w art. 41 Karty rozszerzając je i porządkując w ogólny katalog zasad postępowania w relacjach urzędów i instytucji UE z jednostką. Zasadami tymi są:

- zasada praworządności,
- zasada niedyskryminacji,
- zasada proporcjonalności (współmierności),
- zasada zakazu nadużywania uprawnień władzy publicznej,
- zasada bezstronności i niezależności,
- zasada obiektywności,
- zasada uczciwości,
- zasada uwzględnienia słusznego interesu jednostki,
- zasada uprzejmości,
- zasada odpowiadania na pisma w języku obywatela,
- zasada potwierdzania odbioru pism kierowanych do administracji publicznej,
- zasada przekazania sprawy właściwemu organowi w sprawie w przypadku mylnego skierowania,
- zasada wysłuchania jednostki przed podjęciem rozstrzygnięcia,
- zasada terminowości,
- zasada pouczenia o możliwości odwołania,
- zasada doręczenia rozstrzygnięcia,
- zasada ochrony danych,
- zasada uzasadnienia decyzji,
- zasada udzielenia informacji,

---

<sup>22</sup> J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, Warszawa 2002, s. 3.

- zasada prowadzenia rejestrów poczty wychodzącej i przychodzącej,
- zasada zaskarżenia wszystkich zaniedbań instytucji publicznych do Europejskiego Rzecznika Praw Człowieka<sup>23</sup>.

Zapisy zawarte w Kodeksie przeniosły pojęcie „dobrej administracji” ze zbioru pojęć pozaprawnych do zbioru praw obywatelskich przysługujących obywatelom Unii Europejskiej. Kodeks przyjęty niemal wszystkie organa i instytucje unijne jako instrukcję wskazującą standardy funkcjonowania administracji. Stanowi on także wzorzec postępowania dla administracji narodowych poszczególnych Państw Członkowskich. Jego charakter nie jest jednak obligatoryjny<sup>24</sup>.

Analizując wypowiedzi przedstawicieli doktryny europejskiej, nawiązujące do powstających równolegle wspomnianych dokumentów, pojawia się konkluzja, iż „dobra administracja” jest pojęciem niezwykle pojemnym i niemożliwe jest wyczerpujące wyliczenie wszystkich jej komponentów. Poszczególni autorzy posługują się różnego rodzaju typologiami mającymi usystematyzować poszczególne elementy tej zasady, jednak katalogi te różnią się od siebie, w zależności od założeń metodologicznych lub specyfiki funkcjonowania administracji w danym państwie.

Przykładowo K. Nyman Metcalf pisze, iż istnieje wiele sposobów wyrażania czym są zasady dobrej administracji i nie ma jednej ostatecznej zamkniętej ich listy. Wskazuje, iż administracja publiczna powinna funkcjonować zgodnie z prawem, na zasadzie pewności prawnej i proporcjonalności, ochrony uzasadnionych i zgodnych z prawem oczekiwań jednostki, ochrony jej interesu prawnego, niedyskryminacji, prawa do odwołania się od decyzji administracyjnych, zapewnienia sprawiedliwego traktowania każdej jednostki oraz wynikającej z konstytucyjnych postanowień, odpowiedzialności administracji publicznej. Dla organów stosujących prawo, niezwykle istotne są pojęcia obiektywizmu, transparentności i niedyskryminacji. Wymienione elementy są korzystne z punktu widzenia dostępu do administracji (zaufania obywatela do organu administracyjnego), której zadania i usługi świadczone są na równych dla wszystkich zasadach. To, że lista ta jest elastyczna i nie jest zamknięta, K. Nyman Metcalf uważa za sytuację korzystną, ponieważ umożliwia jej powiększenie i wprowadzanie zmian w katalogu dopasowujące go do zmian zachodzących w usługach, jakie świadczy administracja<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> *Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej*, Luksemburg 2005, s. 10-24.

<sup>24</sup> I. Lipowicz, *Prawo Obywatela do dobrej administracji...*, op. cit., s. 3.

<sup>25</sup> K. Nyman Metcalf, *Access to public services...*, op. cit.

Podobnie R.W. Davis<sup>26</sup> przyznaje, iż zasady dobrej administracji nie zostały wyliczone w sposób wyczerpujący. Wskazuje on jednocześnie na pewne elementy, które, jego zdaniem, bezspornie należy uznać za takowe (np. postępowanie prowadzone w sposób rzetelny i właściwy<sup>27</sup>), przy czym wskazuje na ombudsmana i europejskie sądy jako podmioty mogące „odkrywać” dalsze zasady składające się na dobrą administrację.

I. Harden, analizując pojęcie „dobrej administracji” w porządku prawnym Wspólnoty zauważa, że odwołania do zasady „dobrej administracji”, często występują przy okazji zastosowania innych ogólnych zasad prawa wspólnotowego w kontekście administracyjnym, takich jak obowiązek wysłuchania jednostki czy uzasadniania decyzji<sup>28</sup>. Uznaje jednak dobrą administrację za odrębną zasadę składającą się z elementów ustalonych przez orzecznictwo. Jako pierwszy i najbardziej czytelny jej element uznaje unikanie nieuzasadnionej zwłoki<sup>29</sup>. Po drugie, jako jeden z jej składników uznaje obowiązek poświęcenia danej sprawie odpowiedniej uwagi, bądź – jak zamiennie występuje to w orzecznictwie – należytej staranności<sup>30</sup>, polegający na tym, iż w postępowaniu administracyjnym dotyczącym danej indywidualnej sprawy, należy uważnie i bezstronnie zbadać wszystkie relewantne aspekty, co jest szczególnie istotne przy zastosowaniu uznania administracyjnego i dotyczy zarówno czynników materialnych, jak i proceduralnych. Pod względem materialnym oznacza to uwzględnienie wszystkich istotnych dla sprawy faktów<sup>31</sup>, a pod względem proceduralnym – podjęcie wszystkich działań niezbędnych do uzyskania ważnych dla sprawy informacji, włączając w to informowanie i wysłuchanie osób zainteresowanych<sup>32</sup> oraz podawanie motywów danych

---

<sup>26</sup> R.W. Davis, *Quasi – Judicial Review: The European Ombudsman As An Alternative To The European Courts*, “Web Journal of Current Legal Issues” 2000.

<sup>27</sup> R.W. Davis jako przykład podaje skargę nr 130/97/HMA przeciwko Europejskiemu Parlamentowi, patrz: *The European Ombudsman – Annual Report for 1997*, OJ C 380, s. 20.

<sup>28</sup> I. Harden, *Regional authorities and Community law*, [w:] *The Ombudsmen against Discrimination*, Office of Official Publications of the EC, 2002, dostępne także: <http://ian.harden.net/papers/harden45385EN.doc>.

<sup>29</sup> Orzecznictwo za: I. Harden, T-83/91, *Tetra Pak International SA przeciwko Komisji*, ECR 1994, II-755, ust. 30; T-126/97, *Sonasa Sociedade Nacional de Segurança, Ld. przeciwko Komisji*, ECR 1999, II-2793, ust. 53, opinia adwokata generalnego Jacobsa z 22 marca 2001 roku w sprawie C-270/99 P, *Z. przeciwko Europejskiemu Parlamentowi*, ust. 40, ECR 2001, s. I-9197.

<sup>30</sup> C-269/90 *Hauptzollamt München-Mitte przeciwko Technische Universität München*, 1991 ECR I-5469, T-73/95 *Oliveira przeciwko Komisji*, 1997 ECR II-381, p. 32.

<sup>31</sup> Patrz także: *The Administration and You: a Handbook: “All the factors relevant to a particular administrative act should be taken into account, while giving each its proper weight. Factors which are not relevant must be excluded from consideration”*, s. 17.

<sup>32</sup> T-231/97, *New Europe Consulting and Michael P. Brown przeciwko Komisji*, ECR 1999, II-2403; na uwagę, według I. Ardena, zasługują jednak sprawy C-367/95 P, Komisja prze-

działań mających unaocznić zgodność z zasadą należytej staranności (rzetelności)<sup>33</sup>. I. Harden zwraca uwagę, iż orzecznictwo wskazuje także, jako element dobrej administracji, obowiązek zachowania odpowiednich proporcji pomiędzy interesami osób, których dotyczyć ma decyzja oraz współpracę z takimi osobami mającą na celu znalezienie rozsądnego porozumienia podczas postępowania administracyjnego<sup>34</sup>. Pomimo iż I. Harden zawięza nieco katalog elementów dobrej administracji, uwidacznia się tendencja do opisywania tej koncepcji w formie wyliczania jej komponentów, przy czym w opisie wyraźnie ograniczono się do sfery dotyczącej relacji organu administracji z jednostką, pozostawiając poza nawiasem kwestie związane z innymi funkcjami administracji, choćby takimi jak realizacja polityki rządu. Jest to związane ze sposobem pojmowania pojęcia „dobrej administracji” w porządku prawnym Wspólnoty, który jest nieco inny niż „dobra administracja” traktowana jako niezwykle szeroka kategoria dotycząca wszelkiego typu działań administracji publicznej<sup>35</sup>.

Owe, wskazane na tych kilku przykładach, doktrynalne niedoprecyzowanie granic koncepcji „dobrej administracji”, jest jednak postrzegane jako zjawisko korzystne<sup>36</sup>, ponieważ pozwala to pojęciu „dobrej administracji” rozwijać się zgodnie ze zmianami zachodzącymi w samej administracji. O ile rdzeń pojęcia i koncepcji „dobrej administracji” jest uregulowany prawnie, to peryferie pozostają elastyczne<sup>37</sup>. Autorzy dokumentu poświęconego europejskim zasadom administracyjnym<sup>38</sup>, sporządzonego w 1999 roku w ramach

---

ciwko Sytraval, ECR 1998, I-1719 i połączone sprawy T-371/94 i T-394/94, *British Airways przeciwko Komisji*, ECR 1998, II-2405, gdzie Sąd Pierwszej Instancji uznał, iż zainteresowane strony mają jedynie prawo uczestnictwa w postępowaniu w rozmiarze właściwym do okoliczności danej sprawy.

<sup>33</sup> Połączone sprawy T-371/94 i T-394/94, *British Airways przeciwko Komisji*, 1998 ECR II-2405, ust. 95.

<sup>34</sup> T-83/91 *Tetra Pak International SA przeciwko Komisji*, 1994 ECR II-755; T-231/97, *New Europe Consulting i Michael P. Brown przeciwko Komisji*, 1999 ECR II-2403.

<sup>35</sup> Patrz: A. Jackiewicz, op. cit., s. 106-107.

<sup>36</sup> K. Kuusikko, *Advice, Good Administration and Legitimate Expectations: Some Comparative Aspects*, „European Public Law”, 2001, t. 7, nr 3 s. 458; autor wskazuje, że parlamentarny ombudsman Zjednoczonego Królestwa jak i ombudsman francuski zwracali uwagę, iż nie da się zdefiniować dobrej administracji za pomocą konkretnych pojęć, i często, gdy pojawiały się problemy związane z definicją, używa się przykładów mających zilustrować to pojęcie i jego naruszenia.

<sup>37</sup> O niemożliwości precyzyjnego określenia, czym jest dobra administracja patrz także: H.P. Nel, *Principles of Administrative Procedure in EC Law*, Oxford 1999, s. 17 i nast.

<sup>38</sup> *European Principles For Public Administration*, CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV1, Paryż 1999. Dokument ten ma za zadanie określić standardy, z którymi państwa kandydujące do UE powinny się skonfrontować, celem dostosowania ich administracji publicznej do tej funkcjonującej w Państwach Członkowskich UE. Dokument ten został opracowany

SIGMA<sup>39</sup> stwierdzili, iż zasady te są nieraz bardzo trudne do precyzyjnego zdefiniowania, a ich skomplikowana natura powoduje częste zastosowanie „klausul generalnych”, czyli pojęć na tyle szerokich i niedookreślonych legislacyjnie, iż ich właściwa treść jest ustalana na gruncie danego przypadku przez organa stosujące prawo. Dokładne granice takich zasad są niejasne i doktryna nie jest w stanie ustalić ich precyzyjnej treści<sup>40</sup>. Jak zauważają autorzy opracowania, być może takie ustalanie granic owych zasad jest bezużyteczne. Próba tego rodzaju (w realiach legislacyjnych), polegająca głównie na ujęciu niezwykle kazuistycznym, skutkuje bowiem często jeszcze większą niejasnością, niekonsekwencją i przeciwieństwami, które w rezultacie w praktyce doprowadzają do poczucia niesprawiedliwości. Z perspektywy tworzenia prawa, rozsądniejsze wydaje się być, według autorów, pozostawianie owych klauzul (zasad administracyjnych), ze względu na ich elastyczność i możliwość dostosowania do różnorodnych sytuacji<sup>41</sup>.

Koncepcję „dobrej administracji”, oprócz ustalonego miejsca w systemach organizacji międzynarodowych, można odnaleźć także w nauce prawa administracyjnego wielu państw, a jak wskazuje K. Kuusikko<sup>42</sup>, dotyczy to szczególnie państw nordyckich i anglosaskich. Na przykład w Finlandii funkcjonuje termin „dobra administracja” (*hyvä hallinto*) i „dobra praktyka administracyjna” (*hyvä hallinttapa*), w Norwegii i Danii termin „dobra administracja” (*god forvaltningsskik*), ma bardzo szerokie zastosowanie i zainteresowanie nim – jak zauważa K. Kuusikko – wzrosło szczególnie w ostatnich latach, gdy państwa te podjęły próbę reformowania systemu usług publicznych i zwiększenia efektywności administracji publicznej<sup>43</sup>. Oczywiście dalsze

---

przez Sekretariat SIGMA, jego głównym autorem był F. Cardona, a przy jego opracowywaniu korzystano z pomocy zespołu niezależnych ekspertów (D.J. Galligan, J. Ziller, J. Schwarze, J. Fournier).

<sup>39</sup> SIGMA – *Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries*, jest wspólną inicjatywą OECD i Unii Europejskiej, mającą wspierać reformy administracji publicznej (finansowana ze środków programu PHARE). Jest ona skierowana do: Albanii, Bośni i Hercegowiny, Bułgarii, Czech, Estonii, Macedonii, Węgier, Łotwy, Litwy, Polski, Rumunii, Słowacji i Słowenii.

<sup>40</sup> *European Principles...*, autorzy opracowania stwierdzają nawet, iż „wszystkie zasady prawa mogą być postrzegane jako klauzule generalne”.

<sup>41</sup> Patrz: A. Jackiewicz, op. cit., s. 105.

<sup>42</sup> K. Kuusikko, op. cit., s. 458 i nast.

<sup>43</sup> Koncepcja „dobrej administracji” jest obecna także w polskiej doktrynie nauk administracyjnych. Przykładowo, według J. Jendrośki, dobra administracja to administracja praworządna, racjonalna i społecznie efektywna ze sprawiedliwą procedurą administracyjną, tzn. taką, w której istnieje synchronizacja różnych interesów przy udziale społeczeństwa. Ponadto stwarzająca obywatelom szeroki dostęp do informacji oraz udział nie tylko przy konkretyzacji norm prawa, ale również w procesie stanowienia norm prawno-administracyjnych. J. Jendrośka, *Postępowanie administracyjne we współczesnej*



i coraz szersze zainteresowanie europejskiej nauki prawa administracyjnego koncepcją „dobrej administracji” jest związane z rolą, jaką zasada ta zaczyna odgrywać w unijnym porządku prawnym, czego dowodzi zarówno prawo do dobrej administracji uznane jako prawo podstawowe w Karcie Praw Podstawowych, jak i Kodeks Dobrej Administracji<sup>44</sup>.

Warto jeszcze dostrzec nieco odmienną koncepcję „dobrej administracji” obserwowaną w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ). Rozwiązania tej organizacji koncentrują się głównie na zasadach etycznych skierowanych od osób pracujących w charakterze funkcjonariuszy państwowych oraz ogólnych zasadach *demokratycznego rządzenia (democratic governance, good governance)*.

Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ przyjęta 12 grudnia 1996 roku – *Przeciwdziałanie korupcji w zgodzie z międzynarodowym kodeksem postępowania funkcjonariuszy państwowych* – mówi, że osoba pełniąca funkcję funkcjonariusza państwowego, musi wzbudzać zaufanie i działać zgodnie z interesem publicznym. Powinna być lojalna wobec demokratycznych instytucji rządowych, swoje obowiązki wykonywać w sposób sprawny, skuteczny, z poszanowaniem prawa i administracji państwowej. Poza tym jest zobowiązana do racjonalnego gospodarowania powierzonym majątkiem i środkami publicznymi<sup>45</sup>.

---

cywilizacji, „*Studia Iuridica*” t. 32: *Współczesne problemy administracji publicznej*, Warszawa 1996, s. 106. U J. Zimmermanna odnajdziemy katalog reguł administracji, do których zaliczył on: legalność, szybkość, obiektywność, sprawiedliwość, słuszność, pewność, skuteczność, obiektywność i racjonalność. Definiował on dobrą administrację jako „*optymalne działanie administracji państwowej*” i „*zespół wymagań stawianych administracji w państwie praworządym*”, J. Zimmermann, *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Warszawa 1981, s. 39, [w:] M. Seniuk, *Prawo do dobrej administracji...*, op. cit., s. 196. I. Lipowicz twierdzi, że „dobra administracja” opiera się na umocowanych w konstytucji wartościach. Jest rzetelna, sprawna, i efektywna. Działa na podstawie prawa i w formach przewidzianych prawem. Przestrzega procedury administracyjnej będąc przy tym elastyczna i odbiurokratyzowana. I. Lipowicz, *Prawo Obywatela do dobrej administracji*, [dokument elektroniczny]. Tryb dostępu: [www.scribd.com/doc/27113094/Prawo-Obywatela-Do-Dobrej-Administracji-Prof-Irena-Lipowicz](http://www.scribd.com/doc/27113094/Prawo-Obywatela-Do-Dobrej-Administracji-Prof-Irena-Lipowicz), stan z dnia: 20.08.2010, s. 1; S. Szczepaniak z kolei mówi, że: „*dobra administracja to także przejrzysta administracja*.” S. Szczepaniak, *Biuletyn Informacji Publicznej jako warunek dobrej administracji*, [dokument elektroniczny]. Tryb dostępu: <http://www.transparency.pl>, stan z dnia: 20.08.2010, s. 7. Patrz także: A. Jackiewicz, op. cit., i cytowane tam wypowiedzi doktryny.

<sup>44</sup> Patrz także: D.M. Curtin, I. Dekker, *Governance as a Legal Concept within the European Union: Purpose and Principles*, „*International Law Forum du Droit International*” 2002/4(3), s. 134-149; P. Eeckhout, *The EU Charter of Fundamental Rights and the Federal Question*, „*Common Market Law Review*”, 2002 nr 39(5), s. 945-994.

<sup>45</sup> *Rezolucja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne (A/RES/51/59) 82 spotkanie plenarne, 12 grudnia 1996*, witryna internetowa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administra-

Punkt trzeci niniejszej rezolucji głosi również, że: „Funkcjonariusze państwowi w wykonywaniu swoich obowiązków, a szczególnie w relacjach z obywatelami, powinni być uważni, sprawiedliwi i bezstronni. Traktują równo wszystkich uczestników, nie dyskryminując żadnego z nich, czym podnoszą autorytet powierzonej im funkcji”<sup>46</sup>.

ONZ jako organizacja stojąca na straży pokoju, bezpieczeństwa, a także przestrzegania praw człowieka i demokracji nie mówi wprost o standardach lub cechach dobrej administracji. Prezentuje jedynie zasady jakie powinna spełniać administracja, aby mogła być uznana za przejaw *demokratycznego rządzenia*. Do zasad tych zalicza między innymi:

- przestrzeganie praw człowieka, wolności i godności;
- umożliwienie obywatelom wpływu na decyzje administracyjne, które ich dotyczą;
- uwzględnienie w bieżącym administrowaniu potrzeb wszystkich pokoleń;
- zdawanie sprawozdań ze swojej działalności przed społeczeństwem;
- udzielanie obywatelom odpowiedzi na zadawane pytania;
- prawo domagania się sankcji za niewywiązanie się administracji z jej obowiązków<sup>47</sup>.

Do zasad dobrej administracji na płaszczyźnie wewnętrznych standardów w strukturach ONZ odwołuje się art. 101 *Karty Narodów Zjednoczonych*, w którym czytamy, że: „przy mianowaniu personelu i ustalaniu warunków służby należy przede wszystkim mieć na uwadze konieczność zapewnienia najwyższego poziomu sprawności, kwalifikacji zawodowych i prawości (...)”<sup>48</sup>. Nad prawidłowym funkcjonowaniem organów administracji w strukturze ONZ czuwa Biuro Etyki zajmujące się dbaniem o to, aby wszyscy pracownicy wypełniali swoje funkcje zgodnie z najwyższymi standardami, które wynikają z *Karty Narodów Zjednoczonych*<sup>49</sup>.

Koncepcja „dobrej administracji” jest odpowiedzią na pytanie, w jaki sposób powinien być ukształtowany system administracji publicznej oraz w jaki sposób powinien on funkcjonować, aby można go było nazwać „dobrym”. Dobra administracja jest swoistą metazasadą składającą się z zestawu reguł odnoszących się do organizacji i zarządzania administracją publiczną oraz relacjami pomiędzy organami administracji i obywatelami. Innymi słowy,

---

cji: [http://www.mswia.gov.pl/portal/pl/83/154/Dokumenty\\_Prawne.html](http://www.mswia.gov.pl/portal/pl/83/154/Dokumenty_Prawne.html), stan z dnia: 07.09.2010.

<sup>46</sup> Ibidem.

<sup>47</sup> J. Kisielewicz, *Istota i zasady good governance*, witryna internetowa: [http://lex.pl/czasopisma/atdp/art\\_2\\_09.pdf](http://lex.pl/czasopisma/atdp/art_2_09.pdf), stan z dnia: 07.09.2010.

<sup>48</sup> *Karta Narodów Zjednoczonych*, Dz. U. z 1947, nr 23, poz. 90.

<sup>49</sup> Witryna internetowa: [http://www.unic.un.org.pl/biuro\\_etyki/zasady.php](http://www.unic.un.org.pl/biuro_etyki/zasady.php), stan z dnia: 07.09.2010.

dobra administracja to niejako najważniejsze zasady prawa administracyjnego, które ustalając standardy oraz inspirując zachowania urzędników, zwykle funkcjonują rozproszone pomiędzy różnymi szczeblami legislacji, począwszy od konstytucji, poprzez akty parlamentu, aż po prawodawstwo delegowane oraz w *case law* dotyczącym sporów z udziałem administracji publicznej<sup>50</sup>. Zasady te nie są jedynie ideami opartymi na dobrej woli, ponieważ znajdują swoje umocowanie w różnego rodzaju instytucjach i procedurach administracyjnych. Podmioty funkcjonujące w sferze administracji są zobligowane do działania zgodnie z tymi zasadami, co jest gwarantowane przez niezależne organa kontroli, sądownictwo, kontrolę parlamentarną i gwarancje odpowiednich środków odwoławczych dla jednostek. Jednak w niektórych sytuacjach, jak zauważa D. Woodhouse<sup>51</sup>, nieobecność pochodzących z ustawy bądź orzecznictwa zapisów (definicji) może powodować, że termin „dobra administracja” nie zawsze staje się zasadą stricte prawną, a należy ją rozważać jako normę etyczną<sup>52</sup>. Według D. Woodhouse, takie ujęcie podkreśla charakter „dobrej administracji” jako koncepcji pewnego zbioru reguł mających nieraz rozbieżne cele<sup>53</sup>. Nawet wtedy ma ona swoje znaczenie, gdyż jak zauważa J. Usher,<sup>54</sup> pomimo, iż zasada dobrej administracji nie zawsze znajduje swoje odzwierciedlenie w przepisach prawa, jej naruszenie, które oddziałuje na sytuację nieobojętną z punktu widzenia prawa bądź powoduje wymierną szkodę, może stać się podstawą do wszczęcia odpowiednich kroków prawnych<sup>55</sup>.

---

<sup>50</sup> *European Principles for...*, s. 8.

<sup>51</sup> D. Woodhouse, *In Pursuit of Good Administration: Ministers, Civil Servants and Judges*, Oxford Clarendon Press 1997, s. 147.

<sup>52</sup> Patrz także: H.P. Nehl, *Principles of Administrative ...*, s. 37.

<sup>53</sup> D. Woodhouse, *In Pursuit...*, „As an ethical norm however, it is more of a cluster concept, with sometimes competing goals”. O takim ujęciu patrz rozdziały: 1,3 i 7 cytowanego opracowania.

<sup>54</sup> J. Usher, *General Principles of EC Law*, Harlow: Addison Wesley Longman Ltd 1998, s. 100 i 120.

<sup>55</sup> Patrz: A. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji...*, op. cit., s. 124.

2.

## Rozsądny czas postępowania sądowego cywilnego, administracyjnego i karnego w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na przykładzie spraw polskich

**P**odstawowe znaczenie „rozsądnego terminu rozpatrzenia sprawy” dla wymiaru sprawiedliwości dobrze ilustruje maksyma: *Justice delayed, is justice denied* (ang.), *Justice retive, justice fautive* (fr.) – Sprawiedliwość nierychliwa jest zaprzeczeniem sprawiedliwości<sup>1</sup>. Problem **przewlekłości postępowań sądowych** dotyczy wielu państw, w tym Polski, o czym nie trzeba przekonywać, wystarczy spojrzeć na statystyki: stanowi on główny trzon problemów związanych z przestrzeganiem postępowań sądowych. Od niemal 10 lat obserwuje się przewlekłość Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z 1950 roku (dalej: Konwencja, EKPC) w państwach należących do Rady Europy. **Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC, Trybunał) pokazuje, iż w ciągu ostatniej dekady sprawy dotyczące przewlekłości postępowań sądowych znalazły się w „czołówce” skarg rozpatrywanych przez Trybunał.** W latach 1999-2008 (tzn. po reformie wprowadzonej przez Protokół 11), łączna liczba wyroków dotycząca przewlekłości postępowania sądowego ETPC wyniosła 3403. Najwięcej decyzji w tym względzie zapadło wobec Włoch<sup>2</sup> (999), a na kolejnych miejscach

---

<sup>1</sup> A. Redelbach, *Sądy a ochrona praw człowieka*, Toruń 1999, s. 279.

<sup>2</sup> Należy wskazać, że liczba wyroków stwierdzających naruszenie art. 6 § 1 Konwencji przez Włochy spadła w sposób wyraźny po uchwaleniu tzw. ustawy Pinto – umożliwiają-

znajdują się: Polska (308), Grecja (272), Turcja (258), Francja (252), Słowenia (205) i Węgry (136)<sup>3</sup>.

Statystyka za 2009 rok wskazuje 449 wyroków stwierdzających naruszenie Konwencji w wyniku przewlekłości postępowania (zarówno cywilnego, administracyjnego czy karnego). Na pierwsze miejsce wysunęła się Turcja (95), kolejne miejsca zajmują: Polska (50), Grecja (41), Ukraina (35), Rosja (34) i Słowacja (29).

Państwo polskie, o czym stanowi art. 45 ust. 1 *Konstytucji*, gwarantuje „każdej osobie prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Nadto prawo do rzetelnego procesu jest również przedmiotem regulacji ustawowych oraz *Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, gdzie art. 6 ust. 1 stanowi: „Każdy ma prawo do rzetelnego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej (...)”<sup>4</sup>.

Realizacja prawa do rozsądnego czasu postępowania sądowego – jednej z podstawowych gwarancji wchodzących w skład prawa do rzetelnego procesu sądowego z art. 6 ust. 1 – napotyka w polskich realiach na znaczne przeszkody, szczególnie w kontekście postępowania cywilnego i karnego, mniej w przypadku postępowania administracyjnego<sup>5</sup>.

---

cej na drodze krajowej skarżenie przewlekłości postępowania sądowego. Zob.: L. Garlicki, *Implementacja orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w ustawodawstwie krajowym – problemy przewlekłości postępowania*, Biuro Informacji Rady Europy 2002, nr 2, s. 8 i nast.

<sup>3</sup> Jest to jednak bilans mylący, bo najwięcej wyroków przeciwko Włochom zapadło w pierwszych latach okresu 1999-2006, zanim uchwalono tam „ustawę przewlekłościową” (tzw. ustawę Pinto). Zob.: European Court of Human Rights. *Annual Report 2008, Registry of the European Court of Human Rights*, Strasbourg 2009, s. 138-139, European Court of Human Rights. *Annual Report 2009, Registry of the European Court of Human Rights*, Strasbourg 2010, s. 140-141.

<sup>4</sup> Prawo do rozsądnego czasu postępowania wynikające z art. 6 EKPC pozostaje w bezpośredniej relacji z wymienianą w Konstytucji RP i wśród zasad polskiego procesu karnego zasadą szybkości postępowania i koncentracji materiału procesowego. W ten oto sposób prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie znalazło się wśród przepisów rangi konstytucyjnej, wyznaczając wymiarowi sprawiedliwości standard rozpatrywania spraw w sądach.

<sup>5</sup> M. Balcerzak, *Projekt ustawy o skardze na przewlekłość postępowania sądowego – w celu wykonania wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Kudła przeciwko Polsce (skarga nr 30210/96, wyrok z 26.10.2000)*, „Biuletyn Rady Europy” 2003, nr 3, s. 94. W latach 1999-2008 na 630 orzeczeń ETPC przeciwko Polsce, w 308 wypadkach chodziło o nadmierną długość postępowania, w 202 – o naruszenia art. 5 Konwencji (zwłaszcza

**Postępowanie administracyjne w Polsce również boryka się z problemem przewlekłości, choć w porównaniu do przewlekłości postępowań cywilnych i karnych, sytuacja nie jest aż tak poważna, jak wynika to z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka<sup>6</sup>. Sprawy polskie dotyczące przewlekłości procedur administracyjnych, co prawda pojawiają się na wokandzie ETPC, nie stanowią jednak problemu tzw. systemowego. Warto jednak zauważyć, iż nawet w tych niewielu stosunkowo rozstrzyganych skargach na przewlekłość postępowania administracyjnego, Trybunał jasno wskazuje, iż kryteria rozsądnego czasu postępowania wypracowane w jego orzecznictwie mają zastosowanie również do oceny czasu postępowania przed organami administracyjnymi. W tym kontekście warto bliżej przyjrzeć się wypracowanym standardom strasburskim, według których należy oceniać przewlekłość postępowania administracyjnego, standardom, które, co prawda, w większości uformowane zostały w kontekście rozstrzyganych przez ETPC spraw cywilnych i karnych, ale kreujących *de facto* standard uniwersalny rozsądnego postępowania przed organami sądowymi i administracyjnymi.**

Prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie w zakresie kontroli wykonywania administracji publicznej musi być rozważane w dwóch aspektach:

Po pierwsze, jako prawo jednostki, która szuka ochrony na drodze sądowej. E. Iserzon podkreślał: *„Szybkość, tj. zasada osiągania końcowego celu postępowania administracyjnego w najkrótszym czasie, należy do kardynalnych zasad dobrego postępowania. Każdy dzień zwłoki odsuwa moment realizacji*

---

nadmierną długość tymczasowego aresztowania), w 59 – o naruszenia art. 8 (zwłaszcza w zakresie ochrony życia rodzinnego), w 36 – o naruszenia gwarancji rzetelnego procesu (art. 6). Tylko trzy razy orzeczono naruszenie art. 2 (m.in. sprawa o prawo do życia w kontekście braku należytego dochodzenia wobec śmierci w szpitalu) i art. 3 (niehumanitarne i poniżające traktowanie). Dla 2009 roku statystyka ta wyglądała następująco: w 133 wyrokach 50 razy chodziło o nadmierną długość postępowania, w 35 – o naruszenia art. 5 (zwłaszcza długość tymczasowego aresztowania), w 21 – o naruszenia innych gwarancji rzetelnego procesu (art. 6), w 14 – o naruszenia art. 3. Jeszcze w 2005 roku przeciwko Polsce ETPC wydał jedynie 49 orzeczeń, po czym w kolejnych latach: w 2006 roku – 115, w 2007 roku – 111, w 2008 roku – 141. Widać więc, że liczba skarg z Polski i wyroków stwierdzających naruszenie Konwencji wzrosła wyraźnie na przełomie ostatnich pięciu lat. Wskazuje to na wyraźne przyspieszenie orzekania w sprawach polskich i tendencja ta nie ulegnie zmianom w najbliższym czasie. Zob.: European Court of Human Rights. *Annual Report 2008. Registry of the European Court of Human Rights*, Strasbourg 2009, s. 138-139; European Court of Human Rights. *Annual Report 2009. Registry of the European Court of Human Rights*, Strasbourg 2010, s. 140-141.

<sup>6</sup> Zob. np.: *Sprawa Beller przeciwko Polsce*, Skarga nr 51837/99, wyrok z 1 lutego 2005 roku; *Sprawa Senk przeciwko Polsce*, Skarga nr 67979/01; Wyrok z 22 marca 2005 r.; Koss p. *Polsce*, Wyrok z 28 marca 2006, Skarga nr 52495/99, patrz: [www.coe.int](http://www.coe.int).

tego celu. Ponieważ postępowanie urzeczywistnia postulat praworządności, powolność postępowania oddala moment realizacji nakazu prawa. I to nie tylko oddala. Nieraz udaremnia realizację nakazu prawa. Jakże często orzeczenie, które mogło mieć w pewnym momencie realną wartość społeczną lub indywidualną, staje się bezprzedmiotowe w momencie późniejszym. Upływ czasu nieraz sprawia, że trafne w zasadzie załatwienie sprawy traci na wartości. Przewlekłość postępowania zawsze jest zaprzeczeniem stabilności i pewności w stosunkach społecznych, podważa w oczach społeczeństwa autorytet władzy (...)"<sup>7</sup>. Rozważania dotyczące znaczenia zasady szybkości mają odniesienie w pełni także do postępowania sądowno-administracyjnego. Trudno wskazać rodzaj spraw, do których nie odnosiłaby się w pełni.

Po drugie, z punktu widzenia realizacji zadań administracji publicznej. Administracja publiczna wykonuje zadania publiczne, które powinny być realizowane sprawnie. Zaskarżenie aktu wykonywania zadań publicznych odwleka w czasie określone, pożądane skutki prawne. Z tego względu również ważne znaczenie ma rozpatrzenie sprawy w rozsądnym terminie.

### **Pojęcie „rozsądnego terminu” – kryteria oceny długości postępowania sądowego**

Rozpatrzenie sprawy w rozsądnym terminie różni się, oczywiście, w zależności od tego, czy rzecz dotyczy postępowania administracyjnego, cywilnego czy karnego<sup>8</sup>. W badaniu przestrzegania rozsądnego czasu istotne są dwie kwestie: po pierwsze, oznaczenie czasu postępowania, który ma być oceniany z punktu widzenia rozsądku – a więc ustalenie, kiedy podlegające ocenie postępowanie zaczyna się, a kiedy kończy; po drugie, kryteriów rozsądku, a więc okoliczności faktycznych i prawnych, które mają wpływ na długość postępowania sądowego.

---

<sup>7</sup> E. Iserzon, [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, wyd. IV, Warszawa 1970, s. 62.

<sup>8</sup> M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej*, Warszawa 1992, s. 48. Zob. m.in.: D. Gomien, D. Harris, L. Zweck, *Convention europeenne de Droits de l'Homme et Charte sociale europeenne*, Council of Europe 2001, s. 23; G. Dutertre, *Key case-law extracts European Court of Human Right*, Strasbourg 1997; V. Berger, *Jurisprudence de la Copr. Europeenne des Droits de l'Homme*, Paris 2002, s. 263 i nast; D.J. Harris, M. O'Boyle, C. Warbrick, *Law of the European Convention on Human Right*, Londyn 1995, s. 222 i nast; W. Hermeliński, *Skuteczny środek zaskarżania przewlekłości postępowań sądowych*, „Biuletyn RE” 2003 nr 3, s. 89; O. Jacot-Guillarmod, *Rights Related to Good Administration of Justice (Article 6)*, [w:] R.St.J. Macdonald, F. Matscher, H. Petzold, *The European System for the Protection of Human Rights*, Dordrecht–Boston–London 1993, s. 395-396.

Odpowiedź na pytanie, czy sprawa została rozpatrzona „w rozsądnym terminie”, zależy od wielu okoliczności, które muszą być za każdym razem brane pod uwagę. Zarówno na gruncie prawa krajowego, jak i w orzecznictwie ETPC nie istnieje legalna definicja pojęcia „rozsądny termin”. Trybunał unika w swoim orzecznictwie ustalenia ścisłych granic czasowych decydujących o tym, od którego momentu czas trwania postępowania przestaje być „rozsądnym”, co wydaje się zbędne i mało rozsądne, zważywszy na zróżnicowanie spraw rozpatrywanych przez sądy. Jak więc ETPC dokonuje oceny tego, czy w danej sprawie można zarzucić naruszenie „rozsądnego” terminu? Na tym tle, za sprawą wieloletniej praktyki orzeczniczej ETPC, ukształtował się bogaty i ustabilizowany zestaw precedensów, stanowiących swoisty „klucz”, zespół kryteriów precyzujących pojęcie „rozsądnego terminu” i wskazujących zasady oceny czasu trwania postępowań sądowych (zarówno w sprawach cywilnych, administracyjnych, jak i karnych) oraz postępowań administracyjnych. Najważniejsze kryteria wynikające z orzecznictwa ETPC jak i doktryny<sup>9</sup>, które decydują o ocenie przewlekłości postępowania, to<sup>10</sup>: stopień skomplikowania sprawy (złożoność sprawy), znaczenie sprawy dla skarżącego, zachowanie (postępowanie) skarżącego i sposób prowadzenia sprawy przez organa właściwe do rozpatrzenia sprawy. Każde z tych kryteriów jest rozważane oddzielnie, a następnie dokonuje się oceny ich skumulowanego efektu.

### Złożoność sprawy i stopień jej skomplikowania

Złożoność sprawy i stopień jej skomplikowania jest kryterium, które ETPC bierze pod uwagę oceniając „rozsądny” czas postępowania, zarówno w przypadku spraw cywilnych, administracyjnych, jak i karnych. Można by założyć, że im bardziej sprawa okaże się złożona, tym państwo ma większe

---

<sup>9</sup> Zob. m.in.: D. Gomien, D. Harris, L. Zweck, *Convention...*, op. cit., s. 23; G. Dutertre, *Key case-law extracts...*, op. cit.; V. Berger, *Jurisprudence de la Copr. ...*, op. cit.; D.J. Harris, M. O'Boyle, C. Warbrick, *Law of the European Convention...*, op. cit.; W. Hermeliński, *Skuteczny środek zaskarżenia...*, op. cit.; O. Jacot-Guillarmod, *Rights Related to Good Administration...*, op. cit.

<sup>10</sup> Orzeczenie *Humen v. Polska* z 15 października 1999 r., Skarga nr 26614/95; Orzeczenie *Kusmierk v. Polska* z 21 września 2004 r., § 62, Skarga nr 10675/02; Orzeczenie *Zynger v. Polska* z 13 lipca 2004 r., Skarga nr 66096/01, § 45; Orzeczenie *Kauczor v. Poland* z 3 lutego 2009 r., Skarga nr 45219/06; N. Mole, C. Harby, *A Guide to the Implementation of Article 6 of the European Convention on Human Right*, Human Right Handbook, No 3, 2003, s. 209-210; R. Kolb, *The Jurisprudence of the European Court of Human Rights on Detention and Fair Trial in Criminal Matters: Addenda 1999-2000*, „Human Rights Law Journal 2001”, Vol. 22, No 9-12, s. 360.



szanse, iż zwłoka w postępowaniu zostanie uznana za usprawiedliwioną. Jednak, jak wskazuje orzecznictwo Trybunału, sam stopień skomplikowania sprawy nie przesądza o zasadności przedłużającego się postępowania, bowiem w każdym przypadku ETPC indywidualnie bada, czy na dane czynności procesowe poświęcono odpowiednią ilość czasu, a więc również czy nie poświęcono go zbyt wiele.

Orzecznictwo Trybunału wskazuje, iż w ocenie złożoności sprawy należy brać pod uwagę: wszystkie okoliczności faktyczne i prawne (złożoność przepisów prawa materialnego), proceduralną złożoność sprawy, np. liczbę stron procesowych (i np. świadków)<sup>11</sup>, wielość czynności dowodowych, jakie należy przeprowadzić, oraz istniejące trudności prawne.

Skomplikowanie sprawy w sferze faktów jest najczęstszym argumentem przytaczanym przez władze państwa. Za przykład może posłużyć sprawa *Marszał v. Polska*<sup>12</sup>, gdzie, co prawda, Trybunał przyjął zapewnienie rządu, iż sprawa była skomplikowana, jednak stwierdził naruszenie rozsądnego czasu postępowania (7 lat i 3 miesiące). Na stopień skomplikowania sprawy, zdaniem Trybunału, wpłynęła po pierwsze, sama natura zarzucanego czynu (przestępstwo gospodarcze: postępowanie cywilne było połączone z postępowaniem karnym), przesłuchanie ponad 200 świadków, jak również występowanie czterech współoskarżonych. ETPC zauważył jednak, iż mimo skomplikowania sprawy, nie usprawiedliwia to całkowitej długości postępowania, gdzie zwłoka wynikała między innymi z powolnego uzyskiwania dowodów, jak i zawieszenia postępowania na okres ponad czterech lat.

Trudności związane z przebiegiem postępowania mogą dotyczyć także wielości organów i instancji, które zajmują się sprawą. I tak w sprawie *Piekara v. Polska*<sup>13</sup>, w której ustalano dla skarżącego status kombatanta wojennego, sprawa była w pewnym stopniu skomplikowana pod względem faktycznym, bowiem dotyczyła wydarzeń, które miały miejsce w czasie II wojny światowej. Wiązało się to z zebraniem przez władze dowodów odnoszących się do okoliczności, które miały miejsce ponad 50 lat temu. Mimo to, mając na uwadze całość postępowania (6 lat i 8 miesięcy), ETPC stwierdził naruszenie rozsądnego czasu postępowania przede wszystkim z uwagi na okresy bezczynności organów (np. podjęcie decyzji przez Urząd do spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych po upływie 12 miesięcy, mimo orzeczenia NSA zobowiązującego do wydania przedmiotowej decyzji w ciągu 2 miesięcy, czy dwuletni okres bezczynności NSA).

---

<sup>11</sup> Orzeczenie *Angelucci v. Włochy* z 19 lutego 1991 r., A 196-C § 15; *Andreucci v. Włochy* z 27 lutego 1992 r., A228-G § 17; N. Mole, C. Harby, *A Guide...*, op. cit., s. 23.

<sup>12</sup> Orzeczenie z 14 września 2004 r., Skarga nr 6339/00, § 27, 31, 37 i 41.

<sup>13</sup> Orzeczenie z 15 czerwca 2004 r., Skarga nr 77741/01, § 25, 30, 32 i 33.

## Znaczenie sprawy dla skarżącego

Trybunał w swoim orzecznictwie<sup>14</sup> wielokrotnie podkreśla, że w pewnych typach spraw konieczne jest zachowanie szczególnej staranności przez organa i sądy: między innymi w sprawach pracowniczych<sup>15</sup>, ubezpieczeń społecznych<sup>16</sup>, niektórych sprawach rodzinnych<sup>17</sup>, a także – zawsze – gdy ma miejsce tymczasowe aresztowanie<sup>18</sup>.

W sprawie *Lipowicz v. Polska*<sup>19</sup>, dotyczącej przywrócenia do pracy, postępowanie trwało 9 lat i 4 miesiące. Trybunał zauważył, że po pierwsze, przedmiot postępowania miał dla skarżącego zasadnicze znaczenie, ponieważ chodziło mu o przywrócenie do pracy. W tym kontekście ETPC przypomniał, że pracownik, który uważa, że został niezgodnie z prawem zawieszony w obowiązkach służbowych lub zwolniony z pracy przez swojego pracodawcę, ma ważny interes indywidualny w tym, by decyzja sądowa co do legalności takiego działania była podjęta szybko. Sprawy dotyczące zatrudnienia ze swej natury wymagają szybkich rozstrzygnięć, zwłaszcza że wszczynane są przez osoby, które na skutek zwolnienia utraciły środki utrzymania<sup>20</sup>. Podobne stanowisko Trybunał zajął w sprawie *Marszał v. Polska*<sup>21</sup>, dotyczącej przywrócenia do pracy, gdzie ETPC po raz kolejny potwierdził, iż w sprawach pracowniczych wymaga się od sądów krajowych szczególnej staranności i szybkości w postępowaniu.

---

<sup>14</sup> Orzeczenie *Silva Pontes v. Portugalia* z 23 marca 1994 r., A.286-A, § 15; *Alenet de Ribemont v. France* z 10 lutego 1995 r., A.308, § 47 i § 57; *Obermeier v. Austria* z 28 czerwca 1990 r., A.179, § 97; *Thlimmenos v. Grecja* z 6 kwietnia 2000 r., RJD 2000-IV.

<sup>15</sup> Orzeczenie *Wojtunik v. Polska* z 12 grudnia 2006 r., Skarga nr 64212/01.

<sup>16</sup> Orzeczenie *Szymoński v. Polska* z 10 października 2006 r., Skarga nr 6925/02.

<sup>17</sup> Orzeczenie *H. N. v. Polska* z 13 września 2005 r., Skarga nr 77710/01; Orzeczenie *Sibilski v. Polska* z 4 października 2005 r., Skarga nr 64207/01; Orzeczenie *Nowak v. Polska* z 17 października 2006 r., Skarga nr 8612/03.

<sup>18</sup> Te sytuacje mają tym istotniejsze znaczenie, że długość tymczasowego aresztowania jest w jakimś stopniu funkcją sprawności prowadzenia postępowania, więc Trybunał – oceniając czy doszło do naruszenia art. 5 § 3 Konwencji – bada między innymi, czy postępowanie w sprawie głównej było prowadzone z należytą starannością i było ono wolne od przewlekłości. Zob. m.in.: Orzeczenie *Jabłoński v. Polska* z 21 grudnia 2000 r., Skarga nr 33492/96, § 102; Orzeczenie *Bąk v. Polska* z 17 stycznia 2007 r., Skarga nr 7870/04, § 81; Orzeczenie *Osiński v. Polska* z 16 października 2007 r., Skarga nr 13732/03, § 74-75.

<sup>19</sup> Orzeczenie z 19 października 2004 r., Skarga nr 57467/00, § 25, 34.

<sup>20</sup> Zob. też: Orzeczenie *Obermeier v. Austria* z 28 czerwca 1990 r., seria A nr 179, § 72 oraz Orzeczenie *Caleffi v. Włochy* z 24 maja 1991 r., Seria A nr 206-B, s. 20, § 17.

<sup>21</sup> Orzeczenie z 14 września 2004 r., Skarga nr 6339/00.

## Zachowanie skarżącego

Zachowanie skarżącego jest kolejnym elementem postępowania rozstrzyganym przez Trybunał przy orzekaniu, czy doszło do przewlekłości<sup>22</sup>. Badając etapy postępowania, dokonuje on oceny czy i w jakim stopniu zwłoka w postępowaniu nastąpiła przez działanie skarżącego. Jednakże przyczynienie się skarżącego do naruszenia art. 6 ust. 1 nie ma charakteru bezwzględniego. Oznacza to, że państwo może nadal być odpowiedzialne, mimo że skarżący przyczynił się do przekroczenia rozsądnego czasu postępowania, jeżeli państwo samo przyczyniło się bardziej do naruszenia rozsądnych terminów, na przykład poprzez długie okresy stagnacji w postępowaniu<sup>23</sup>. Tak więc tylko okresy zwłoki, za które państwo ponosi odpowiedzialność, mogą uzasadniać wnioski o nieprzebrnięciu „rozsądnego terminu”.

Podkreślić należy ogólną zasadę, którą Trybunał wypowiedział między innymi w wyroku w sprawie *Malicka-Wąsowska v. Polska*, stwierdzając, iż mimo uprawnienia skarżącego do korzystania ze swoich praw do podejmowania poszczególnych czynności procesowych, musi on ponosić konsekwencje, jeżeli prowadzi to do opóźnień<sup>24</sup>. Przyczynienie się skarżącego polega zwykle na podejmowaniu pozaprawnych działań sabotujących lub opóźniających postępowanie, który jakkolwiek nie musi oczywiście aktywnie współpracować z władzami sądowymi i może wykorzystać wszelkie środki odwoławcze, nie może jednak blokować systematycznie postępowania, np. zmieniając stale pełnomocników, uciekając, opóźniając doręczenie niezbędnych pism procesowych. Ogólnie chodzi o to, czy podsądny postępuje w sposób nadużywający prawo i obliczony na zwłokę<sup>25</sup>. Nawet jednak, gdy przedłużenie postępowania wynika ze zgodnego z prawem wykorzystywania przez skarżącego przysługujących mu uprawnień procesowych, może to mieć wpływ na konkluzje ETPC<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> Orzeczenie *Kemmache v. Francja* (nr 1) z 27 listopada 1991 r., A.218, § 60; Orzeczenie *Manzoni v. Włochy* z 19 lutego 1991 r., A.195-B.

<sup>23</sup> C. Mik, *Ochrona prawa do słusznego procesu w sprawach cywilnych w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, „Biuletyn RE” 1995, nr 3, s. 69.

<sup>24</sup> Orzeczenie z 1 października 2002 r., Skarga nr 37645/97, § 48, „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy 2003”, nr 1, s. 85.

<sup>25</sup> Np. Orzeczenie *Proszak v. Polska* z 16 grudnia 1997 r., Skarga nr 25086/94; zob. też: Orzeczenie *Zieliński v. Polska* z 15 lutego 2005 r., Skarga nr 38497/02; Orzeczenie *Rylski v. Polska* z 4 kwietnia 2006 r., Skarga nr 24706/02; Orzeczenie *Sekułowicz v. Polska* z 7 listopada 2006 r., Skarga nr 64249/01 i Orzeczenie *Wolf v. Polska* z 16 stycznia 2007 r., Skarga nr 15667/03 – gdzie nie orzeczono naruszenia art. 6 § 1 Konwencji.

<sup>26</sup> Zob. Postanowienie *Malicka-Wąsowska v. Polska* z 5 kwietnia 2001 r., Skarga nr 41413/98; Orzeczenie *Białas v. Polska* z 10 października 2006 r., skarga nr 69121/01; Orzeczenie *Boczoń v. Polska* z 30 stycznia 2007 r., Skarga nr 66076/01 – brak naruszenia art. 6 § 1;

## Sposób prowadzenia sprawy przez organa właściwe do rozpatrzenia sprawy

W ocenie zachowania organów sądowych i administracyjnych odpowiedzialnych za prowadzenie sprawy, największymi „grzechami” jest beczynność wyrażająca się przede wszystkim nadmiernie długimi przerwami między poszczególnymi czynnościami, nadmiernie długim okresem oczekiwania na napływ materiału dowodowego, zwłaszcza opinii biegłych. Organa broniąc się przed zarzutem beczynności, argumentują to na przykład potrzebą przeprowadzenia analiz, uzgodnień czy rozprawy administracyjnej. Warto przytoczyć w tym kontekście, że ETPC w swoim orzecznictwie wielokrotnie podkreśla, że prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie jest naruszone nie tylko w przypadku, gdy postępowanie w sposób nieuzasadniony przedłuża się w ramach jednej instancji, tzw. „*beczynność sensu stricto*”. Beczynnością jest również „*wielokrotne uchylanie orzeczeń administracyjnych i decyzji, na skutek ich wadliwości, czy to w ustalaniu stanu faktycznego, czy w zastosowaniu prawa materialnego lub proceduralnego. Sam fakt powtarzalnego występowania takich błędów stwierdzanych następnie przez organ odwoławczy stanowi przejaw niewydolności systemu*”<sup>27</sup>.

Trybunał podkreśla również, że nawet brak konkretnych przejawów beczynności nie wyklucza stwierdzenia naruszenia Konwencji (tyle, że w ogólniejszym aspekcie prawa do sądu), jeżeli postępowanie trwa latami i nie przynosi zakończenia<sup>28</sup>.

Innym aspektem jest nieporadność organów wyrażająca się przede wszystkim niezdolnością do zdyscyplinowania uczestników postępowania, zwłaszcza oskarżonych, świadków i biegłych, przeciwdziałaniu sabotującą postępowanie zachowaniom stron i w razie potrzeby, na przykład rozdzieleniu postępowań. Do innych przyczyn opóźnienia w rozpatrywaniu spraw ETPC zalicza: zawieszanie postępowań administracyjnych i sądowych ze względu na toczące się inne sprawy będące w powiązaniu ze sprawą główną, opóźnienia w przesłuchaniach sądu oraz w przedstawianiu dowodów, opóźnienia dotyczące wpisów do rejestrów sądowych oraz innych czynności ad-

---

ale na przykład Orzeczenie *Rybczyńscy v. Polska* z 3 października 2006 r., Skarga nr 3501/02, w którym stwierdzono naruszenie Konwencji; L. Garlicki, *Przewlekłość postępowania sądowego a kryteria strasburskie (stosowanie ustawy z 2004 r. z perspektywy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka)*, s. 2, [dokument elektroniczny]. Tryb dostępu: [www.coe.org.pl](http://www.coe.org.pl).

<sup>27</sup> M. Krzyżanowska-Mierzewska, *Dysfunkcje administracji publicznej w Polsce w orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] *Europeizacja Administracji Publicznej*, I. Lipowicz (red.), Wyd. UKWS 2008 r., s. 140.

<sup>28</sup> Np.: Orzeczenie *Szwagrún-Baurycza v. Polska* z 24 października 2006 r., Skarga nr 41187/02; L. Garlicki, *Przewlekłość postępowania sądowego...*, op. cit., s. 2-3.

ministracyjnych<sup>29</sup>. Na przykład w sprawie *Góra v. Polska*<sup>30</sup>, Trybunał zauważył, iż w postępowaniu miały miejsce opóźnienia spowodowane powolnym procesem gromadzenia dowodów – ponad 2 lata trwało sporządzanie opinii biegłego, które w połączeniu ze znaczącymi okresami bezczynności pomiędzy rozprawami, doprowadziły w rezultacie do przewlekłości postępowania sądowego (14 lata i 4 miesiące, z których 8 lat i 7 miesięcy podlegało jurysdykcji Trybunału *ratione temporis*).

Analizując orzecznictwo ETPC trudno uniknąć refleksji, iż przewlekłość postępowań sądowych ma szerokie uwarunkowania: organizacyjne, strukturalne, społeczne i ekonomiczne. Państwa próbują argumentować swoje poczynania złożonością problemów składających się w efekcie na naruszenie rozsądnego czasu postępowania. ETPC dzieli zaległości w rozpoznawaniu spraw na dwa rodzaje.

Pierwszy typ obejmuje nagłe sytuacje, takie jak: recesje czy kryzys ekonomiczny, kiedy państwa nie miały żadnych wcześniejszych ostrzeżeń czy sygnałów o możliwości powstania ogromnej ilości spraw napływających do sądów, miały jednak świadomość powstałego problemu i niwelowały go efektywnymi krokami<sup>31</sup>.

Drugi rodzaj zaległości obejmuje kwestie dotyczące struktury sądownictwa. Jeśli przewlekłość wynika z nadmiernego nagromadzenia niezłatwionych spraw, dużego ich napływu w krótkim czasie, państwo nie ponosi odpowiedzialności na podstawie Konwencji, gdy zaległości te są tylko przejściowe i zostały podjęte rozsądne, szybkie i skuteczne środki zaradcze<sup>32</sup>. W przeciwnym przypadku, gdy sprawy „tkwią” w sądach poprzez złą organizację wymiaru sprawiedliwości, a państwa nie podejmują efektywnych i skutecznych kroków, aby zlikwidować istniejący stan rzeczy, dochodzi do naruszenia rozsądnego czasu postępowania<sup>33</sup>.

Jednak Trybunał jest nieugięty w swoim stanowisku i w orzecznictwie wielokrotnie podkreśla, iż państwa nie mogą się bronić naruszeniem prawa do rozsądnego czasu postępowania, wskazując na trudne warunki społeczno-ekonomiczne w jakich działa wymiar sprawiedliwości (*Pretto i inni v. Italy*, 1979 rok), czy na kłopoty kadrowe i organizacyjne (*Garcia v. Portugal*, 1989

---

<sup>29</sup> N. Mole, C. Harby, *A Guide to the Implementation of Article 6 of the European Convention on Human Right*, Human Right Handbook, No 3, Council of Europe 2001, s. 25.

<sup>30</sup> Orzeczenie z 27 kwietnia 2004 r., Skarga nr 38811/97, § 25 i 46.

<sup>31</sup> M.W. Janis, R.S. Kay, A.W. Bradley, *European Human Rights Law. Text and materials*, Oxford 2000, s. 458.

<sup>32</sup> *Pammel v. Niemcy* z 1 lipca 1997 r., RJD 1997-IV; *Probstmeier v. Niemcy* z 1 lipca 1997 r., RJD 1997-IV, § 64, 66.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

rok)<sup>34</sup>. Zdaniem ETPC, państwo w żadnym wypadku nie może powoływać się na niewydolność własnego systemu sądowniczego w celu usprawiedliwienia nadmiernej przewlekłości postępowania<sup>35</sup>, a jego obowiązkiem jest takie zorganizowanie swego sądownictwa, aby funkcjonowało ono w sposób zgodny z wymaganiami Konwencji.

### Uwagi końcowe

Skrócenie czasu postępowania, czy to w sprawach cywilnych, administracyjnych czy karnych jest kwestią bardzo ważną, nie tylko patrząc na to przez pryzmat art. 6 EKPC czy społecznych oczekiwań wobec organów państwowych. Na szybkości przeprowadzanego postępowania zależy przede wszystkim jego uczestnikom. Poszkodowany dąży do uzyskania szybkiej możliwości naprawienia i rekompensaty poniesionych szkód w wyniku zaistniałych okoliczności. Faktem jest, iż opóźnienia postępowań sądowych narażają wymiar sprawiedliwości i organa administracyjne w przypadku postępowania administracyjnego na brak efektywności, a przede wszystkim wiarygodności działania w społeczeństwie demokratycznym<sup>36</sup>, gdzie ochrona praw człowieka stanowi fundament zasady państwa prawa.

---

<sup>34</sup> A. Redelbach, *Sądy a ochrona praw człowieka*, Toruń 1999, s. 282; tenże, *Zasada rzetelności w rozstrzygnięciach organów strasburskich*, RPEiS 1997, z. 2, s. 32.

<sup>35</sup> Orzeczenie *Bunkate v. Holandia* z 26 maja 1993 r., A. 248-B; *Podbielski v. Polska* z 30 października 1998 r., Reports 1998-VIII; „Palestra” 1999, nr 1-2, s. 95 z uwagami M.A. Nowickiego; O. Jacot-Guillarmod, *Rights Related to Good Administration of Justice (Article 6)*, [w:] R.St.J. Macdonald, F. Matscher, H. Petzold, *The European System...*, op. cit., s. 395.

<sup>36</sup> Orzeczenie *Moreira de Azevedo* z 23 października 1990 r., A.189. § 74, [w:] O. Jacot-Guillarmod, *Rights Related...*, op. cit., s. 396.

3.

## Rola Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w przeciwdziałaniu zaniechań administracji

Sądownictwo wspólnotowe przechodziło ewolucję poczynając od podpisania traktatu paryskiego w 1951 roku, na mocy którego powstał Trybunał Sprawiedliwości EWWiS, czyniąc go najstarszym organem wspólnotowym. Dwie kolejne Wspólnoty: EWG i Euratom również zostały wyposażone w Trybunały Sprawiedliwości, aż wreszcie na mocy *Konwencji o niektórych wspólnych organach Wspólnot Europejskich* z 25 marca 1957 r. utworzono Europejski Trybunał Sprawiedliwości – wspólny dla wszystkich trzech Wspólnot. Wraz z rozwojem współpracy między Państwami Członkowskimi, coraz większą ilością spraw trafiających na wokandę ETS na mocy Jednolitego Aktu Europejskiego w 1986 roku powołano do życia Sąd I Instancji. Wraz z kolejnymi akcesjami do Unii Europejskiej, Państwa Członkowskie postanowiły rozbudować system sądownictwa i na mocy postanowień Traktatu Nicejskiego w 2001 roku przewidziano możliwość powoływania wyspecjalizowanych izb sądowych, rozpoznających w pierwszej instancji niektóre kategorie skarg wniesionych w poszczególnych dziedzinach. Przykładem takiej izby jest Sąd do Spraw Służby Publicznej Unii Europejskiej powołany do życia decyzją Rady 2 listopada 2004 roku.

Do wejścia w życie Traktatu z Lizbony struktura sądownictwa wspólnotowego obejmowała: Trybunał Sprawiedliwości WE, Sąd I Instancji i Izby Sądowe. Traktat z Lizbony<sup>1</sup>, na podstawie art. 9 TfUE stanowi: „Trybunał

---

<sup>1</sup> Traktat Lizboński z 1 grudnia 2009 r., Dz. U. z 2009 r., nr 203, poz. 1569.

*Sprawiedliwości Unii Europejskiej obejmuje Trybunał Sprawiedliwości, Sąd i sądy wyspecjalizowane*". Tym samym utrzymana została trójstopniowa struktura sądownictwa Unii Europejskiej.

Należy tu podkreślić, że nazwa Trybunału została zmieniona w kontekście zasadniczych zmian, które wprowadził Traktat z Lizbony, między innymi wraz z likwidacją filarowej konstrukcji Unii Europejskiej i Wspólnoty Europejskiej oraz wprowadzeniem jednolitej Unii Europejskiej.

Traktat z Lizbony reguluje kwestie Trybunału Sprawiedliwości w art. 9 TUE, art. 9f TUE i w artykułach 251-281 TfUE.

Kompetencje jurysdykcyjne Trybunału przechodziły wieloetapową ewolucję. Począwszy od wzorców francuskiej Rady Stanu, inspirowanej działalnością amerykańskiego federalnego Sądu Najwyższego i sprawowaniem wyłącznie funkcji kontrolnych we Wspólnocie, poprzez połączenie trybunałów wspólnotowych i orzekanie o ważności aktów wydawanych przez Komisję Europejską i Radę, aż po stan obecny<sup>2</sup>, gdzie Trybunał łączy w sobie cechy sądu konstytucyjnego, administracyjnego, sądu cywilnego i sądu pracy. Niezależnie od tego, pozostaje sądem międzynarodowym, a czasem może być również sądem arbitrażowym.

Jurysdykcja Trybunału Sprawiedliwości obejmuje jurysdykcję administracyjną w sprawach wnoszonych przez Państwa Członkowskie, instytucje UE i EBC, jurysdykcję kontrolną w zakresie sporów dotyczących niewywiązywania się z zobowiązań, jurysdykcję niesporną oraz jurysdykcję odwoławczą.

Z uwagi na przedmiot zainteresowania niniejszego opracowania dotyczący roli Trybunału Sprawiedliwości w przeciwdziałaniu zaniechań administracji, omówiona zostanie instytucja **skargi na beczynności instytucji na podstawie art. 265 TfUE** (dawny art. 232 TWE). Z mocy tego artykułu, *„Jeśli Parlament Europejski, Rada lub Komisja z naruszeniem niniejszego Traktatu, zaniechają działania, Państwa Członkowskie i inne instytucje Unii mogą wnieść skargę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w celu stwierdzenia tego naruszenia. Niniejszy artykuł ma zastosowanie, na tych samych warunkach, do organów i jednostek organizacyjnych Unii, które zaniechają działania. Skarga ta jest dopuszczalna tylko wtedy, gdy dana instytucja, organ lub jednostka organizacyjna została uprzednio wezwana do działania. Jeśli w terminie dwóch miesięcy od tego wezwania instytucja, organ lub jednostka organizacyjna nie zajęła stanowiska, skarga może być wniesiona w ciągu dwóch nastop-*

---

<sup>2</sup> D. Kornobis-Romanowska, *Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, [w:] *Współczesne sądownictwo międzynarodowe. Zagadnienia instytucjonalne*, tom I, J. Kolasa (red.), Wrocław 2009, s. 233.



nych miesięcy. Każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść skargę do Trybunału, na warunkach określonych w poprzednich akapitach, stawiając zarzut jednej z instytucji lub jednemu z organów lub jednej z jednostek organizacyjnych Unii, iż zaniechała wydania aktu skierowanego do niej, innego niż zalecenie lub opinia”.

Celem przedmiotowej skargi jest stwierdzenie istnienia bezprawnego zaniechania instytucji UE. Zaniechanie to polega na niewydaniu aktu prawnego, co rodzi konsekwencje wymuszenia na instytucji danego działania.

Warto podkreślić, że skarga na bezczynność instytucji jest komplementarna w stosunku do skargi o stwierdzenie nieważności aktu wspólnotowego z mocy art. 263 TfUE (dawny art. 230 TWE) i powinna być traktowana tak jak ta skarga. Trybunał Sprawiedliwości w sprawach *Groupement des Industries Siderurgiques Luxembourgeoises v. Wysoka Władza EWWiS* potwierdził, że skarga o zaniechanie jest pewną odmianą skargi o unieważnienie. Zakres podmiotów uprawnionych do jej złożenia jest ten sam, w obu skargach pojęcie interesu definiowane jest właściwie tak samo, a i te same środki prawne należy powoływać jako podstawy prawne<sup>3</sup>. W pierwszej sprawie Grupa Przemysłu Żelaza i Stali Luksemburga sprzeciwiła się decyzji Wysokiej Władzy, w której nie uznano za bezprawne nałożenie podatków w Luksemburgu na węgiel wykorzystywany do celów przemysłowych. Domagano się od Trybunału, by ten zobowiązał Wysoką Władzę do wydania decyzji, w której zostanie stwierdzone, że jedyny importer węgla w Luksemburgu (*Office du Revitaliement*) powinien zaprzestać swojej działalności, a działalność Kasy Odszkodowawczej powiązanej z Biurem, powinna być zakazana. W tej kwestii Wysoka Władza udzieliła odpowiedzi, że przedmiotowa działalność nie budzi jej zdaniem żadnych wątpliwości i nie jest sprzeczna z literą prawa. W konsekwencji sprawa została skierowana do Trybunału. W międzyczasie Luksemburg, na wniosek Wysokiej Władzy, zmienił sporne przepisy, a powód zmienił treść skargi i zwrócił się do Trybunału z prośbą o rozwikłanie kwestii czy Wysoka Władza była zobowiązana, by podjąć działania nakierowane przeciwko systemowi dofinansowywania paliw wprowadzonemu przez Luksemburg. Powód podkreślał, że poprzednie obciążenia zostały utrzymane, tyle że w innej formie.

Zakres podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi obejmuje:

1. Państwa Członkowskie, Parlament Europejski, Rada i Komisja Europejska (wszystkie akty prawne wchodzące w zakres kompetencji organów UE). Jest to tzw. grupa podmiotów uprzywilejowanych, posiadających

---

<sup>3</sup> 7/54 i 9/54, *Groupement des Industries Siderurgiques Luxembourgeoises v. Wysoka Władza EWWiS*, *Zbiór orzeczeń 1954-1956*, s. 175.

tw. legitymację o charakterze ogólnym, które to podmioty nie muszą wykazywać swojego interesu do złożenia skargi. Przykładem obrazującym uprawnienia organów UE jest orzeczenie w sprawie Parlament v. Rada<sup>4</sup>, w którym ETS przyznał, że Parlament Europejski jest uprawniony do wystąpienia ze skargą na bezczynność instytucji. Przedmiotowa sprawa dotyczy sytuacji, gdzie na przełomie 13 lat (1969-1982) Parlament uchwalił 5 rezolucji dotyczących oczekiwań względem Rady w sprawie ustanowienia polityki transportowej. W 1982 roku Parlament poinformował Radę o zamiarze wniesienia przeciwko niej skargi na bezczynność w kontekście nieustanowienia rzeczonyj polityki. Przewodniczący Rady odpowiedział, że pomimo wielu podjętych dotychczas działań, polityka transportowa wymaga dalszego rozwoju. Parlament nie uznał tej odpowiedzi jako stanowiska w rozumieniu art. 232 TWE i złożył do Trybunału skargę na bezczynność Rady.

2. Europejski Bank Centralny (w sprawach wniesionych w zakresie jego kompetencji). Nie posiada legitymacji ogólnej, musi wykazać, że działa w zakresie swoich kompetencji.
3. Osoby fizyczne i osoby prawne (wszystkie akty o charakterze wiążącym skierowane do tych podmiotów, inne niż zalecenia i opinie). Jest to grupa podmiotów nieuprzywilejowanych, bowiem zawsze muszą wykazać swój interes prawny i udowodnić, że dany akt prawny miał ich dotyczyć w sposób bezpośredni i indywidualny. Jednostki mogą wnieść skargę na decyzje, których są adresatami, na decyzje, które są skierowane do innej osoby, a dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie, oraz na decyzje, które pomimo faktu przyjęcia w formie rozporządzenia, dotyczą jej w sposób bezpośredni i indywidualny. Przykładem orzeczenia, w którym ETS uznał skargę wniesioną przez osobę fizyczną za niedopuszczalną, może być sprawa Amadeo Chevalley v. Komisja Wspólnot Europejskich<sup>5</sup>. Kwestia dotyczyła żądania postawionego przez powoda wobec Komisji wydania opinii w sprawie włoskiej *Ustawy o rencie gruntowej*, która jego zdaniem była sprzeczna z obowiązującym prawem wspólnotowym. Komisja w liście skierowanym do powoda, ostatniego dnia dwumiesięcznego terminu wskazała, że nie jest zobowiązana do podejmowania jakichkolwiek działań w przedmiocie sprawy. W odpowiedzi na list, powód skierował skargę do Trybunału żądając, by sąd stwierdził, że Włochy naruszyły prawo wspólnotowe i że Komisja poprzez niepodjęcie działań, naruszyła Traktat. ETS stwierdził natomiast, że opinia w tej

---

<sup>4</sup> C-13/83 Parlament v. Rada, *Zbiór orzeczeń* 1985, s. 1513.

<sup>5</sup> C-15/70 Amadeo Chevalley v. Komisja, *Zbiór orzeczeń* 1970, s. 975.

sprawie nie może być przedmiotem skargi na bezczynność, uznając skargę za niedopuszczalną. Trybunał uznał również, że skarga na bezczynność nie przysługuje Komisji i w konsekwencji odmówiono wszczęcia postępowania.

Zakres podmiotów, przeciwko którym skarga może być wniesiona, obejmuje: Parlament Europejski, Radę, Komisję Europejską oraz w zakresie jego kompetencji – EBC.

Podmiot wnoszący skargę musi wykazać, iż w wyniku braku działania doszło do naruszenia postanowień Traktatu. Dodatkowo skarżący musi wskazać jakiego zaniechania dopuściła się instytucja, innymi słowy jakiego typu środka zaniechała.

Warunkiem dopuszczalności skargi jest przede wszystkim wezwanie organu do podjęcia określonych czynności, określonego działania przez zainteresowany podmiot (tzw. postępowanie wstępne). Traktat nie precyzuje terminu w jakim zainteresowany podmiot od momentu uzyskania informacji o zaniechaniu powinien wezwać organ do działania. Jednakże orzecznictwo ETS wskazuje, że termin ten nie jest nieograniczony i powinien się zamknąć w tzw. rozsądnym terminie – jeśli w ciągu 2 miesięcy od dnia wezwania organ nie określił swojego stanowiska lub/i nie wydał stosownego aktu prawnego, skargę można złożyć w ciągu następnych dwóch miesięcy. Często w doktrynie nazwane jest to formułą 2+2. Jako przykład można powołać orzeczenie ETS w sprawie *Królestwo Holandii v. Komisja*<sup>6</sup>. W przedmiotowym postępowaniu Trybunał musiał uznać, czy Holandia (powód) przekroczyła rozsądny termin wzywając Komisję do działania wobec Francji w okresie 18 miesięcy od uzyskania informacji od Komisji, z której wynikało, że działania Francji nie naruszają zasad udzielania pomocy państwu. W związku z art. 67 TEWWiS (obowiązek informowania Komisji o wszelkich działaniach mogących mieć wpływ na naruszenie konkurencji w przemyśle węglowym i stalowym) w 1966 roku rząd francuski przedstawił Wysokiej Władzy zamiar wprowadzenia tzw. piątego planu związanego z rozwojem sektora węglowego i stalowego. Plan ten zasadniczo obejmował udzielenie nisko oprocentowanych pożyczek. Rok później, Komisja udzieliła informacji Państwom Członkowskim, że działania rządu francuskiego nie wymagają wydania zalecenia, co więcej, nie stanowią naruszenia prawa. W grudniu 1968 roku Komisja poinformowała o tym pisemnie rząd holenderski. W czerwcu 1970 roku rząd holenderski wniósł o wydanie decyzji, w której stwierdzono, że rząd francuski, realizując założenia piątego planu, naruszył zobowiązania traktatowe.

---

<sup>6</sup> C-59/70 *Królestwo Holandii v. Komisja*, *Zbiór orzeczeń*, 1971, s. 639.

W swoim orzeczeniu ETS podkreślał, że choć Traktat nie wskazuje żadnego, specyficznego terminu dla wykonania uprawnienia do wystąpienia do Komisji na podstawie art. 35, to nie oznacza to, że uprawnienie to może być odwlekane w sposób nieograniczony i wniesione w dowolnym terminie. Trybunał stwierdził, że upływ czasu pomiędzy przedstawieniem powodowi przez Komisję swojego stanowiska w sprawie wynoszący 18 miesięcy, nie może być uznany za rozsądny.

Jak już wykazano powyżej, skarga na bezczynność jest dopuszczalna wówczas, gdy instytucja lub organ zostały wezwane do działania i w okresie 2 miesięcy nie wydały oczekiwanego aktu ani nie zajęły stanowiska<sup>7</sup>. Wezwanie do działania rozpoczynające tzw. postępowanie wstępne spełnia w praktyce dwie zasadnicze funkcje. Po pierwsze, wyznacza początek biegu terminu dwumiesięcznego i po drugie, określa zakres, który będzie przedmiotem sprawy rozpoznawanej przez Trybunał, jeśli instytucja UE powstrzyma się od podjęcia działań<sup>8</sup>. Skarga z art. 265 TfUE (dawny art. 232 TWE) będzie dopuszczalna po spełnieniu przez powód wymogów formalnych, między innymi wezwanie musi być dokładne, aby instytucja mogła dokonać dokładnego rozpoznania treści oraz musi zawierać sprecyzowane żądanie rozstrzygnięcia. ETS potwierdził to w orzeczeniu *Guerin Automobiles v. Komisja* stojąc na stanowisku, że wezwanie do zajęcia stanowiska nie może dotyczyć wyłącznie zakomunikowania właściwej władzy wspólnotowej wniesienia skargi do sądu<sup>9</sup>.

Skarga na zaniechanie staje się bezprzedmiotowa jeśli organ podejmie czynności w sprawie w okresie dwóch miesięcy oraz gdy organ, jako konsekwencja wezwania go do działania, przyjął stanowisko po upływie dwóch miesięcy, ale zanim złożono skargę do Trybunału. Warto podkreślić, że przyjęte przez instytucję UE stanowisko w sprawie nie ma na celu zadowolenie skarżącego, a sankcjonowanie bezczynności (brak rozstrzygnięcia lub niezajęcia stanowiska).

Zaskarżony organ jest zobowiązany do podjęcia działań z mocy prawa pierwotnego, prawa wtórnego oraz ogólnych zasad prawa. Zwykle wyrok Trybunału nakazuje natychmiastowe wykonanie obowiązku, podjęcie właściwego środka lub wyznaczenie terminu do jego realizacji<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> H. Bajorek-Ziaja, *Skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz skarga do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, Warszawa 2008, s. 159.

<sup>8</sup> K. Scheuring, *Ochrona praw jednostek w postępowaniu przed sądami wspólnotowymi*, Kraków 2007, s. 128.

<sup>9</sup> T-195/95, *Guerin Automobiles v. Komisja Wspólnot Europejskich*, *Zbiór orzeczeń*, 1995, s. II-171.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

Jak podnosi się w doktrynie, znaczenie tego typu skargi z punktu widzenia praw podstawowych jest nikłe. Jednakże naruszenia te mogą powstawać w efekcie działań organów EU. Jednakże ETS potwierdzał, że nie ma uprawnień do wydawania decyzji, które leżą poza zakresem swoich kompetencji wynikających z prawa wspólnotowego, a są bezwzględnie związane z kompetencjami Państwa Członkowskiego (np. prawo karne).

Podsumowując, art. 265 TfUE (dawny 230 TWE) znajduje zastosowanie w przypadku braku działania instytucji UE, czyli powstrzymaniu się od rozstrzygnięcia lub zajęcia stanowiska w sprawie, pomimo istnienia obowiązku wynikającego z prawa<sup>11</sup>. Jak podkreślał ETS, obowiązek działania instytucji musi być wyraźny i konkretny, tzn. nie powinien rodzić żadnych wątpliwości o przyjęcie jakiego aktu chodzi. Dodatkowo skarga na bezczynność nie może dotyczyć aktów dyskrecyjnych<sup>12</sup>. Ponadto w sytuacji, gdy organ nie przyjął aktu innego niż wnoszą strony, skarga o zaniechania jest bezzasadna<sup>13</sup>. Niezmiernie istotnym wydaje się również fakt, że Trybunał, w celu rozpatrzenia skargi na bezczynność, zawsze będzie brał pod uwagę możliwość egzekucji przewidzianą w art. 266 TfUE (dawny art. 233 TWE). Zarzut stawiany podmiotom określony w art. 265 TfUE (dawny art. 232 TWE) musi dotyczyć zaniechania, które znajduje się w kompetencji UE. Dlatego też, jak już wskazywano powyżej, zgodnie z orzeczeniem w sprawie *N.M v. Komisja Wspólnot Europejskich*, Trybunał nie może orzekać w sprawach wyłącznych kompetencji Państwa Członkowskiego znajdujących się tym samym poza granicami kompetencji prawa UE.

---

<sup>11</sup> Sprawy połączone T-447-449/93, *Associazione Italiana Tecnico Economica del Cemento (AITEC) i inni v. Komisja Wspólnot Europejskich*, *Zbiór orzeczeń*, 1995, s. II-1971.

<sup>12</sup> Por.: Sprawa T-167/95, *Hedwig Kuchlenz-Winter v. Rada Unii Europejskiej*, *Zbiór orzeczeń*, 1996, s. II-1607.

<sup>13</sup> Por.: Sprawa 8/71, *Deutscher Komponistenverband v. Komisja Wspólnot Europejskich*, *Zbiór orzeczeń*, 1971, s. 705.

4.

## Fundusze europejskie przed Trybunałem Konstytucyjnym jako skutek między innymi bezczynności legislacyjnej

**P**od koniec ubiegłego roku WSA w Warszawie zadał pytanie prawne Trybunałowi Konstytucyjnemu o legalność procedury odwoławczej przewidzianej w systemie wdrażania funduszy europejskich w Polsce. Stawiając tezę, że wskazany problem daleko wykracza poza rozstrzygnięcie w kwestii konstytucyjności konkretnych przepisów *Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z 2006 roku*, należy zwrócić uwagę na kwestie:

- legalności procesu wdrażania funduszy europejskich w Polsce,
- roli sądów w procedurze odwoławczej,
- potencjalnej sanacji systemowej procedury wnioskowo-odwoławczej.

W tym celu w rozdziale:

- zostanie przedstawiona osnowa pytania prawnego WSA w Warszawie jako „próbka” problematyki,
- wskazane podstawy prawne procedury wnioskowo-odwoławczej wdrażania funduszy europejskich w Polsce,
- zostaną zidentyfikowane (częściowo na przykładzie pytania prawnego) wybrane problemy prawne procesu wdrażania funduszy europejskich w Polsce, pod kątem potencjalnego zaangażowania sądownictwa administracyjnego w ich rozwiązywanie,
- przedstawione zostaną założenia roli sądownictwa administracyjnego w procedurze odwoławczej przy wdrażaniu funduszy europejskich i potencjalne kierunki jej rozwoju (roli),

- zaproponowane kilka rozwiązań naprawczych wobec procedury wnioskowo-odwoławczej przy wdrażaniu funduszy europejskich.

### Znaczenie problematyki *sensu largo*

Na wstępie należy przypomnieć, że łączna suma środków zaangażowanych w realizację NSRO w latach 2007-2013 wyniesie ok. 85,6 mld euro. Z tytułu realizacji NSRO średniorocznie (do 2015 roku) będzie wydatkowanych ok. 9,5 mld euro, co odpowiada około 5% PKB. Z tej sumy:

- 67,3 mld euro będzie pochodziło z budżetu UE,
- 11,9 mld euro z krajowych środków publicznych (w tym ok. 5,9 mld euro z budżetu państwa),
- ok. 6,4 mld euro zostanie zaangażowanych ze strony podmiotów prywatnych.

Wydatki w ramach polityki spójności będą koordynowane z wydatkami przeznaczonymi na instrumenty strukturalne Wspólnej Polityki Rolnej oraz Wspólnej Polityki Rybackiej, a także z programami europejskimi w sferze wzmocnienia konkurencyjności. Łączna suma środków włączona w realizację działań rozwojowych, których głównym elementem będą NSRO, wyniesie więc ponad 107,9 mld euro, w tym 85,4 mld środków UE. To poważne zagadnienie.

Budżet UE kształtuje się obecnie na poziomie ponad 120 mld euro/rok i można przypuszczać, że w latach 2014-2020 (czyli w następnej perspektywie budżetowej), kwota będzie podobna, a nawet nieco większa (aczkolwiek w obliczu problemów z przyjęciem przyszłorocznego budżetu UE, trudno tu o miarodajne prognozy). Sygnalizowane zmiany mogą polegać na przesunięciu środków z dwóch aktualnie głównych pozycji: 1) z polityki rolnej i 2) regionalnej w stronę innowacyjności, polityki energetycznej i klimatycznej.

Pojedyncze projekty mogą mieć wartość od kilku tysięcy złotych – aż po kwoty wielomilionowe (Innowacyjna Gospodarka; Infrastruktura i Środowisko).

Wydawałoby się, że racjonalny prawodawca precyzyjnie ureguluje procedurę wdrażającą tak poważne fundusze. Chodzi tu z jednej strony o regulację wiążącą, a z drugiej o jej jakość. Praktyka regulacyjna budzi tu jednak uzasadnione wątpliwości...

## Problem konstytucyjności

WSA w Warszawie (sprawozdawca – sędzia NSA Piotr Piszczek), po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 24 listopada 2009 roku sprawy ze skargi I. Sp. z o.o. w W. na rozstrzygnięcie zawarte w piśmie MRR z dnia (...) października 2009 rok nr (...) w przedmiocie oceny wniosku o dofinansowanie realizacji projektu postanowił przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne: *„Czy art. 5 pkt 11, art. 30a ust. 1 i 2, art. 30b ust. 1 i 2 oraz art. 37 ustawy (z dnia 6 grudnia 2006 roku O zasadach prowadzenia polityki rozwoju) jest zgodny z art. 2, art. 7, art. 31 ust. 3 w zw. z art. 32 ust. 1 oraz art. 87 Konstytucji w zakresie, w jakim wyłącza w tym postępowaniu przepisy KPA i zezwala – w ramach systemu realizacji programu operacyjnego – na kreowanie systemu środków odwoławczych (przysługujących wnioskodawcy w trakcie naboru projektów), które pozostają poza konstytucyjnym systemem źródeł prawa powszechnie obowiązującego?”*.

Pytanie prawne oparte zostało o następujący stan faktyczny:

W dniu 21 października 2009 roku<sup>1</sup> (WSA akcentuje datę, gdyż przewidziany dlań termin wynosi 30 dni) I. Sp. z o.o. w W. wniósł skargę na rozstrzygnięcie MRR w przedmiocie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy i zażądał:

- a) uchylenia zaskarżonego rozstrzygnięcia w całości;
- b) zasądzenia na rzecz strony skarżącej zwrotu kosztów postępowania sądowego.

W uzasadnieniu skargi strona skarżąca podniosła, że:

W dniu (...) VII 2009 roku PARP dokonała niekorzystnego rozstrzygnięcia w przedmiocie przyznania dofinansowania projektu „(...)” w ramach POKL.

Komisja Oceny Projektów (w PARP) uzasadniała rozstrzygnięcie:

- brakiem wskazań, jak będzie badane osiągnięcie rezultatów przewidzianych w projekcie,
- brakiem odpowiedniego zaplecza technicznego,
- brakiem określenia sposobu podejmowania decyzji w ramach realizacji projektu,
- podaniem zbyt wygórowanej kwoty wydatków niezbędnych dla realizacji projektu.

Zgodnie z Systemem Realizacji POKL, skarżący złożył pisemny protest do PARP (instytucji wdrażającej), zarzucając nierzetelność dokonanej oceny. Protest rozpatrzono negatywnie. W związku z tym skarżący wystąpił do Ministra RR (IZ POKL) z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, który rów-

---

<sup>1</sup> Data wpływu do Sądu: 26 października 2009 r.



niez rozpatrzono negatywnie. Rezultatem rozstrzygnięć stało się pozbawienie skarżącego prawa do dofinansowania, a w konsekwencji – możliwości realizacji projektu.

WSA w pytaniu prawnym ustalił następujący stan prawny:

Podstawą merytoryczną oraz proceduralną rozstrzygnięcia był System Realizacji POKL<sup>2</sup>. Art. 30a ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 roku *O zasadach prowadzenia polityki rozwoju*<sup>3</sup> wskazuje, że umowa o dofinansowanie projektu jest zawierana zgodnie z systemem realizacji programu operacyjnego, w odniesieniu do projektu:

- 1) który pozytywnie przeszedł wszystkie etapy jego oceny i został zakwalifikowany do dofinansowania, oraz
- 2) którego dofinansowanie jest możliwe w ramach dostępnej alokacji na realizację poszczególnych zadań i priorytetów w ramach programu operacyjnego.

Z kolei art. 30a ust. 2 ustawy: *Instytucja Zarządzająca, Instytucja Pośrednicząca lub Instytucja Wdrażająca*, zgodnie z systemem realizacji projektu operacyjnego, ogłasza na swojej stronie internetowej listę projektów wyłanianych w drodze konkursu, które zostały zakwalifikowane do dofinansowania. Środki odwoławcze od rozstrzygnięć poszczególnych instytucji, zgodnie z art. 30b ust. 1 ustawy, muszą być przewidziane w systemie realizacji programu operacyjnego. W myśl art. 30b ust. 2 ustawy, system realizacji musi przyznawać, co najmniej jeden środek odwoławczy od rozstrzygnięcia.

Powoływany wyżej system realizacji programu operacyjnego został zdefiniowany w art. 5 pkt 11 ustawy jako zasady i procedury obowiązujące instytucje uczestniczące w realizacji strategii rozwoju oraz programów, obejmujące zarządzanie, monitoring, ewaluację, kontrolę i sprawozdawczość oraz sposób koordynacji działań tych instytucji. System realizacji określa również środki odwoławcze przysługujące wnioskodawcy w trakcie naboru projektów wyłanianych w drodze konkursu (w ustawie brak stosownych uregulowań).

WSA powziął wątpliwości z punktu widzenia zgodności wskazanych przepisów z Konstytucją RP. Przede wszystkim wskazał, że katalog aktów normatywnych powszechnie obowiązujących na terytorium RP ma charakter zamknięty i według art. 87 oraz art. 91 ust. 3 *Konstytucji* należą doń: Konstytucja RP, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia, akty prawa miejscowego, jak również prawo stanowione przez organizację

---

<sup>2</sup> Do którego odsyłają przepisy art. 30a ust. 1 i 2 oraz art. 30b ust. 1 i 2 *Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, Dz. U. z 2006 r., Nr 227, poz. 1658, z 2007 r. Nr 140, poz. 984, z 2008 r. Nr 216, poz. 1370, z 2009 r. Nr 19, poz. 100.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

międzynarodową, jeżeli wynika to z zawartej przez RP umowy międzynarodowej konstytuującej tę organizację. Tylko te akty normatywne, tzn. skierowane do adresata niebędącego jednostką podległą wobec organów je wydających, są prawem powszechnie obowiązującym, odnoszącym się do praw i obowiązków adresata i nie mogą mieć jedynie charakteru blankietowego<sup>4</sup>. WSA wskazał też na kwestię wyłączenia (przez art. 37 ustawy) stosowania KPA w procedurze wnioskowo-odwoławczej systemu wdrażania funduszy europejskich. Sąd zaniepokoiło wyłączenie stosowania aktu normatywnego będącego źródłem prawa powszechnie obowiązującego na rzecz stosowania aktu, który takim źródłem nie jest<sup>5</sup>. WSA przywołał tu argument, że Regulamin Sejmu RP zawiera szczególne unormowania procesu legislacyjnego w odniesieniu do procedury wprowadzania zmian w kodeksach (art. 87-95)<sup>6</sup>. W tym kontekście została zaakcentowana kwestia zgodności procedury wnioskowo-odwoławczej systemu wdrażania funduszy europejskich z art. 2 oraz art. 7 Konstytucji. Zasada państwa prawnego nakazuje organom władzy publicznej działać na podstawie i w granicach prawa. Innymi słowy – mogą one dokonywać jedynie takich czynności, na które prawo wyraźnie im zezwala, zaś wobec jednostek, które nie są organizacyjnie podporządkowane tym organom, mogą być stosowane jedynie akty normatywne wymienione w art. 87 ust. 1 oraz art. 91 ust. 3 *Konstytucji*. W ocenie WSA uzasadniona wydaje się być teza, że Minister RR (jako IZ) oraz PARP działały poza granicami prawa. Zastosowany został bowiem system realizacji, a więc akt niemieszczący się w katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, zaś fakt odesłania przez ustawę do systemu realizacji, jest niewystarczający do stwierdzenia, że organa działały w oparciu o ustawę. System Realizacji POKL w istocie reguluje zaś kwestie, o których (zgodnie z *Konstytucją*) powinna stanowić bezpo-

---

<sup>4</sup> Teza ma potwierdzenie w orzecznictwie. Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z 18 lutego 2004 r., dotyczącym zasad naboru na aplikację adwokacką stwierdził, że „powierzenie – w drodze ustawy zwykłej – samorządowi adwokatów czy radców prawnych prowadzenia aplikacji (...) nie jest równoznaczne z upoważnieniem korporacji do samoistnego czy też uregulowanego w ustawie jedynie blankietowo (...) zasad naboru na aplikację”. Podobnie wypowiedział się WSA w Warszawie w wyroku z 6 września 2005 r.: „Kryteria oceny kandydatów, poprzez przeprowadzenie konkursu, powinny być określone w aktach prawa powszechnie obowiązującego, albowiem tylko te akty prawa mogą stanowić podstawę dla sądowej kontroli legalności decyzji indywidualnych”. W omawianej w tej pracy sprawie występuje analogiczna nieprawidłowość.

<sup>5</sup> Wytyczne itp. zostały bowiem wydane na podstawie Systemu Realizacji POKL, mimo że w przedmiotowej sprawie rozstrzygnięcia organów miały bezpośredni wpływ na sferę praw i obowiązków skarżącego.

<sup>6</sup> Trybunał Konstytucyjny (wyrok z dnia 19 września 2008 r.) uznał dokonanie zmian kodeksu karnego z pominięciem właściwej procedury parlamentarnej za niezgodne z Konstytucją.

średnio sama ustawa. Wątpliwości wzmacnia brak konsultacji projektu z Krajową Radą Sądownictwa i Prezesem NSA<sup>7</sup>.

Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wobec opisanego tu pytania prawnego z pewnością będzie miało istotne znaczenie dla procedury wnioskowo-odwoławczej systemu wdrażania funduszy europejskich. W tym miejscu warto zauważyć, że kształtowanie się tej procedury było pasmem zaniechań i spóźnionych korekt legislacyjnych, którego finału można się było spodziewać przed unijnym Trybunałem Sprawiedliwości. Być może tak daleko sprawy nie pójdą i kompleksowe rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego zapoczątkuje rekonstrukcję procedury wnioskowo-odwoławczej systemu wdrażania funduszy europejskich w Polsce? Póki co jednak – warto uporządkować *status quo*.

## Ramy prawne

Podstawy prawne procedury wnioskowo-odwoławczej systemu wdrażania funduszy europejskich w Polsce tworzy prawo Unii Europejskiej i prawo polskie<sup>8</sup>.

Wśród regulacji prawa UE wymienić warto:

- normy traktatowe generalnie (dotychczasowe regulacje polityki spójności zawarte w art. 158-162 TWE zastąpiono odpowiednio art. 174-178 Traktatu o Unii Europejskiej będącego integralną częścią Traktatu Lizbońskiego),
- przede wszystkim rozporządzenie 1083 z 2006 roku, ustanawiające zasady ogólne wdrażania funduszy europejskich<sup>9</sup>,
- pakiet rozporządzeń z 2006 roku dotyczących poszczególnych funduszy wraz z rozporządzeniem finansowym 1605/2002<sup>10</sup> oraz regulacje ochrony interesów finansowych UE,
- programy operacyjne: POKL, IiŚ, IG, Rozwój Polski Wschodniej, regionalne programy operacyjne itd.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> Autor rozdziału podjął starania, by możliwie precyzyjnie przedstawić sprawę (nie lekceważąc nawet detali), stąd wiele odniesień wprost.

<sup>8</sup> Na ten temat patrz: M. Perkowski i in., *Prawo zarządzania projektami finansowanymi z funduszy europejskich*, M. Perkowski (red.), wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2008.

<sup>9</sup> Np. art. 60, pkt a tego rozporządzenia: „operacje (projekty) są wybierane do finansowania zgodnie z kryteriami stosowanymi do programów operacyjnych, spełniając przez cały czas realizacji odnośnie doń zasady unijne i krajowe”.

<sup>10</sup> Art. 48 ust. 2 – *Zasady należytego zarządzania finansami*.

<sup>11</sup> Charakter prawny programów operacyjnych budzi wątpliwości. Autor opowiada się za uznaniem ich statusu europejskiego, wskutek dorozumianego ich załączania do odnoszą-

Pośród regulacji prawa krajowego Rzeczypospolitej Polskiej odnoszących się do procedury wnioskowo-odwoławczej systemu wdrażania funduszy europejskich wymienić należy przede wszystkim:

- Ustawa „rozwojową” z 2006 roku w aktualnej treści,
- ustawy powiązane (finanse publiczne; odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych; zamówienia publiczne; sądownictwo administracyjne itp.),
- *Kodeks Postępowania Administracyjnego*<sup>12</sup>.

## Problemy prawne

Problemy prawne procesu wdrażania funduszy europejskich w Polsce (pod kątem potencjalnego zaangażowania sądownictwa administracyjnego w ich rozwiązywanie)<sup>13</sup> to na przykład:

### 1. Problem podstaw prawnych

Trzeba podkreślić, że w praktyce na ogół nie rozważa się prawa Unii Europejskiej. Jeśli już takowe rozważanie ma miejsce, jest z reguły sceptyczne, na zasadzie retorycznego powątpiewania w skuteczność prawa UE. Brak automatyzmu reakcji jest z polskiej perspektywy trudny do zrozumienia. Pożyteczna dla percepcji może być tu analogia do samowoli budowlanej. Ta może nastąpić i sprawnie funkcjonować, ale w każdej chwili może zostać zidentyfikowana i poddana rygorom (rozbiórce i/lub sankcjom finansowym).

Ponadto kłopotliwy jest blankietowy charakter wielu norm prawnych (pokazany wyżej w pytaniu prawnym do Trybunału Konstytucyjnego). Wątpliwości wzmacnia mnogość różnorodnych dokumentów „pozakonstytucyjnych”:

---

cej się doń decyzji Komisji Europejskiej. Szersze rozwinięcie tej tezy zostanie przedstawione w dalszej części tego opracowania.

<sup>12</sup> Pomimo uporczywych wyłączeń, zauważalna jest tu spora niekonsekwencja. W wielu bowiem obszarach związanych z procedurą wnioskowo-odwoławczą, w systemie wdrażania funduszy europejskich nie da się uniknąć k.p.a.

<sup>13</sup> Pomimo dążenia prawodawcy do zasugerowania obywatelom, że procedura wnioskowo-odwoławcza w systemie wdrażania funduszy europejskich w Polsce nie jest w istocie procedurą administracyjną, a jedynie poprzedzającą zawarcie umowy cywilnoprawnej (instytucja zawierająca umowę nie występuje – według tej koncepcji – jako organ władzy, lecz jako partner) – autor stoi na stanowisku, że jest to działanie pozorowane, z partnerstwem i cywilistyką mające niewiele wspólnego. Relacja beneficjentów z instytucjami, albo relacje wzajemne instytucji systemu wdrażania funduszy europejskich w Polsce cechuje afirmacja na korzyść instytucji lub instytucji wyższego rzędu. O równości stron, wolności działań i relacji umownej nie ma w praktyce mowy. Próba zweekslowania na sądy cywilne problematyki wdrażania funduszy europejskich stanowiła rodzaj selekcji wstępnej potencjalnych zaskarżeń. Zaangażowanie sądów administracyjnych ma tu swoistą wymowę.

szczegółowych opisów priorytetów programów operacyjnych, wytycznych, systemu realizacji programu operacyjnego itp., które przecież należy traktować nie jako akt prawny, a jedynie pakiet podstawowych zasad realizacji przepisów ustawy i dodatkową pomoc w tworzeniu przez instytucje zarządzające uszczegółowienia, z uwzględnieniem różnic i specyfiki systemów realizacji programów operacyjnych. W trakcie badań empirycznych<sup>14</sup> okazało się, że urzędnicy na ogół nie analizowali lub nie rozumieli charakteru wytycznych, stosując je bezrefleksyjnie, nawet wówczas, gdy prowadziło to do wypaczania praw ustawowych lub wręcz konstytucyjnych. Sytuację komplikowała wielość rozmaitych uchwał, instrukcji i innych dokumentów, których gradacja „rozpraszała się” w chaosie ustawicznych zmian i modyfikacji. W efekcie – mieliśmy (i w pewnym stopniu nadal mamy) do czynienia z niezwykle złożonym systemem prawnym, znajdującym się w ciągłej ewolucji, przy czym każde województwo (instytucja zarządzająca programem operacyjnym) ma formalną możliwość stosowania własnych procedur, decydowania o dokumentach, kryteriach dotyczących oceny projektów, itp. Na domiar złego, mamy do czynienia z tworzeniem się regulacji do tej pory nieznanych na polskim gruncie prawnym, co często wywołuje praktykę „prokrustowego łoża”. W tej sytuacji autonomia proceduralna w kwestii stosowania przepisów na poziomie województw, choć sama przez się pozytywna – wywiera negatywne skutki dla funkcjonowania instytucji odwoławczych.

Upřednio zwrócono uwagę na charakter prawny programów operacyjnych, poprzez które odbywa się programowanie i wdrażanie funduszy unijnych na poziomie Państw Członkowskich. Przepisy prawa UE wyznaczają termin na przygotowanie oraz przedstawienie Komisji Europejskiej programu operacyjnego. Państwo członkowskie jest zobligowane przekazać do KE treść uzgodnionego na poziomie krajowym programu operacyjnego, najpóźniej w terminie 5 miesięcy od przyjęcia strategicznych wytycznych UE dla spójności. Następnym krokiem jest etap oceny przez Komisję Europejską przekazanego przez Państwo Członkowskie projektu programu operacyjnego. W trakcie tego procesu KE może zgłaszać zastrzeżenia oraz wezwać Państwo Członkowskie do przedstawienia dodatkowych informacji. Czas na przeprowadzenie przez KE oceny programu operacyjnego nie może przekroczyć

---

<sup>14</sup> W ramach projektu będącego podstawą niniejszej książki, ale także innych projektów, m.in.: „*Monitoring procedury odwoławczej w systemie wdrażania funduszy europejskich*” (dofinansowany w 2009 roku przez Fundację Batorego); „*Przedsiębiorczość na Podlasiu. Problemy prawne i funkcjonowanie*” (dofinansowany w latach 2008-2010 przez MNiSW); „*Kompetentna gmina – wzmocnienie potencjału administracji samorządowej w zakresie Zarządzania Rozwojem Lokalnym*” (zlecenie MSWiA z 2009 roku).

4 miesięcy od dnia jego oficjalnego przekazania<sup>15</sup>. Przyjęcie takiego rozwiązania umożliwi Komisji Europejskiej ingerencję w ustalone przez Państwo Członkowskie działania realizujące politykę spójności. W ten sposób Wspólnota Europejska jest współodpowiedzialna za wdrażanie przez Państwa Członkowskie funduszy strukturalnych. Dostrzegamy tu więc specyficzne sprzężenie zwrotne: poza typowym oddziaływaniem prawa UE na prawo krajowe, w którym to ostatnie musi być zgodne z tym pierwszym, ma miejsce „partnerska europeizacja” przepisów krajowych, polegająca na ich akceptacji przez Komisję Europejską, przy jednoczesnym pozostawieniu ich odrębności treściowych (zaciera się właściwie rozróżnienie krajowo-unijne, czyniąc programy operacyjne kategorią źródłową *sui generis*). Słuszną wydaje się teza, iż program operacyjny staje się dorozumianym załącznikiem decyzji KE odnoszącej się doń. W ten sposób – powracając na grunt krajowy – program operacyjny nabiera cech prawa UE (autonomia, prymat, bezpośredniość) i nie może być modyfikowany pośrednio, czy też determinowany prawem krajowym. Jednocześnie – w perspektywie budżetowej 2007-2013 – Unia Europejska wprowadziła elastyczny system realizacji programu operacyjnego, który przewiduje uaktualnienie jego postanowień w przypadku zajścia określonych w rozporządzeniu ogólnym przesłanek<sup>16</sup>. Propozycja zmiany programu operacyjnego może być zarówno inicjatywą Państwa Członkowskiego, jak i Komisji Europejskiej. Dzięki wprowadzeniu takiego zapisu, możliwe będzie aktywne reagowanie Państw Członkowskich na zmieniające się warunki realizacji polityki spójności<sup>17</sup>.

## 2. Problem rozstrzygnięcia/oceny (kryteria, zasady, praktyka)

Skoro kryteria rozstrzygnięcia/oceny projektów aplikujących o dotację rozwojową współfinansowanych przez UE znajdują się w dokumentach „pozakonstytucyjnych”, same także wydają się „pozakonstytucyjnymi”. Tej sytuacji towarzyszy duża względność, schematyzm i aprioryczność. Fakt zaangażowania urzędników systemu w proces oceny wniosków i środków odwoławczych – sam w sobie – nie wydaje się złym założeniem, zwłaszcza że wielu z nich posiada odpowiednie kwalifikacje i doświadczenie. Szkopuł w tym, że instytucje wnioskowo-odwoławcze albo nie korzystają wcale (protesty), albo korzystają incydentalnie z konsultacji zewnętrznych, ekspertyz *ad hoc* itp. (na etapie oceny projektów, w przypadkach obligatoryjnych systemowo,

---

<sup>15</sup> Por.: art. 32, ust 5 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006.

<sup>16</sup> Art. 33 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006.

<sup>17</sup> Por.: M. Perkowski, *Podstawy procedury odwoławczej w systemie wdrażania funduszy europejskich w Polsce*, [w:] *Procedura odwoławcza w systemie wdrażania funduszy europejskich*, M. Perkowski (red.), wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2010.

instytucje korzystały z dodatkowych konsultacji w postaci opinii eksperckiej). Założenie, że urzędnicy (mimo doskonałych kwalifikacji zawodowych i doświadczenia) są w stanie zweryfikować każde złożone treści projektowe, wydaje się ryzykowne. W tym wypadku czynienie zeń „omnibusów” nie tyle im pochlebia, ile naraża na wewnętrzne dylematy i różnorodne intelektualne kompromisy. Wydaje się, że pokutuje brak odpowiednio przystępnych środków proceduralnych dla uzyskiwania wsparcia zewnętrznego oraz prozaiczne przyzwyczajenie do „samodzielności”. Mimo że dochodziło do angażowania asesorów zewnętrznych (formalnie niezależnych od instytucji odwoławczych), teza powyższa powinna zostać podtrzymana. Nabór asesorów przeprowadzały przecież wykorzystujące ich instytucje, zaś stawiane im wymogi kwalifikacyjne nie stanowiły efektywnego kryterium selekcji pozytywnej. Nie jest też do końca jasne w jaki sposób dokonuje się rozdziału odwołań pomiędzy urzędników i asesorów. Zdziwiała punktowa „zgodność” ocen (wręcz nieprawdopodobna). Analizując procedurę wnioskowo-odwoławczą w systemie wdrażania funduszy europejskich – w końcu i tak natrafia się na względność, a to kłóci się z zasadą państwa prawnego.

### 3. Problem interpretacji wniosku przy ocenie

Abstrahując od względności kadrowej procedury wnioskowo-odwoławczej, w systemie wdrażania funduszy europejskich natrafia się na kolejny problem: czy ocena wniosku lub rozpatrywanie środka odwoławczego opiera się na regułach wykładni, czy też na dowolnej interpretacji? Dostrzegając zasadność pierwszego wariantu, nie można zaprzeczyć praktycznego prymatu dowolności. Zagadnienie wymaga zdecydowanej sanacji, podobnie jak szereg innych patologii organizacyjnych. Przykładowo, reguła, w myśl której 20 tys. znaków ma pokazać projekt i wnioskodawcę, a powoduje „spłaszczanie podmiotowo-przedmiotowe” wniosków i sytuację, w której niejednokrotnie wybory stają się powierzchowne i ostatecznie pozbawione słuszności. Prym wiodą projekty „na zamówienie”, niekiedy oderwane od rzeczywistości wnioskodawcy i jego realnego potencjału. Szczytowym kuriozum wydaje się sytuacja (wcale nie odosobniona), gdy projekt uczelni wyższej sprawdza osoba, która niedawno i niełatwo (!!!) ją ukończyła... Zdarzająca się niekompetencja oceniających implikuje pytanie o ich aksjomat: *bona fide*, czy *advocatus diaboli*? Nietrudno zauważyć, że druga z postaw jest łatwiejsza, lecz systemowo szkodliwa. Szkoda, że jest także bardziej popularna w praktyce... Dążąc do poprawy stanu rzeczy należałoby zapewnić merytorycznie wysoki poziom procedury. Innymi słowy, chodzi o stworzenie mechanizmów selekcyjnych i optymalizacyjnych. Zasadne wydaje się powołanie stałych komórek kolegialnych (pewnych wzorców może tu dostarczyć funkcjonowanie samo-

rządowych kolegów odwoławczych), których członkami (wskutek oficjalnego naboru konkursowego) zostaliby urzędnicy najbardziej doświadczeni, wykształceni i mający odpowiednie predylekcje (elastyczność myślenia, otwarcie na zmiany, empatia i wnikliwość zarazem), a subsydiarnie – osoby spoza instytucji, legitymujące się specjalistyczną wiedzą, doświadczeniem i predylekcjami wskazanymi powyżej. Ponadto należałoby przyjąć za regułę możliwość konsultacji naukowej, powoływania ekspertów *ad hoc* itp. Równocześnie powinien funkcjonować (najlepiej ogólnopolski) bank specjalistycznych danych uzyskiwanych „precedensowo” w konkretnych przypadkach, na użytek potencjalnych przypadków analogicznych w przyszłości.

#### 4. Problem odpowiedzialności decyzyjnej (wskaźniki?)

Decyzje w kwestii oceny wniosków formalnie podejmują członkowie Komisji Oceny Projektów (KOP), działający *incognito*. W praktyce zauważa się, że w różnym – co prawda – stopniu kluczowy wpływ na decyzje dotacyjne mają decydenci danej instytucji rozstrzygającej, np. w regionie – zarząd województwa. Samo w sobie jest to nawet słuszne. Tyle tylko, że decydenci zamiast jawnie przyjmować rolę zarządzającą i odpowiedzialność za decyzje, starają się działać nader dyskretnie, wskutek czego ich udziału w rozstrzygnięciu formalnie trudno się dopatrzeć. Problem ten naprawiłaby zasada decydowania zintegrowanego, gdzie obok punktowej oceny ekspercko-urzędniczej, doszłaby punktowa ocena z perspektywy zarządczej. Cóż bowiem może być miarą ostatecznej prawidłowości/słuszności rozstrzygnięć? Przede wszystkim składowe wymogi unijnej zasady solidarności<sup>18</sup>. Winniśmy Unii spójność decyzyjną, dobre zarządzanie (według UE), oraz zrealizowanie i utrwalenie deklarowanych strategicznie wskaźników rozwoju<sup>19</sup>.

### Rola sądu administracyjnego

Analizując założenia roli sądownictwa administracyjnego w procedurze wnioskowo-odwoławczej przy wdrażaniu funduszy europejskich i potencjalne kierunki jej (roli) rozwoju, natrafia się na kilka kwestii problemowych.

Przewidziana ustawowo rola sądownictwa administracyjnego w postępowaniu wnioskowo-odwoławczym przy wdrażaniu funduszy europejskich sprowadza się do zweryfikowania poprawności formalnej dotychczasowego

---

<sup>18</sup> Na ten temat: M. Perkowski, *Solidarność poprzez uporządkowanie prawa zarządzania projektami europejskimi*, [w:] *Solidarność jako zasada działania Unii Europejskiej*, C. Mika (red.), Toruń 2009, s. 297 i n.

<sup>19</sup> Por.: K. Właźlak, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2010.



przebiegu postępowania wnioskowo-odwoławczego (być może stąd wynika 30-dniowy termin?). Nazbyt skromne to zadanie, jak na zaangażowanie sądów administracyjnych (zwłaszcza, że procedura, po latach praktykowania, na ogół realizowana jest sprawnie, gorzej jest, jeśli idzie o treść). Taka sytuacja stwarza pustą konstrukcję pozornej ochrony sądowej. Posiadające znaczny autorytet (i z pewnością poczucie własnej wartości) sądy administracyjne raczej nie będą się dobrze czuły w tak zaplanowanej dla nich roli. Czy jednak zechcą „oceniać ocenę”? Mając do wyboru intelektualną bezrefleksyjność – wybitni przecież sędziowie – mogą pokusić się o trudniejsze zadanie i podjąć ocenę merytoryczną w analizowanych sprawach (trudno jednak będzie obejść się bez powołania biegłych, których przed sądami administracyjnymi się nie powołuje). W praktyce zapewne postawa sądów będzie zróżnicowana (jak niegdyś w kwestii „czy rozstrzygnięcie w przedmiocie dofinansowania projektu jest decyzją administracyjną?”)<sup>20</sup>.

Skoro pojawiło się pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego, prawdopodobne wydaje się też pytanie prejudycjalne do ETS. Przypomnieć należy, że sądy administracyjne onegdaj tak czyniły w sprawie podatków (np. sprawy: Brzeziński, Sosnowska itp.). Póki co zagadnienie jest na wskroś nowe, jednak najprawdopodobniej ktoś (wcześniej, czy później) w końcu „wymusi” postępowanie prejudycjalne (np. poprzez przywołanie w postępowaniu unijnego rozporządzenia ogólnego 1083).

WSA mają realną szansę pozytywnego kształtowania procesu wdrażania funduszy europejskich w Polsce, o ile zaczną analizować nie tylko proces oceny, ale i jej treść. Przyjdzie im to tym łatwiej, jeśli korzystać będą ze wsparcia (TK, ETS). Jeśli już takowe kroki podejmą, ważne jest, by stanęli na stanowisku potrzeby sanacji. Przypomnieć należy, że swego czasu zapadła pozytywna uchwała 7 sędziów NSA w kwestii, czy dofinansowanie projektu europejskiego jest decyzją administracyjną? (w składzie znalazł się Prof. S. Biernat – obecny sędzia Trybunału, który orzekał też w konkretnej sprawie, z podobną sentencją, ale istniały też odmienne rozstrzygnięcia – stąd uchwała)<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Paradoksalnie na przykład, ten sam WSA, który zadał pytanie prawne Trybunałowi Konstytucyjnemu w innej sprawie – pod pozorem ustalania właściwości miejscowej – nie tylko przekazał sprawę WSA w Białymstoku (faktycznie sprawę przedłużając), ale i związał ten sąd wskazaniem, o co (według WSA w Warszawie) chodzi skarżącemu (choć w sprawie, z której pyta Trybunał Konstytucyjny problem właściwości nie zaistniał).

<sup>21</sup> Patr: M. Perkowski i in., *Prawo zarządzania...*, op. cit., s. 38 i nast.

## Co należy uczynić?

Na kanwie powyższych rozważań można wysunąć pewne propozycje rozwiązań naprawczych wobec procedury wnioskowo-odwoławczej przy wdrażaniu funduszy europejskich.

### 1. Tryb preselekcyjny

W miejsce nieefektywnego trybu pełnownioskowego zasadne wydaje się możliwie powszechne wykorzystywanie trybu preselekcji. Pozwala on pozostawić w procedurze oceny najlepsze projekty, a także wesprzeć je na etapie przygotowywania. Wskazany tryb pozwala na korzystanie z ekspertów niezależnych (wszak preselekcja nie absorbuje tak, jak pełna ocena).

### 2. Ocenianie pełne dobrych wniosków

Pełnej ocenie poddawano by jedynie wyselekcjonowane wnioski w puli nieznacznie przekraczającej limit. Przy niewielkiej skali ilościowej korzystanie z ekspertów niezależnych i konsultacji merytorycznych, stałoby się dostępne (niewielki koszt i obciążenie ekspertów). Dokonywane oceny i wydawane opinie zasilą by swoisty „bank danych” eksperckich (na wszystkich etapach).

### 3. Pierwszy etap procedury odwoławczej – eksperckie kolegia odwoławcze

Nowa i pozbawiona utrwalonych schematów procedura odwoławcza w systemie wdrażania funduszy europejskich powinna wykorzystywać sprawdzone koncepcje organizacyjne, jak na przykład samorządowe kolegia odwoławcze. Chodzi tu zwłaszcza o zagwarantowanie niezależności i profesjonalizmu rozpatrujących środki odwoławcze osób.

### 4. Etap sądowoadministracyjny

Istniejący poziom sądowoadministracyjny procedury odwoławczej w systemie wdrażania funduszy europejskich powinien zostać wzmocniony poprzez możliwość sądowej weryfikacji oceny (przynajmniej w pierwszych latach rozstrzygania). Zasadne wydaje się urealnienie terminu orzekania (bez pustych norm), gdyż przewidziane ustawą 30 dni wydają się być okresem mało realnym, nawet w sprawach typowych – od lat rozpatrywanych przez WSA. Obserwacja pierwszych przejawów praktyki sądowoadministracyjnej w przedmiotowej kwestii powinna przynieść koncepcję ewentualnych ustawowych uproszczeń.

## 5. **Dydaktyka *sensu largo***

Aby uzyskać efekt synergii – poprzez oddolne i odgórne naprawianie procedury wnioskowo-odwoławczej w systemie wdrażania funduszy europejskich – warto zapewnić tu transfer dobrych praktyk z zewnątrz i towarzyszącą mu unifikację w pojmowaniu celów projektów, oceny, jej weryfikacji itp. Idealnym sprzymierzeńcem wydaje się być nauka i jej dydaktyczne upowszechnianie. To metoda sprawdzona od wieków, choć trudno oprzeć się wrażeniu, że praktyka sięga po nią nader niechętnie.



II

---

**Bezczynność  
administracji publicznej**

---

1.

## Bezczynność, opieszałość, milczenie administracji publicznej a przewlekłość jej działań

**Z**jawisko beczynności organu administracji publicznej stanowi zasadniczo o wadliwym jej działaniu, które może mieć szereg przyczyn, zarówno legalnych jak i nielegalnych, uzasadnionych bądź nieuzasadnionych, a wreszcie – działań istotnych lub nieistotnych z punktu widzenia rozpatrywanej sprawy.

Istotą działalności administracji jest realizacja zadań publicznych, do której dochodzić może zarówno w wyniku stosowania prawa, działań o charakterze organizatorskim bądź też czasami także poprzez stanowienie prawa przez administrację. Elementem charakteryzującym funkcjonowanie administracji publicznej jako całości oraz jej poszczególnych organów, jest więc „działanie”. Bezczynność, będąca zaprzeczeniem działania, wydaje się być problemem dla administracji szczególnie ważnym, bowiem wiąże się z niewykonaniem zadań publicznych, powierzonych przez ustawodawcę konkretnemu organowi administracyjnemu.

Pojęciem beczynności organu administracji publicznej ustawodawca posługuje się na gruncie przepisów procesowych<sup>1</sup> nigdzie go nie wyjaśniając, w wyniku czego próby definiowania beczynności podejmowane są zarówno w doktrynie jak i w orzecznictwie administracyjnym i sądowym. Na gruncie

---

<sup>1</sup> M.in. w *Ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji* czy *Ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, a także w procedurach szczególnych, jak np. w *Ustawie z dnia 24 czerwca 2010 r. O szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z 2010 roku*.

językowym przyjmuje się, że beczynny, to „charakteryzujący się brakiem konkretnego, celowego zajęcia; nic nierobiący”<sup>2</sup>. Zgodnie z poglądem utrwalonym w orzecznictwie sądownoadministracyjnym i doktrynie beczynność organu administracji publicznej zachodzi w sytuacji, gdy w prawnie ustalonym terminie organ nie podjął żadnych czynności w danej sprawie lub wprawdzie prowadził postępowanie w sprawie, ale mimo istnienia ustawowego obowiązku nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji czy innego aktu<sup>3</sup>. Dodatkowo wydaje się, że do stwierdzenia beczynności organu nie ma znaczenia fakt, z jakich powodów dany akt administracyjny nie został podjęty, a w szczególności czy beczynność organu została spowodowana zawinioną lub też niezawinioną opieszałością organu w jego podjęciu.

Obok pojęcia „beczynności organu”, zarówno w doktrynie prawa administracyjnego jak i w judykaturze, występują ponadto takie wyrażenia jak: „opieszałość organu”, „milczenie administracji” oraz „przewlekłość postępowania”.

Opieszały, to „nieskory do pracy, działań; ociągający się; leniwy, powolny”<sup>4</sup>. Wydaje się, że sposób rozumienia pojęcia „opieszały organ” jest porównywalny do wyrażenia „organ beczynny” i często bywa w wywodach naukowych czy uzasadnieniach sądowych stosowany zamiennie.

Inaczej sytuacja kształtuje się w kwestii „milczenia administracji”, które wiąże się z pewną ideą stosowania prawa, nazywaną też swoistą formą działania organu administracyjnego, za pomocą której organ wyraża milcząco swoją wolę<sup>5</sup>. Regulacje takie przewidziane są wyraźnie przez ustawę i w różnym stopniu stosowane są w porządkach prawnych różnych państw (np. we Francji czy Belgii), ale również korzysta z nich krajowy ustawodawca (np. na gruncie art. 30 ust. 5 Ustawy *Prawo budowlane*).

W zakresie pojęcia „przewlekłego postępowania” należy zauważyć, że pojęciem tym posługuje się ustawodawca w przepisach procesowych, między innymi w *Ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*<sup>6</sup>, ale nie

---

<sup>2</sup> *Popularny Słownik Języka Polskiego*, B. Dunaj (red.), Warszawa 2003, s. 24.

<sup>3</sup> T. Woś, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 86, por. też następujące orzeczenia: Wyrok NSA z 5 listopada 1987 r., SAB 23/87, ONSA 1988/1/13; wyrok NSA z 22 grudnia 1998 r., III SAB 77/98, LEX nr 36590; wyrok WSA w Warszawie z 8 czerwca 2004 r., III SAB/Wa 8/04, LEX nr 160109.

<sup>4</sup> *Popularny Słownik Języka Polskiego...*, op. cit., s. 355.

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

<sup>6</sup> Art. 54. § 1. Zobowiązanemu przysługuje skarga na czynności egzekucyjne organu egzekucyjnego lub egzekutora oraz skarga na **przewlekłość postępowania egzekucyjnego**. § 2. Na **przewlekłość postępowania egzekucyjnego** skarga przysługuje również wierzycielowi niebędącemu jednocześnie organem egzekucyjnym, a także podmiotowi, którego interes prawny lub faktyczny został naruszony w wyniku niewykonania obowiązku oraz organowi zainteresowanemu w wykonaniu obowiązku.

używa go już w k.p.a. „Przewlekły” to inaczej „przeciągający się w czasie”, co jak się wydaje, powinno mieścić się w pojęciu beczynności, szczególnie jeśli weźmie się pod uwagę zasadę niezwłocznego załatwiania spraw (art. 35 k.p.a.)<sup>7</sup>.

Podobnie, rozumienie przewlekłości jako jednej z form beczynności organu przyjmuje się w rozwiązaniach międzynarodowych. Zgodnie z treścią art. 6 ust. 1 *Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, zwana dalej Konwencją (Dz. U. z 1993 r. Nr 61 poz. 284 z późn. zm.), każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd<sup>8</sup>. Warunek rozpatrywania spraw w rozsądnym terminie podkreśla znaczenie sprawnego działania organów państwa, a zwłoka może osłabić jego skuteczność i wiarygodność<sup>9</sup>. Jak wynika z analizy orzecznictwa ETPC, naruszenie art. 6 ust.1 Konwencji jest spowodowane najczęściej beczynnością sądu (Vourakis v. Grecja, 1995, Mavronichis v. Grecja, 1998), bądź zbyt małą jego aktywnością. W orzeczeniu Vernillo przeciwko Francji z 20 lutego 1991 roku Trybunał podkreślił znaczenie bezzwłocznego wymiaru sprawiedliwości, podkreślając że przewlekłość może zagrozić skuteczności i wiarygodności sądów. Nie można jednak przy ocenie długości postępowania pomijać trudności, które niekiedy powodują przedłużenie się sprawy. Mogą mieć na to wpływ różne okoliczności. Postępowanie w każdej sprawie rozpatrywane jest jako całość i w po-

---

§ 3. Skargę na czynności egzekucyjne organu egzekucyjnego lub egzekutora oraz na **przewlekłość postępowania egzekucyjnego** wnosi się za pośrednictwem organu egzekucyjnego.

<sup>7</sup> W tym kontekście zupełnie niezrozumiała wydaje się idea nowelizacji art. 37 k.p.a., która – zdaniem projektodawcy, „spowoduje przyznanie stronom postępowania administracyjnego prawa skarżenia nie tylko beczynności organów administracji publicznej, ale również przewlekłości prowadzonego przez te organy postępowania” (z uzasadnienia projektu ustawy – [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)). Powyższe twierdzenie nie jest prawdziwe, bowiem i dziś istnieje możliwość skarżenia się na przewlekłość, polegającą na niezakończaniu sprawy w terminie przez organ administracyjny. Prowadzenie postępowania w sposób nieefektywny, również uzasadnia stwierdzenie, że organ administracyjny dopuszcza się beczynności, bowiem w istocie nie załatwia on sprawy administracyjnej.

<sup>8</sup> W orzecznictwie ETPC przyjmuje się, że sąd musi wykazywać pewne minimalne cechy, takie jak bezstronność i niezawisłość, aby mógł być traktowany właśnie jako sąd w rozumieniu Konwencji. Istotne są bowiem faktyczne, materialne cechy organu wykonującego władzę sądową, a nie jego nazwa bądź formalne uznanie czy nawet oficjalne włączenie do pionu organizacyjnego wymiaru sprawiedliwości. Sąd właściwy, to znaczy taki, którego właściwość wynika z ustawy, a nie dobierany do konkretnej sprawy przez jakieś władze w celu uzyskania pożądanego wyniku. Stąd też wymogi dotyczące sądu w orzecznictwie ETPC mają bezpośrednie zastosowanie także do organu administracyjnego, załatwiającego sprawę administracyjną.

<sup>9</sup> Trybunał przyjmuje szerokie rozumienie pojęcia „sąd”, które jest w jego orzeczeniach rozumiane i odnosi się do wszelkich instytucji publicznych rozpatrujących sprawy indywidualne.



szczególnych rozstrzygnięciach ETPC pojawiało się wiele różnych kryteriów ustalenia, czy nie nastąpiła jego przewlekłość. Różnorodne czynniki wpływają na zachowanie rozsądnego terminu zakończenia sprawy, przede wszystkim<sup>10</sup>:

- 1) jej zawiłość i stopień skomplikowania, a także
- 2) zachowanie skarżącego i organów prowadzących postępowanie.

Niezwykle ważne w świetle orzecznictwa ETPC jest wzięcie pod uwagę wszystkich okoliczności sprawy i dokonanie globalnej oceny (Salerno v. Włochy z 12 października 1992 r.). Ocena skomplikowania sprawy dotyczy strony prawnej i faktycznej. Obejmuje naturę i wagę przedmiotu postępowania, zakres faktów wymagających wyjaśnienia lub ustalenia, odstęp czasu między zaistnieniem zdarzeń a chwilą ich rozpoznawania przez organa prowadzące postępowanie, liczbę świadków do przesłuchania i innych dowodów do przeprowadzenia oraz inne podobne czynniki.

Wydaje się więc, że w związku z brakiem odrębnych regulacji krajowych, w polskim systemie prawnym ocena, czy czas trwania postępowania mieści się w rozsądnym terminie powinna być dokonywana, podobnie jak robi to ETPC, na podstawie takich kryteriów jak: złożoność sprawy, znaczenie sprawy dla strony, zachowanie stron postępowania i zachowanie organu. Każde z podanych kryteriów powinno być rozpatrywane osobno, a następnie należy dokonać oceny ich skumulowanego efektu.

Dla adresata aktu administracyjnego istotne jest to, że w wyniku jego wydania rozstrzyga się – co do zasady – o prawach lub obowiązkach imiennie oznaczonego adresata. Brak rozstrzygnięcia, stanowiący wynik beczynności organu, spowodować więc może bądź to brak oczekiwanych uprawnień, o które ubiegał się wnioskodawca, bądź też nierozstrzygnięci kwestii nałożenia na niego konkretnego obowiązku publicznoprawnego<sup>11</sup>. Obie sytuacje charakteryzują się brakiem pewności sytuacji prawnej adresata i wywołują brak zaufania do działań administracji. Z punktu widzenia klienta administracji, nie ma przy tym żadnego znaczenia, czy brak rozstrzygnięcia w interesującej go sprawie jest przejawem przewlekłości, opieszałości, czy też beczynności organu.

---

<sup>10</sup> A. Wilk, *Prawdo rozsądnego terminu rozpatrzenia sprawy w świetle orzecznictwa ETPC* [dokument elektroniczny]. Tryb dostępu: [www.nsa.gov.pl/index.php/pol/content/download/.../etpc\\_5.pdf](http://www.nsa.gov.pl/index.php/pol/content/download/.../etpc_5.pdf).

<sup>11</sup> Obywatel nie ma pewności czy postępowanie w jego sprawie jeszcze się toczy, czy już zostało zakończone.

2.

## Legalna i nielegalna bezczynność administracji

**P**roblem legalności bądź nielegalności bezczynności organu administracyjnego wiąże się bezpośrednio z przyczyną owej bezczynności. Jak podkreśla się w literaturze, zjawisko bezczynności może być spowodowane różnymi przyczynami. Obok ograniczeń występujących najczęściej, tzw. ograniczeń obiektywnych takich jak ograniczenia czasowe, finansowe, personalne i rzeczowe, wystąpić mogą także ograniczenia prawne, etyczne, polityczne, organizacyjne i naukowo-techniczne<sup>1</sup>. Bardzo często pojawiać się mogą także ograniczenia społeczne, gdy realizacja określonych przedsięwzięć może napotykać opór ze strony obywateli. Zdarza się, że obywatele stosują technikę oporu z obawy przed nieznanym lub z opacznego rozumienia istoty projektowanych działań, co z kolei bardzo często wynika z niedostatecznie wyczerpującej informacji o zamierzonych działaniach właściwych organów państwa, a nawet całkowitego braku tych informacji<sup>2</sup>.

Pod pojęciem bezczynności legalnej rozumieć więc będziemy sytuację, w której brak działania organu, polegający na braku decyzji kończącej sprawę, wynikać będzie z okoliczności wskazanych w art. 35 § 5 k.p.a., tj.:

- a) z rozpoczęcia biegu terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności (np. określonego w art. 106 k.p.a),

---

<sup>1</sup> Cz. Martysz, *Bezczynność administracji w świetle Konstytucji* – referat przygotowany na seminaryjne posiedzenie Kolegium Najwyższej Izby Kontroli nt. „Bezczynność władzy” w dniu 25 czerwca 2008 r., s. 2.

<sup>2</sup> E. Knosala, L. Zacharko, A. Matan, *Elementy nauki administracji*, Kolonia Limited 2002, s. 89-97.

- b) okresów zawieszenia postępowania<sup>3</sup> (bowiem zawieszenie postępowania wstrzymuje bieg terminów przewidzianych w kodeksie – art. 103 k.p.a.) oraz
- c) okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu (jak np. działania sił przyrody, a także działania lub zaniechania innych organów, które są istotne dla rozstrzygnięcia sprawy, np. zwłoka sądu ustanawiającego kuratora do doręczeń).

Z treści przepisu art. 35 § 5 k.p.a. wynika bowiem, że terminy załatwiania spraw określają czas efektywny, jakim dysponuje organ administracji publicznej załatwiający sprawę na jej rozpatrzenie i podjęcie decyzji.

Bezczynnością nielegalną organu, będzie zaś przekroczenie terminu załatwienia sprawy, które spowodowane jest okolicznościami wynikającymi z winy organu, lub takimi, którym organ mógł zapobiec. Jedną z takich przyczyn jest wątpliwość organu lub brak wiadomości specjalnych co do sposobu załatwienia sprawy. Jak podkreślono w wyroku z dnia 17 marca 1988 roku, SAB/Gd/14/87, ONSA 1988, nr 1, poz. 41, *„zasięganie przez organ administracji u władz zwierzchnich porady co do sposobu załatwienia sprawy, nie usprawiedliwia przekroczenia terminu jej załatwienia (...), nie można bowiem przyjąć, aby w takiej sytuacji niezakończona sprawa w terminie następowała z przyczyny niezależnej od organu w rozumieniu art. 36 § 2 k.p.a. lub z przyczyny uzasadnionej w rozumieniu art. 38 k.p.a.”*).

---

<sup>3</sup> Jednakże podkreślenia wymaga, iż zawieszenie postępowania, mimo oczywistego braku przyczyny określonej w 97 § 1 k.p.a., nie przerywa biegu terminów ustalonych dla załatwienia sprawy przez wydanie decyzji administracyjnej (por.: Wyrok NSA z dnia 23 września 1986 r., IV SAB 12/86, GAP 1987, nr 7).

3.

## O przeciwdziałaniu beczynności na tle koncepcji Jerzego Stefana Langroda

Zjawisko beczynności może obejmować różne sfery funkcjonowania organów władzy publicznej, a w konsekwencji dotyczyć zarówno organów egzekutywy, jak i legislatywy oraz judykatywy. Stanowi ono zagrożenie dla sprawnego funkcjonowania całego państwa, a zwłaszcza administracji publicznej. Administracja publiczna powinna działać w sposób ciągły i stabilny, a beczynność organów powoduje destabilizację. Należy jednak zauważyć, że administracja publiczna jest na tyle złożoną całością organizacyjną i funkcjonalną, że nie da się uniknąć w niej zjawiska beczynności. Niezbędne jest zatem określenie w rozwiązaniach prawnych jasnych kryteriów beczynności i jednocześnie uregulowanie sposobów jej usunięcia. W tym zakresie mogą się okazać pomocne postulaty Jerzego Stefana Langroda względem sposobów zwalczania „milczenia władzy” wysuwane na tle rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 22 marca 1928 roku *O postępowaniu administracyjnym*<sup>1</sup>.

Według ujęcia słownikowego, beczynny znaczy „*nic nie robiący, niczym nie zatrudniony, nie wypełniony pracą, zajęciem*”. Jako przykłady tego stanu słownik podaje „*beczynne życie, beczynne ręce*”. *Mówi się tam także o „pozostawianiu w beczynności”*<sup>2</sup>.

Podobne rozumienie tego terminu przyjęto w nauce prawa administracyjnego wskazując, iż jest to stan, w którym dany podmiot (organ) nie załatwia sprawy w określonym terminie, nie dokonuje konkretnej czynności, nie

---

<sup>1</sup> Dz. U. Nr 36, poz. 341.

<sup>2</sup> Słownik Języka Polskiego, M. Szymczak (red.), Warszawa 1985, s. 135.

wykazuje swej aktywności<sup>3</sup>. Pojęcie beczynności nie jest jednak tylko pojęciem prawniczym, ale i prawnym, gdyż ustawodawca posługuje się nim w treści przepisów prawa<sup>4</sup>.

W orzecznictwie podkreśla się, że o beczynności organu można mówić nie tylko wtedy, gdy w ustalonym prawem terminie organ administracyjny nie podjął czynności, do których był zobowiązany, ale także wówczas gdy prowadził postępowanie w sprawie, lecz nie zakończył go w terminie wydaniem stosownej decyzji, postanowienia lub też innego aktu, lub też nie dokonał stosownej czynności materialno-technicznej<sup>5</sup>.

W literaturze przedmiotu stan ten określany jest również jako milczenie, opieszałość organu administracji albo pozostawanie w zwłoce. Często używa się tam wskazanych pojęć zamiennie, ale czasem dokonuje się ich rozróżnienia<sup>6</sup>.

Według J. Borkowskiego jako przypadek milczenia administracji kwalifikuje się sytuację, gdy uprawniony podmiot dokonuje czynności, która ma inicjować aktywność organu administracji i spowodować: 1) wydanie odpowiedniego aktu; 2) dokonanie oczekiwanej czynności; 3) po upływie z góry określonego terminu nadanie cechy legalności działaniu wspomnianego podmiotu<sup>7</sup>. W taki sposób milczenie władzy określał również J.S. Langrod<sup>8</sup>. Przy czym zauważyć trzeba, iż „władzę” na gruncie procedury austriackiej utożsamiać trzeba ze współczesnym z polskim, bezosobowym organem administracyjnym<sup>9</sup>. W doktrynie wskazuje się też, że „milczenie władzy” jako „milczenie” organu administracji publicznej (państwowej, rządowej, samo-

---

<sup>3</sup> J. Jędrośka, *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 procesowy 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.

<sup>4</sup> Zob. np. art. 3 § 2 pkt 8 ustawy – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*.

<sup>5</sup> Wyrok NSA z 19 lutego 1999 r., IV SAB 153/98 niepubl.; podobnie: Wyrok NSA z 20 lutego 1999 r., I SAB 60/99.

<sup>6</sup> J. Jędrośka, *Kompetencje proceduralno-prawne a beczynność organów administracyjnych*, „Państwo i Prawo” 1979, z. 5, s. 15.

<sup>7</sup> J. Borkowski, *Beczynność w administracji publicznej* – referat przygotowany na seminaryjne posiedzenie Kolegium Najwyższej Izby Kontroli nt. „Beczynność władzy” w dniu 25 czerwca 2008 r., s. 5. [dokument elektroniczny]. Tryb dostępu: URL: [http://bip.nik.gov.pl/pl/bip/px\\_sem080625\\_3.pdf](http://bip.nik.gov.pl/pl/bip/px_sem080625_3.pdf) [stan: VII 2008].

<sup>8</sup> J.S. Langrod, *O tzw. milczeniu władzy. Studium prawn-administracyjne*, Kraków-Warszawa 1939, s. 5-6.

<sup>9</sup> D. Kijowski, *Austria*, [w:] *Postępowanie administracyjne w Europie*, Z. Kmiecik (red.), Zakamycze 2005, s. 48 i nast.

ządowej) zawiera swój współczesny odpowiednik w „bezczywności” organu administracji publicznej, tej, o którym jest mowa w obecnym postępowaniu jurysdykcyjnym. Źródłostów „milczenia administracji” nie jest związany z francuskim „*absention de l’administration*”, lecz z „*silence de l’administration*”. Zwrot ten został przetransponowany w okresie międzywojennym z języka francuskiego do polskiego języka prawniczego i języka prawnego projektu regulacji ustawowej. Także współcześnie we włoskiej nauce prawa administracyjnego, dla której w przeszłości wzorcem były rozwiązania francuskie, charakteryzując brak aktywności administracyjnej odróżnia się milczenie administracji od pojęcia bezczynności. Na tym tle proponuje się odróżnienie bezczynności administracji publicznej od milczenia administracji publicznej, stojąc na stanowisku, że współczesne pojęcie „milczenie administracji” nie stanowi synonimu instytucjonalnego pojęcia „milczenie władzy”, którym posługiwała się nauka prawa administracyjnego narodów romańskich w XIX stuleciu i na początku XX stulecia, a polska nauka prawa administracyjnego w okresie dwudziestolecia międzywojennego, w czasie drugiej wojny światowej i po wojnie jeszcze do niedawna<sup>10</sup>.

Zwrócić należy też uwagę, że w teorii prawa funkcjonuje termin „milczenie prawa”, które oznacza uprawniający brak regulacji prawnej jakiegoś zbioru rzeczywistych zachowań ludzkich (polegających na działaniach lub kierunkowych zaniechaniach) lub stosunków między ludźmi<sup>11</sup>. W dalszych rozważaniach przedmiotem zainteresowania będzie przede wszystkim bezczynność organu administracji.

W piśmiennictwie z zakresu nauki prawa administracyjnego dokonuje się różnorodnych klasyfikacji bezczynności. Przede wszystkim wyróżnić można bezczynność orzeczniczą i bezczynność egzekucyjną. Bezczywność orzecznicza związana jest z wydawaniem przez organa administracji „decyzji stosowania prawa” a zatem powstaje na tle przestrzegania przepisów o charakterze proceduralnym, które składają się na postępowanie administracyjne jurysdykcyjne<sup>12</sup>. Z kolei bezczynność egzekucyjna związana jest z poszczególnymi rodzajami prawnych form działania administracji znajdujących zastosowanie w konkretnych sytuacjach<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> P. Dobosz, *Milczenie administracji w prawie samorządowym*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, J. Sługocki (red.), Bydgoszcz 2009, s. 203.

<sup>11</sup> W. Lang, *Milczenie prawa w państwie prawa*, [w:] *Ze sztandarami prawa przez świat. Księga dedykowana Profesorowi Wieńczysławowi Wagnerowi von Igelgrund*, R. Tokarczyk, K. Motyka (red.), Zakamycze 2002, s. 159.

<sup>12</sup> J. Borkowski, *Bezczywność w administracji publicznej...*, op. cit., s. 2.

<sup>13</sup> Ibidem.

Również ze względu na przestrzeganie przepisów o charakterze proceduralnym można dokonać podziału na beczynność organów w postępowaniu administracyjnym i beczynność organów poza postępowaniem administracyjnym. W pierwszym przypadku beczynność powstaje w toku wydawania indywidualnych rozstrzygnięć w sprawie, a zatem do jej zwalczania mają zastosowanie przepisy proceduralne.

Beczynność organu administracji publicznej może przejawiać się w różnych postaciach naruszenia urzędowego obowiązku działania. Stąd przejawy beczynności organów administracji publicznej kwalifikuje się jako faktyczne albo prawne.

Ze względu na przyczyny, beczynność może być: 1) losowa, gdy powodują ją okoliczności nadzwyczajne odcinające od komunikacji z organem, uniemożliwiające działanie osobom, urządzeniom technicznym (co znamienne w dobie informatyzacji), czyli różne skutki kwalifikowane jako działania siły wyższej, 2) wynikająca z pozostawania w błędzie co do rodzaju i zakresu obowiązku działania – może to być błąd co do faktu (ocena okoliczności) lub co do prawa (nieprawidłowe ustalenie znaczenia norm prawnych, 3) spowodowana niewiedzą lub nieudolnością organizacyjną, gdy giną akta, dokumenty, wadliwa jest rejestracja, ewidencja, reorganizacje przerywają ciągłość działania osób lub komórek organizacyjnych, 4) zamierzona, z uwagi na politykę prowadzoną lub narzuconą w niektórych sprawach, rodzajach spraw, obszarach objętych zakresem zadań i właściwości, 5) wynikowa, zaistniała wskutek nieudolności powodowanej brakiem kwalifikacji fachowych lub też pozorowania aktywności zawodowej wykluczającej skutki faktyczne lub prawne wobec podmiotów zewnętrznych, 6) „opozycyjna” spowodowana celowym dążeniem do utrzymania raz zajętego stanowiska bez względu na następstwa<sup>14</sup>.

W doktrynie prawa i postępowania administracyjnego przedstawiane są różnorodne instytucje mające na celu przeciwdziałanie beczynności organów. W większości są one następnie wykorzystywane w poszczególnych rozwiązaniach prawnych.

J.S. Langrod wymienił następujący katalog takich środków: 1) fikcję decyzji pozytywnej, 2) fikcję decyzji negatywnej, 3) dewolucję kompetencji, 3) skargę na beczynność do sądu administracyjnego<sup>15</sup>. Oprócz wskazanych instytucji, za środki zwalczania beczynności uznawał: petycje, skargę powszechną<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Ibidem, s. 3.

<sup>15</sup> J.S. Langrod, *O tzw. milczeniu władzy...*, op. cit., s. 49.

<sup>16</sup> Ibidem, s. 6.

Skargi, wnioski i petycje jako środki zwalczania bezczynności znajdują się właściwie poza ramami prawnymi jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego. Nie zostały powołane na wyłączne potrzeby tego postępowania. Niewątpliwie można je zaliczyć do form kontroli prawnej administracji, ale bardziej o niezorganizowanym charakterze. W związku z czym nie będą przedmiotem dalszej analizy. Wspomnieć jedynie należy, że obecnie instytucja ta ma swoje ogólne podstawy w ustawie zasadniczej (art. 63) i szczegółową regulację w Kodeksie postępowania administracyjnego jako ogólnie dostępne środki kontroli społecznej działania administracji publicznej. Jej przedmiotem mogą być wszelkie przypadki nieprawidłowości w działaniach administracji publicznej, w tym również przewlekłość organów administracji (art. 227 Kodeksu postępowania administracyjnego). Skarga służy uruchomieniu wewnętrznego trybu kontroli działania osób i piastunów organów, w związku z tym odróżnienia wymaga samo załatwienie skargi zamieszczone w zawiadomieniu skierowanym do skarżącego od załatwienia sprawy, w której skargę lub wniosek wniesiono.

J.S. Langrod skargę powszechną (petycję) traktował jako pośrednią formę zwalczania bezczynności w administracji publicznej, gdyż służy ona uruchomieniu czynności w sferze działań organizacyjnych, a ich skuteczność jest oceniana wewnątrz administracji<sup>17</sup>. Uznawał je za najmniej doskonałe środki zwalczania bezczynności organów administracji<sup>18</sup>. Ich skuteczność uważał za minimalną i nie nadawał im większego znaczenia praktycznego. Wiązało się to zapewne z Jego szerszą koncepcją statusu strony w postępowaniu administracyjnych. Nawiązując do klasyfikacji środków ochrony interesu indywidualnego przeprowadzonej przez T. Bigo<sup>19</sup> można powiedzieć, że Langrod istotę uprawnień strony postępowania administracyjnego widział bardziej w kategoriach koncyliacji, mniej interwencji. Na tle całokształtu Jego twórczości naukowej znamienne miejsce zajmowały badania nad administracją konsultatywną (nie tylko w aspekcie nakładania się na proste zależności hierarchiczne, w których pozostaje organ administracyjny, różnego rodzaju zewnętrznych powiązań funkcjonalnych, kooperacyjnych – poziomych, ale także w sensie kształtowania pozycji obywatela jako „partnera” administracji<sup>20</sup>) oraz poszukiwanie form alternatywnych wobec aktu administracyjnego. Stąd

---

<sup>17</sup> Ibidem, s. 16.

<sup>18</sup> Ibidem, s. 6; O kwalifikacji prawnej skarżącego w kontekście materialnej koncepcji strony postępowania administracyjnego zob.: J.S. Langrod, *La codification de la procedure administrative non contentieuse en Pologne*, „La revue administrative” 1960, nr 72, s. 559.

<sup>19</sup> T. Bigo, *Ochrona interesu indywidualnego w projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1960, z. 3, s. 462.

<sup>20</sup> J.S. Langrod, *L’administration consultative*, [w:] *La consultation dans l’administration contemporaine*, J.S. Langrod (red.), Paryż 1972, s. 73.



między innymi analiza porównawcza umowy administracyjnej<sup>21</sup>, czy synteza prawnej specyfiki tzw. działalności administracji socjalnej. Wydaje się, że tylko z uwagi na niereaktywowanie sądownictwa administracyjnego w powojennej Polsce akceptował i popierał silną pozycję procesową strony wobec organów prowadzących postępowanie.

Na marginesie warto wyjaśnić, że Langrod traktował konsultacje szeroko, jako określenie prawnicze dotyczące opinii wydanych indywidualnie lub kolegialnie wobec organu administracyjnego, który jest upoważniony do podjęcia rozstrzygnięcia<sup>22</sup>. Wskazywał jednak przede wszystkim, iż jest formą uczestniczenia elementu zewnętrznego w procesie decyzyjnym<sup>23</sup>, gdzie w grę wchodzi zawsze działania (lub zespoły działań), w których jedno z nich jest działaniem podstawowym (zasadniczym), drugie zaś działaniem konsultacyjnym. Zazwyczaj celem działania podstawowego (zasadniczego) jest decyzja w szerokim tego słowa znaczeniu, natomiast działanie konsultacyjne określa się jako działanie służebne, a więc w stosunku zależności do działania podstawowego. Podczas, gdy rezultatem działania podstawowego (zasadniczego) ma być oświadczenie woli właściwego organu, to działanie konsultacyjne może przyjąć postać oświadczenia wiedzy lub oświadczenia woli. W istocie zaś pomiędzy określonym rozstrzygnięciem a konsultacją (w sensie ekspertyzy lub opinii) zachodzić musi określona relacja funkcjonalna, polegająca na tym, że akt konsultacji formułowany jest w związku i ze względu na określone (zamierzone lub istniejące) rozstrzygnięcie<sup>24</sup>.

W obecnym stanie prawnym może również wskazać szereg przykładów działań administracji, w których wykorzystywane są działania konsultacyjne. Obowiązek taki wynika chociażby z art. 106 Kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z którym, jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ. Jednocześnie należy zaznaczyć, iż wskazany przepis nie może być samoistną podstawą do podjęcia współdziałania, gdyż obowiązek współdziałania nakładany jest przepisem prawa materialnego.

Wracając do głównego nurtu rozważań, należy odnotować, że J.S. Langrod uważał, że w prawie administracyjnym nie można zastosować reguł prawa cywilnego, w związku z tym milczenie organu należy uważać zawsze za

---

<sup>21</sup> J.S. Langrod, *Le contrat – instrument d'action des Administration publiques (analyse comparative)*, „Annales Universitatis Saraviensis” 1955, nr 1, s. 40 i nast.

<sup>22</sup> Y. Weber, *L'administration consultative*, [w:] *La consultation dans l'administration contemporaine*, J.S. Langrod (red.), op. cit., s. 1.

<sup>23</sup> J.S. Langrod, *L'administration consultative...*, op. cit., s. 65.

<sup>24</sup> Ibidem, s. 66.

odmowę, chyba że przepis prawa wyraźnie nakazuje uważać je za zgodę<sup>25</sup>. Konstrukcja fikcji decyzji negatywnej polega na przyjęciu, że niezłatwienie sprawy w terminie oznacza wydanie w sprawie decyzji negatywnej. Z taką negatywną decyzją związane są wszelkie skutki prawne, w tym poddanie jej kontroli w administracyjnym toku instancji bądź kontroli sądowej<sup>26</sup>. Takie rozwiązanie opiera się na wzorcach francuskich, gdzie przepisy stanowiły, że milczenie administracji w ciągu czterech miesięcy oznacza decyzję odmowną, którą można zaskarżyć do Rady Stanu<sup>27</sup>. Fikcję odmownego złatwienia sprawy przewidywał Jego projekt ustawy o postępowaniu sądowoadministracyjnym stanowiąc w art. 32 § 1, że „jeżeli organ administracji publicznej przez 10 tygodni zwleka z złatwieniem podania, wniosku lub środka prawnego strony, natenczas wolno stronie uważać je za odrzucone i wnieść skargę do właściwego sądu administracyjnego. Skarga ta nie przedawnia się”<sup>28</sup>. Ponadto fikcja negatywnego złatwienia sprawy była uregulowana np. w art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 4 maja 1938 roku – *Prawo o ustroju adwokatury*<sup>29</sup>, według którego brak zawiadomienia o wpisie na listę adwokatów w ciągu 3 miesięcy od złożenia podania uważany był za odmowę<sup>30</sup>.

J.S. Langrod zauważał na tym tle, że fikcja negatywnego złatwienia sprawy może przerodzić się w „propagandę milczenia”, czyli zachęcanie władz do bierności, przerzucanie odpowiedzialności na organa wyższego stopnia<sup>31</sup>. Biorąc zaś pod uwagę prawa strony, w takiej sytuacji następuje naruszenie zasady dwuinstancyjności postępowania. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym podkreśla się bowiem, że do uznania, że zasada dwuinstancyjności postępowania została zrealizowana, nie wystarczy stwierdzenie, że w sprawie zapadły dwa rozstrzygnięcia dwóch organów różnych stopni. Konieczne jest też, by rozstrzygnięcia te zostały poprzedzone przeprowadzeniem przez każdy z tych organów, postępowania umożliwiającego osiągnięcie celów, dla których postępowanie to jest prowadzone<sup>32</sup>.

Jednocześnie wskazać należy, iż art. 71 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 roku przewidywał, że jeżeli nie ma podstawy prawnej lub faktycznej do merytorycznego złatwienia sprawy, będącej przedmiotem podania, władza pozostawia je bez rozpoznania, a sprawę wszczętą już umarza, czyniąc odpowiednią adnotację na akcie i w miarę oko-

---

<sup>25</sup> J.S. Langrod, *O tzw. milczeniu władzy...*, s. 43.

<sup>26</sup> Ibidem, s. 49.

<sup>27</sup> Ibidem, s. 52.

<sup>28</sup> J.S. Langrod, *Kontrola administracji. Studia*, Warszawa-Kraków 1929, s. 270.

<sup>29</sup> Dz. U. Nr 33, poz. 289.

<sup>30</sup> J.S. Langrod, *O tzw. milczeniu władzy...*, op. cit., s. 81.

<sup>31</sup> Ibidem, s. 82.

<sup>32</sup> Wyrok NSA z 12 listopada 1992 r., sygn. akt V S.A. 721/92, ONSA 1992, nr 3-4, poz. 95.

liczności zawiadamiając petenta. W tym zakresie Langrod przestrzegają, by przywołany przepis nie był wykorzystywany przez organa administracji jako usprawiedliwienie „milczenia władzy”<sup>33</sup>.

Z kolei konstrukcja fikcji decyzji pozytywnej opiera się na założeniu, że milczenie organu w określonym terminie oznacza przychylenie się do podania strony, czyli pozytywne załatwienie sprawy<sup>34</sup>. W ustawodawstwie międzywojennym fikcja pozytywnego załatwienia sprawy sformułowana była dwojako, w sposób bezpośredni albo pośredni. W pierwszym przypadku ustawodawca nadając administracji prawo regulowania danej dziedziny życia uzależnił działanie jednostki lub grup ludzi od milczenia organu utożsamianego z nieistnieniem zakazu działania. Dla przykładu pierwszego może posłużyć art. 13 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 roku — *Prawo o stowarzyszeniach*<sup>35</sup>, który stanowił, że jeżeli „władza w ciągu czterech tygodni od zgłoszenia stowarzyszenia zwykłego, nie zakaże założenia, stowarzyszenie może rozpocząć swoją działalność”. W drugim przypadku ustawodawca nakazywał wprost milczenie organu administracji uważać za zgodę. I tak na przykład art. 39 ust. 3 ustawy z 11 sierpnia 1923 roku *O tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych*<sup>36</sup> stanowił, że jeżeli „władza nadzorczą w terminach z art. 39 ust. 2 nie doręczy związkowi samorządowemu w sprawach jego uchwał finansowych zawiadomienia o odmowie zatwierdzenia, uważa się z upływem 30 dni po jej otrzymaniu przez władzę nadzorczą za zatwierdzone”<sup>37</sup>. W tym kontekście Langrod zauważał, że wskazana konstrukcja używana jest w normach prawa materialnego a nigdy w celu ogólnego unormowania wykładni milczenia władzy. Wskazywał też na zaletę tej instytucji polegającą na możliwości swobodnego regulowania terminów załatwienia spraw według specyficznych potrzeb poszczególnych dziedzin prawa materialnego<sup>38</sup>.

Obecnie zauważa się, że skoro do kognicji sądu administracyjnego wprowadzono skargę na bezczynność organu administracji, a następnie sukcesywnie rozszerzano zakres jej stosowania to nie ma potrzeby konstruowania w przepisach prawa domniemania decyzji negatywnej lub pozytywnej dla stron<sup>39</sup>. W przepisach prawa materialnego można jednak odnaleźć przykłady tej instytucji. W myśl art. 53 ust. 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku

---

<sup>33</sup> J.S. Langrod, *O należytej wykładni przepisu art. 71 prawa o postępowaniu administracyjnym*, „Przegląd Administracyjny”, 1948, nr 1-2, s.19 i nast.

<sup>34</sup> J.S. Langrod, *O tzw. milczeniu władzy...*, op. cit., s. 49.

<sup>35</sup> Dz. U. Nr 94, poz. 808.

<sup>36</sup> Dz. U. Nr 94 poz. 747.

<sup>37</sup> J.S. Langrod, *O tzw. milczeniu władzy...*, op. cit., s. 84.

<sup>38</sup> Ibidem, s. 85.

<sup>39</sup> J. Borkowski, *Bezczynność w administracji publicznej...*, op. cit., s. 12.

*O planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*<sup>40</sup>, uzgodnień o których mowa w ust. 4 tego art. dokonuje się w trybie art. 106 Kodeksu postępowania administracyjnego, z tym że zażalenie przysługuje wyłącznie inwestorowi. W przypadku niezajęcia stanowiska przez organ uzgadniający w terminie 2 tygodni od dnia doręczenia wystąpienia o uzgodnienie – uzgodnienie uważa się za dokonane. Również niewyrażenie stanowiska w terminie 21 dni od dnia otrzymania projektu decyzji, o której mowa w art. 51 ust. 1, przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska uznaje się za uzgodnienie decyzji (art. 53 ust. 5c *Ustawy o planowaniu*).

Kolejnym środkiem zwalczania bezczynności analizowanym przez J.S. Langroda była dewolucja kompetencji. Najogólniej rzecz biorąc polega ona na tym, że po upływie terminu określonego w przepisach prawa strona ma prawo żądać przekazania sprawy do organu wyższego stopnia, który wstępuje w miejsce organu właściwego rzeczowo i merytorycznie rozpatruje sprawę albo skutek przekazania sprawy następuje *ex lege*, czyli automatycznie, bez współdziałania strony<sup>41</sup>.

Zasada dewolucji kompetencji na żądanie strony obowiązywała w okresie międzywojennym na mocy art. 70 rozporządzenia Rzeczypospolitej Polskiej z 22 marca 1928 roku *O postępowaniu administracyjnym*. Zgodnie ze wskazanym przepisem, jeżeli sprawa nie została rozstrzygnięta w terminach określonych w przepisach prawa, strona miała prawo żądać przekazania jej w ciągu trzech dni do organu wyższego stopnia w celu merytorycznego rozpatrzenia. Przy czym organ wyższej instancji wydawał rozstrzygnięcie nie jako organ odwoławczy, ale zamiast organu pierwszej instancji<sup>42</sup>.

J.S. Langrod oceniając tę instytucję nie negował potrzeby jej istnienia, ale wskazywał na pewne niedociągnięcia rozwiązań prawnych. Mianowicie postulował, iż stosownie do wzoru austriackiego, żądanie strony powinno wpływać bezpośrednio do organu wyższego stopnia. Jednocześnie wskazywał, że nie może to być jedyny środek zwalczania milczenia organu administracji<sup>43</sup>.

Instytucja dewolucji kompetencji była w okresie międzywojennym różnie oceniana, gdyż wskazywano na „*niepotrzebne absorbowanie wyższych instancji, upadek prestiżu władzy nadzorczej, która w trybie zwykłego nadzoru służbowego powinna zmusić niższe instancje do załatwienia sprawy, oraz, że w ten sposób zostanie zakłócony normalny tok instancji, a nawet w pewnych wypadkach, gdy władzę rozstrzygającą będzie ministerstwo, o pozbawieniu*

---

<sup>40</sup> Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.

<sup>41</sup> J.S. Langrod, *O tzw. milczeniu władzy...*, op. cit., s. 49.

<sup>42</sup> Ibidem, s. 64-65.

<sup>43</sup> Ibidem, s. 76-77.

strony jednej instancji”<sup>44</sup>. Natomiast zwolennicy tej instytucji podnosili, że „przepis art. 70 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej będzie przede wszystkim groźbą dla niższej instancji, która obawiając się żądania przeniesienia sprawy do wyższej instancji, będzie ściśle przestrzegała terminów. Natomiast jeżeli na żądanie strony nastąpi przeniesienie sprawy do wyższej instancji a instancją tą będzie ministerstwo, to pozbawienie strony jednej instancji nie może być uznane za krzywdzące dla niej, gdyż dzieje się to za jej zgodą i na jej prośbę”<sup>45</sup>. Należy także nadmienić, że pierwowzorem art. 70 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej jest art. 73 austriackiej ustawy związkowej o ogólnym postępowaniu administracyjnym. Pierwotnie dewolucja nie oznaczała przeniesienia sprawy do rozstrzygnięcia przez zwierzchnią władzę administracyjną ale przeniesienie sprawy do rozstrzygnięcia przez zwierzchni organ administracji. Wynika z tego, że dewolucja powodowała wyłączenie dotychczasowego piastuna i przekazanie sprawy jego zwierzchnikowi służbowemu, nie odnosiła się natomiast do właściwości władz administracyjnych<sup>46</sup>.

Niemniej jednak ustawodawca starał się wprowadzić instytucję dewolucji kompetencji w ustawie z dnia 27 marca 2003 roku *O planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Mianowicie, stosownie do treści art. 51 ust. 2 tej ustawy, po upływie 2 miesięcy od dnia złożenia wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, wojewoda wzywa wójta, burmistrza (prezydenta miasta) do wydania decyzji w określonym terminie, a po jego bezskutecznym upływie, sam wydaje taką decyzję, obciążając gminę kosztami jej wydania. Przy czym zauważyć należy, że sprawy z zakresu planowania przestrzennego należą do zadań własnych organów samorządu terytorialnego, a przywołane rozwiązanie prawne dopuszcza wyjątkowo przejście kompetencji organu tego samorządu przez organ administracji rządowej<sup>47</sup>. Podkreślić także trzeba, iż wskazana regulacja z dniem 17 lipca 2010 roku przestała obowiązywać. Obecnie ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie bardziej rygorystycznego środka prawnego, a mianowicie kary pieniężnej. Stosownie do treści art. 51 ust. 2 *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* w aktualnie obowiązującym brzmieniu, w przypadku niewydania przez właściwy organ decyzji w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego w terminie 65 dni od złożenia wniosku o wydanie takiej decyzji, organ wyższego stopnia wymierza temu organowi,

---

<sup>44</sup> G. Łaszczycza, *Milczenie organu w świetle kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 1, s. 52.

<sup>45</sup> Ibidem.

<sup>46</sup> Szerzej: D. Kijowski, *Austria...*, s. 48-61.

<sup>47</sup> *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2004, s. 396 i nast.

w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie, karę pieniężną w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki.

Kodeks postępowania administracyjnego nie reguluje obecnie instytucji dewolucji kompetencji w przypadku bezczynności organu, niemniej ustawodawca przewidział instytucję sygnalizacji i włączył organa wyższego stopnia do zwalczania bezczynności organów pierwszej instancji poprzez wprowadzenie zażalenia na niezajątkowanie w terminie sprawy.

W pierwotnych przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego unormowanie obowiązku organu dokonywania sygnalizacji nieterminowości zajątkowania spraw powiązane z prawem strony do wniesienia zażalenia do organu wyższego stopnia. Organ administracyjny popadający w zwłokę w zajątkowaniu sprawy miał obowiązek poinformowania o tym stronę oraz organ wyższego stopnia jednocześnie wyznaczając nowy termin zajątkowania sprawy. Elementem, który miał zapewnić efektywność tych środków zwalczania bezczynności miało być pociągnięcie do odpowiedzialności służbowej lub dyscyplinarnej pracownika winnego zaniedbania obowiązków. Sygnalizacja jako instrument zwalczania bezczynności nie sprawdziła się, bo stała się tylko rutynowym działaniem<sup>48</sup>. Dlatego nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego w 1980 roku zrezygnowano z przepisów ustalających obowiązek organów administracyjnych sygnalizowania organom nadrzędnym każdego przypadku naruszenia ustawowego terminu zajątkowania spraw.

Za poważną lukę w obowiązujących w okresie międzywojennym rozwiązaniach prawnych J.S. Langrod uważał brak możliwości zaskarżenia „milczenia władzy” do Najwyższego Trybunału Administracyjnego<sup>49</sup>. W polskim postępowaniu sadowo-administracyjnym obowiązywała wówczas tzw. instytucja „*decision preable*”, co oznaczało, że „*zachowanie władzy, które nie przyobiekto się jeszcze w formalną postać aktu nie może być przedmiotem skargi*”<sup>50</sup>. Jedynie w projekcie ustawy o sądach ubezpieczeń społecznych jako szczególnych sądach administracyjnych z 19 marca 1938 roku skarga na bezczynność została przewidziana, niemniej w sposób dosyć ostrożny, gdyż można było ją wnieść dopiero po upływie 6 miesięcy od zgłoszenia żądania a ponadto projekt przewidywał liczne wyjątki<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> J. Borkowski, *Bezczynność w administracji publicznej...*, op. cit., s. 15.

<sup>49</sup> Postulat J.S. Langroda w przedmiocie wprowadzenia skargi do sądu administracyjnego z powodu milczenia władzy został zamieszczony wśród uchwał I Polskiego Kongresu Nauk Administracyjnych. Zob.: *Uchwała VII sekcji IV sądownictwa prawa publicznego „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1929, Nr 11, s. 51.*

<sup>50</sup> J.S. Langrod, *O tzw. milczeniu władzy...*, op. cit., s. 78. Por. W. Maisel, *Wojewódzkie sady administracyjne w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa–Poznań 1976, s. 123 i nast.

<sup>51</sup> Art. 208 projektu przewidywał: „§ 3. Jeżeli instytucja ubezpieczeń społecznych nie wydała decyzji w terminie 6 miesięcy, licząc od dnia zgłoszenia w przepisany sposób roszczenia,

Wspomniany postulat Langroda wprowadzenia takiej skargi na „milczenie władzy” był jak najbardziej słuszny i zasadny. Jak wynika z praktyki, samo złożenie skargi rodzi najczęściej ten skutek, że wydana zostaje decyzja czy też podjęte zostają inne przewidziane prawem działania. Zatem co do zasady jest to skuteczna gwarancja przeciwdziałaniu bezczynności organu.

Można także powiedzieć, że problematyka zwalczania bezczynności, czy szerzej alternatywnych do sądownictwa administracyjnego form kontroli prawnej administracji publicznej była także obecna w koncepcjach Langroda rozwijanych na zachodzie. Warto przypomnieć, że idea dobrej administracji – tak popularna we współczesnej Europie – wywodzi się z ukształtowanego na Wyspach modelu kontroli administracji przez ombudsmanów (parlamentarnego i lokalnych), rozpatrujących skargi obywateli na złą administrację. Składnikiem *maladministration* jest właśnie bezczynność organów administracji. Jak już wspomniałam, J.S. Langrod naukowo śledził rozwój instytucji ombudsmanów w poszczególnych państwach. Nie odnosił się przy tym zbyt krytycznie do funkcji socjalistycznego prokuratora w zakresie kontroli przestrzegania prawa (nadzoru ogólnego) i tego sposobu zapewnienia praworządności administracji, porównawczo analizując możliwości współpracy tych rzeczników interesu publicznego na przykładzie Wielkiej Brytanii<sup>52</sup>.

---

*skargę można wnieść w każdym czasie od dnia ogłoszenia lub doręczenia decyzji. § 4. Przepisu § 3 nie stosuje się do spraw, w których wydanie decyzji przez instytucje ubezpieczeń społecznych jest uzależnione od zebrania potrzebnych danych od instytucji, mających swą siedzibę za granicą. § 5 Do wskazanego w § 3 sześciomiesięcznego terminu nie wlicza się okresu zwłoki, spowodowanej niedoręczeniem przez skarżącego żądanych przez instytucje dowodów, a w sprawach o świadczenia z tytułu ubezpieczenia od wypadków w zatrudnieniu i chorób zawodowych – także okresu leczenia skutków wypadku lub choroby zawodowej”.*

<sup>52</sup> J.S. Langrod, *A la recherche de nouvelles formes de contrôle de l'administration publique y aura-t-il un "Ombudsman" britannique?*, „Statio Sociale” 1961, nr 4, s. 50 i nast.





III

---

**Prawne środki  
ochrony indywidualnej przeciw  
bezczynności administracji publicznej**

---

1.

## Uwagi ogólne

Środki ochrony przed beczynnością administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym można zasadniczo podzielić na te, które przysługują na etapie ogólnego postępowania administracyjnego (zażalenie na niezłatwienie sprawy w terminie) bądź podatkowego (ponaglenie organu) oraz te, przysługujące stronie w postępowaniu przed sądem administracyjnym (skarga na beczynność, możliwość orzekania przez sąd na podstawie samej skargi, czy wreszcie skarga na niewykonanie przez organ wyroku sądu). Zupełnie obok zaś, znajdują się instrumenty odmienne i alternatywne do wyżej wskazanych, powodujące wszczęcie odrębnych postępowań. W pierwszym rzędzie zwrócić tu należy uwagę na skargę powszechną, skierowaną bądź na pracownika bądź na konkretny organ administracyjny. Konsekwencją złożenia takiej skargi może być z kolei wszczęcie wewnętrznych postępowań wyjaśniających, które mogą skutkować wszczęciem postępowania dyscyplinarnego, bądź innego przewidzianego przepisami prawa (wszczęciem tych postępowań może być też wywołane złożeniem zażalenia na beczynność).

Odrębnym prawem osoby niezadowolonej z beczynności organu, jest możliwość wystąpienia z wnioskiem do organów kontroli państwowej, resortowej, parlamentarnej czy też prokuratorskiej, w szczególności jeśli idzie o odpowiedzialność karną funkcjonariusza publicznego z tytułu niedopełnienia obowiązków, co także może (choć nie zawsze musi) być konsekwencją beczynności organu. W nauce jak i w orzecznictwie sądowym przyjmuje się bowiem założenie, że zwłoka organów administracji publicznej w załatwieniu sprawy i naruszenie terminów określonych w 35 k.p.a., nie może powodować negatywnych skutków prawnych w stosunku do strony postępowania<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Wyrok NSA z dnia 26 lutego 2003 r. V SA 1131/02, OSP 2003, z. 78, poz. 93 z glosą E. Łętowskiej.

Podkreśla się ponadto prawo do dochodzenia odpowiedzialności odszkodowawczej, jeżeli w wyniku bezczynności organu, wynikła szkoda<sup>2</sup>. Różnie można jednak oceniać skuteczność powyższych rozwiązań, mając na uwadze całokształt prawnych możliwości ochrony przed bezczynnością administracji, o czym będzie mowa w dalszej części opracowania.

---

<sup>2</sup> W uchwale składu siedmiu sędziów SN (zasada prawna) z dnia 28 września 1990 r., III CZP 33/90, OSNC 1991, nr 1, poz. 3 stwierdzono, że: „Zwłoka właściwego organu w załatwieniu sprawy sprzedaży lokalu mieszkalnego, w terminie określonym przepisem art. 35 § 2 k.p.a., może uzasadniać odpowiedzialność za szkodę wynikłą ze wzrostu ceny lokalu (art. 417 KC)”; zob. E. Łętowska, J. Łętowski, *Odpowiedzialność cywilnoprawna za bezczynność organów administracji*, NP 1970, nr 10, s. 1465 i nast.; E. Łętowska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za tzw. „milczenie administracji”*, [w:] *Studia z prawa cywilnego*, Warszawa-Łódź 1983, s. 135 i nast.

2.

## Zażalenie na bezczynność

### 2.1. Charakter prawny zażalenia na bezczynność

Zażalenie na niezakończenie sprawy w terminie ustawodawca przewidział w art. 37 § 1 k.p.a., wskazując, że służy ono stronie bezpośrednio do organu administracji publicznej wyższego stopnia. W literaturze podkreśla się, że jest ono swoistym środkiem prawnym, bowiem nie służy od postanowienia wydanego w toku prowadzonego postępowania (art. 141 § 1 k.p.a.), lecz na konkretne zachowanie się (bezczynność) organu administracji publicznej<sup>3</sup>. Pomimo, że z treści art. 37 k.p.a. wynika, że zażalenie służy na niezakończenie sprawy w terminie określonym w art. 35 lub ustalonym w myśl art. 36 k.p.a., to zasadnie postuluje się w literaturze<sup>4</sup> przyjęcie poglądu, iż okolicznościami uzasadniającymi jego złożenie są sytuacje, gdy organ prowadzący postępowanie:

- 1) nie zakończył sprawy niezwłocznie (art. 35 § 2 k.p.a.),
- 2) nie zakończył sprawy przed upływem terminu określonego w art. 35 § 3 k.p.a., chociaż był obowiązany do zakończenia sprawy bez zbędnej zwłoki jeszcze przed upływem terminu,
- 3) nie zakończył sprawy w terminie określonym w art. 35 § 3 k.p.a.,
- 4) nie zakończył sprawy w terminie przewidzianym przez przepisy szczególne,
- 5) zawiadomił stronę o zwłocę w zakończeniu sprawy i wyznaczył nowy termin, lecz nie zakończył sprawy w tym terminie.

---

<sup>3</sup> W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne*. Zarys wykładu, Warszawa 1983, s. 160.

<sup>4</sup> Por. A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 35 k.p.a.*, ISP Lex.

## 2.2. Termin i tryb wnoszenia zażalenia

Użycie przez ustawodawcę w art. 37 k.p.a. formuły niezłatwienia sprawy w terminie wskazanym w art. 35 lub wyznaczonym w trybie art. 36 k.p.a. wskazuje, że prawo wniesienia zażalenia powstaje z momentem upływu podstawowego lub dodatkowego terminu załatwienia sprawy. Początek biegu terminu wskazanego w art. 35 k.p.a., rozpoczyna się z dniem wszczęcia postępowania administracyjnego, zaś obliczanie terminów następuje na zasadach określonych w art. 57 § 1-4 k.p.a., z założeniem uwzględniania jedynie czasu efektywnego.

Skoro jednak – zgodnie z treścią art. 35 § 2 k.p.a. – podstawowy termin, jaki przewidziano dla spraw, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem 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) oznaczono jako „niezwłoczny”, to pojawia się pytanie, w którym momencie ten termin upływa? W literaturze podkreśla się, że pojęcie „niezwłocznie”, oznacza tyle, że nie ma wyznaczonego terminu w sposób bezwzględny, a organ I instancji, gdy tylko wystąpią warunki określone w art. 35 k.p.a., winien wydać odpowiednie rozstrzygnięcie<sup>5</sup>.

Skoro więc strona, załączając wszelkie wymagane – w jej ocenie – dowody do wniosku, żąda natychmiastowego załatwienia sprawy zaś organ nie jest w stanie żądania spełnić, to czy służy stronie już na tym etapie prawo do złożenia zażalenia? W mojej ocenie, takie uprawnienie stronie przysługuje, zaś organ wyższego stopnia ma tu za zadanie ustalić, czy niezłatwienie sprawy w terminie, pomimo zaistnienia przesłanek z art. 35 § 2 k.p.a. (dostarczenie przez stronę całego materiału dowodowego) doszło w istocie do bezczynności, czy też uzna, iż zwłoka w załatwieniu sprawy była przez organ uzasadniona.

Pamiętać bowiem należy, że to organ załatwiający sprawę administracyjną dokonuje oceny jej charakteru, stopnia skomplikowania oraz kompletności materiału dowodowego i to on decyduje ostatecznie o właściwym dla sprawy terminie jej załatwienia. Nie zmienia to jednak faktu, iż stronie służy prawo do złożenia zażalenia zawsze wtedy, gdy uzna, że sprawę można było załatwić niezwłocznie, zaś organ dopuścił się bezczynności.

Z treści art. 37 k.p.a. wynika, że strona wnosi zażalenie na bezczynność bezpośrednio do organu wyższego stopnia, pomijając udział organu, którego bezczynność skarży, w tym postępowaniu. Powyższe oznacza więc, że usta-

---

<sup>5</sup> J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, op. cit., s. 245.

wodawca przypisał zażaleniu na milczenie organu charakter bezwzględnie dewolutywny. Nie chodzi tu jednak o skutek dewolutywny w dosłownym znaczeniu, bo sytuacja powyższa nie powoduje przejęcia kompetencji do rozstrzygnięcia sprawy przez organ wyższego stopnia. Natomiast kompetencja do oceny, czy zachodzą powody pozostawiania sprawy jako niezłatwionej, przejmuje organ wyższego stopnia oceniając np. czy faktycznie podanie miało braki formalne wymagające uzupełnienia, lub czy wezwanie strony do przedstawienia dowodu było (i oczekiwanie na jego spełnienie jest) uprawnione.

Organ, którego milczenie zaskarżono będzie więc uczestnikiem i jednocześnie adresatem tego postępowania i jego zadania w tym postępowaniu, przyjmują charakter obowiązku udzielania wszelkich informacji niezbędnych do oceny zasadności zażalenia na bezczynność.

### 2.3. Ocena zasadności zażalenia i jej konsekwencje

Ustawodawca nie przewidział konkretnych kryteriów kontroli zasadności zażalenia, jednakże dość istotnie zawęził zakres ochrony przed bezczynnością, przewidując – zasadniczo – trzy rodzaje działań organu wyższego stopnia w sytuacji, gdy uzna on zażalenie za zasadne:

- 1) wyznacza dodatkowy termin załatwienia sprawy,
- 2) zarządza wyjaśnienie przyczyn zwłoki i ustalenie osób winnych niezłatwienia sprawy w terminie,
- 3) zarządza, w razie potrzeby, podjęcie środków zapobiegających naruszeniu terminów załatwienia spraw w przeszłości.

Jeśli idzie o wyznaczenie dodatkowego terminu załatwienia sprawy, to organowi wyższego stopnia ustawodawca nie wskazał żadnych kryteriów, poza jego własną oceną stopnia skomplikowania sprawy i zakresu materiału dowodowego, koniecznego do podjęcia rozstrzygnięcia. Organ wyższego stopnia wyznaczając dodatkowy termin jest oczywiście związany wymogami zasady ogólnej szybkości postępowania oraz regułami dokonującymi oceny stopnia skomplikowania sprawy i zasadnością podejmowania planowanych czynności wyjaśniających.

Z punktu widzenia strony postępowania, zainteresowanej szybkim załatwieniem sprawy administracyjnej, rozwiązanie polegające na wyznaczeniu dodatkowego terminu załatwienia sprawy przez organ wyższego stopnia, wydaje się rozwiązaniem niewystarczająco chroniącym jej interesy. Po pierwsze, złożenie zażalenia na bezczynność organu nie posuwa kwestii merytorycznego załatwienia sprawy do przodu, lecz powoduje odsunięcie w czasie wydanie aktu administracyjnego rozstrzygającego. Po drugie, wy-

znaczenie nowego terminu załatwienia sprawy nie gwarantuje jej zakończenia w wyznaczonym terminie. Co więcej, nie gwarantuje też, że sprawa zostanie załatwiona w sposób obiektywny i bezstronny, co w dużej mierze może odstraszać potencjalnych adresatów od korzystania z tego instrumentu prawnego jakim jest zażalenie na bezczynność. Nie wiadomo bowiem, czy nie szybciej sprawę załatwi organ I instancji bez konieczności ingerowania w tempo jego działania poprzez złożenie zażalenia na bezczynność. Po trzecie wreszcie, nie podlega kontroli organu wyższego stopnia to, czy sprawa została załatwiona w dodatkowo wyznaczonym terminie, gdyż ustawodawca nie przewidział tu żadnych instrumentów oddziaływania.

Jednakże najbardziej wątpliwe jest to, że w art. 37 k.p.a. nie przewidziano wprost rozwiązania polegającego na stwierdzeniu, iż w danej sprawie w istocie doszło do bezczynności organu. Jest to niezwykle istotne szczególnie wtedy, gdy sprawa ostatecznie została załatwiona decyzją, ale w jej toku faktycznie doszło do nieuzasadnionej i nielegalnej przewlekłości postępowania. Brak wyrażonego wprost upoważnienia pozwalającego na podjęcie takiego rozstrzygnięcia przez organ wyższego stopnia w sposób istotny ogranicza bowiem stronę, która wprawdzie otrzymała decyzję ale z naruszeniem terminów załatwiania spraw i to naruszeniem takiego rodzaju, które wywołało istotną szkodę w jej majątku<sup>6</sup>.

Sąd powszechny bowiem – jak podkreśla się w doktrynie nauk cywilistycznych – orzeka o szkodzie w oparciu o prejudykat, stwierdzający bezczynność organu (szerzej o tej kwestii poniżej).

Podobnie sytuacja kształtuje się w postępowaniu sadowoadministracyjnym, gdy tuż przed terminem wyznaczonej rozprawy ze skargi na bezczynność, organ wydaje formalnie decyzję (najczęściej negatywną dla strony), która powoduje umorzenie postępowania sadowoadministracyjnego.

Pozostałe możliwości podejmowanych rozstrzygnięć przez organ wyższego stopnia mają charakter w pewien sposób represyjny. Zarówno zarządzenie wyjaśnienia przyczyn jak i ustalenie osób winnych niezakończenia sprawy w terminie, nie mają charakteru procesowego, lecz są czynnościami wewnętrznymi organu, polegającymi na uruchomieniu postępowania o charakterze wyjaśniającym, obejmującym dwie kwestie, mające odmienny cel. Ustalenie osób winnych niezakończenia sprawy nosi – w pewnym sensie –

---

<sup>6</sup> Powyższego faktu nie zmienia to, że część organów zasadnie odczytuje treść art. 37 § 2 k.p.a. jako upoważnienie (a jednocześnie zobowiązanie) do dokonania oceny zasadności zażalenia. I to niezależnie od tego, czy decyzja w sprawie zapadła czy nie. Wielu organom wystarcza bowiem w zupełności literalna wykładnia powyższego przepisu, ograniczająca się w ocenie zasadności zażalenia jedynie do kwestii konieczności wyznaczenia nowego terminu.

znamiona represyjności. Wynik postępowania wyjaśniającego będzie stanowić podstawę do wszczęcia właściwego postępowania w zakresie odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej, albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa<sup>7</sup>. Represyjność ta jest jednak dość ograniczona z dwóch względów. Po pierwsze, samo ustalenie osoby odpowiedzialnej nie ma jeszcze w sobie cech represyjnych, dopóki nie zostanie wszczęte odpowiednie postępowanie. Po drugie zaś, odpowiedzialność dyscyplinarna dotyczy tylko członków korpusu służby cywilnej oraz funkcjonariuszy mianowanych. Dla pozostałych pracowników (w tym np. dla pracowników samorządowych zatrudnionych na zasadach ogólnych) nie jest to żadne zagrożenie, bo zgodnie z treścią obecnego brzmienia Kodeksu pracy, odpowiedzialność porządkowa nie obejmuje takich przypadków.

Wyjaśnienie przyczyn niezłażenia sprawy w terminie ma natomiast charakter wyłącznie prewencyjny.

---

<sup>7</sup> Por. J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, op. cit., s. 287.



3.

## Ponaglenie organu podatkowego

### 3.1. Istota i przesłanki ponaglenia

Konstrukcja prawna ponaglenia uregulowanego w art. 141 *Ordynacji podatkowej*<sup>1</sup> jest swoistym środkiem prawnym, ponieważ nie odnosi się do konkretnej czynności procesowej lub też aktu administracyjnego podejmowanego przez organ administracji publicznej – organ podatkowy. Przedmiotem ponaglenia jest niezakończona sprawa we właściwym terminie ustawowym lub terminie ustalonym na podstawie art. 140 o.p., co sprowadza się do bezczynności administracji podatkowej. Jest to prawny instrument umożliwiający stronie wymuszenie na organie podatkowym zakończenia sprawy. Ponadto obliuguje organ wyższej instancji do zajęcia stanowiska w kwestii wykniętej bezczynności<sup>2</sup>. Odpowiednikiem tej instytucji na gruncie postępowania administracyjnego jest uregulowane w art. 37 k.p.a. zażalenie na bezczynność organu.

Skorzystanie z ponaglenia w danej sprawie nie zamyka drogi odwoławczej, czyli prawa do merytorycznego rozpoznania sprawy. Nie jest to bowiem środek prawny konkurencyjny w odniesieniu do odwołania od decyzji podatkowej. Konstrukcyjnie ponaglenie nawiązuje do terminów zakończenia spraw, którym poświęcono art. 139 i 140 o.p.

Ze względu na specyfikę ponaglenia termin do skorzystania z tego środka prawnego nie jest w zasadzie określony. Można z niego skorzystać w sytuacji, gdy organ podatkowy pozostaje w zwłóce. Nasuwa się jednak wątpliwość, czy przysługuje on w przypadku, gdy sprawa została już zakończona, czyli decyzja podatkowa wydana i doręczona, jednakże z naruszeniem termi-

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa*, Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, z późn. zm., zwana dalej: o.p.

<sup>2</sup> Postanowienie WSA w Lublinie z 20 października 2008 r., I SAB/Lu 9/08, LEX nr 507286.

nów załatwiania spraw. W jednym z orzeczeń sąd administracyjny wskazał, że trudno mówić o bezprzedmiotowości środka prawnego, jakim jest ponaglenie, ze względu na załatwienie sprawy poprzez wydanie decyzji drugoinstancyjnej, jeśli wcześniej nie załatwiono tej sprawy w terminach określonych wynikających z art. 139 o.p. Omawiany środek prawny ma bowiem na celu stworzenie stronie realnej ochrony procesowej, ale stwarza także mechanizm wymuszający sprawność działania ze strony administracji publicznej i kontrolę tej działalności przez sąd<sup>3</sup>. W takiej sytuacji, o ile bezprzedmiotowe jest wyznaczenie dodatkowego terminu załatwienia sprawy, aktualna pozostaje kwestia zarządzenia wyjaśnienia przyczyn i ustalenia osób winnych niezakończono sprawy w terminie, a także podjęcia środków zapobiegających naruszaniu terminów załatwiania spraw w przyszłości. Warto zwrócić uwagę na to, że okoliczność, iż w dacie wniesienia ponaglenia sprawa została już załatwiona przez organ podatkowy, którego beczynności jest przedmiotem zażalenia nie wyklucza skutku naruszenia przez ten organ terminu załatwienia sprawy, ani też dochodzenia swoich praw przez stronę postępowania.

Wykładnia zarówno systemowa, jak i gramatyczna art. 141 o.p. prowadzi do wniosku, że warunkiem *sine qua non* dopuszczalności ponaglenia jest niezakończono sprawy w terminie, co oznacza, że muszą wystąpić łącznie dwie okoliczności. Pierwsza, to niezakończono sprawy, natomiast druga – upływ terminu ustawowego lub dodatkowego, określonego na podstawie art. 140 o.p. Zatem załatwienie sprawy, ale po terminie, nie niweczy przesłanki ponaglenia. Wskazuje się, że jeżeli organ podatkowy wyznaczył nowy termin załatwienia sprawy i wskazał przyczyny niezakończono sprawy w terminie, zgodnie z art. 140 o.p., stronie nie służy ponaglenie<sup>4</sup>. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że ponaglenie przysługuje na niezakończono sprawy we właściwym terminie (ustawowym) „lub” terminie wyznaczonym przez organ podatkowy. Zatem wyznaczenie terminu „nowego” nie wyklucza ponaglenia z powodu niezakończono sprawy w terminie ustawowym. Również wyznaczenie po raz kolejny terminu na podstawie art. 140 o.p. nie zamyka drogi do ponaglenia z powodu niezakończono sprawy w poprzednim terminie wyznaczonym przez organ podatkowy. Tylko taka interpretacja przepisu umożliwi weryfikację, w tym sądu administracyjnego, wskazywanych przez organ podatkowy przyczyn niezakończono sprawy w terminie<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 13 marca 2008 r., III SA/Wa 2226/07, LEX nr 524095.

<sup>4</sup> J. Pater, I. Pater, *Środki prawne służące stronie na beczynność organu podatkowego*, „Monitor Podatkowy” 2001, nr 4, s. 29.

<sup>5</sup> Zob.: P. Pietrasz, [w:] C. Kosikowski, L. Etel, R. Dowgier, P. Pietrasz, M. Popławski, S. Presnarowicz, *Ordynacja podatkowa Komentarz*, Warszawa 2009, s. 663.

Dla dopuszczalności ponaglenia nie ma znaczenia okoliczność, z jakich powodów określony akt nie został podjęty lub czynność nie została dokonana, a w szczególności to, czy beczynność organu spowodowana została przyczyną zawinioną lub niezawinioną organu w ich podjęciu lub dokonaniu<sup>6</sup>.

### 3.2. Właściwość organów do rozpatrzenia ponaglenia

Ponaglenie, co do zasady, przysługuje do organu podatkowego wyższego stopnia. Jeżeli sprawa nie została załatwiona przez dyrektora izby skarbowej lub dyrektora izby celnej, ponaglenie przysługuje do ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Ze względu na to, że kompetencję do oceny, czy zachodzą powody pozostawania sprawy jako niezałatwionej we właściwym terminie przejmuje organ wyższego stopnia ponaglenie jest środkiem prawnym zbliżony konstrukcyjnie do środków prawnych bezwzględnie dewolucyjnych. Wnoszenie ponaglenia następuje bez pośrednictwa organu podatkowego, którego beczynność jest kwestionowana. Ponaglenie należy zatem składać bezpośrednio do organu wyższego stopnia z pominięciem organu prowadzącego postępowanie, który uchybia terminom. Złożenie ponaglenia, oprócz tego, że może spowodować skutek w postaci wyznaczenia dodatkowego terminu do załatwienia sprawy, może także nieść za sobą informację o uchybieniach w pracy organu niższego stopnia<sup>7</sup>.

W przypadku uchybienia terminom do rozpoznania środków zaskarżenia przez samorządowe kolegium odwoławcze, działające jako organ drugiej instancji, środek prawny w postaci ponaglenia nie przysługuje<sup>8</sup>. Spostrzeżenie to odnosi się także do ministra właściwego do spraw finansów publicznych, działającego jako organ odwoławczy. Ponadto także wówczas, gdy samorządowe kolegium odwoławcze lub minister właściwy do spraw finansów publicznych, działają w pierwszej instancji, to z uwagi na brak organów wyższego stopnia oraz brak wyraźnej w tym przedmiocie regulacji, środek prawny w postaci ponaglenia nie przysługuje.

W wyżej wskazanych przypadkach na beczynność samorządowego kolegium odwoławczego oraz ministra właściwego do spraw finansów publicznych, przysługuje skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego, po uprzednim wezwaniu tych organów do usunięcia naruszenia prawa (zob. rozdział poświęcony skardze do sądu na beczynność).

---

<sup>6</sup> Wyrok NSA z dnia 22 grudnia 1998 r., III SAB 77/98, niepubl.

<sup>7</sup> R. Hauser, [w:] S. Babiaryz, B. Dauter, B. Gruszczyński, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 612.

<sup>8</sup> Wyrok NSA z 27 września 2005 r., FSK 2142/04, niepubl.

### 3.3. Czynności organu rozstrzygającego ponaglenie

O ile organ rozpatrujący ponaglenie uzna ten środek zaskarżenia za uzasadniony, wyznacza dodatkowy termin, zarządza wyjaśnienie przyczyn zwłoki i ustalenie winnych oraz, w razie potrzeby, podejmuje środki zapobiegające naruszaniu terminów załatwiania spraw w przyszłości. Tylko pierwsza z wyżej wymienionych czynności ma charakter procesowy. Pozostałe wiążą się ściśle ze sprawowaniem nadzoru lub kontroli administracji.

Dodatkowy termin wyznaczony do załatwienia sprawy na podstawie art. 141 o.p. może być drugim, a nawet trzecim (jeżeli uprzednio został wyznaczony termin na podstawie art. 140 o.p.) terminem w sprawie. Pierwszy termin wynika z przepisu prawa, drugi wyznacza organ podatkowy prowadzący postępowanie, natomiast trzeci termin wyznacza jeszcze inny organ – rozpatrujący ponaglenie.

Obok podjęcia rozstrzygnięcia procesowego w postaci wyznaczenia „dodatkowego” terminu do załatwienia sprawy, obowiązkiem organu rozpatrującego ponaglenie jest zarządzenie wyjaśnienia przyczyn niezakończona sprawy w terminie. Wydaje się jednak, że zarządzenie wyjaśnienia przyczyn niezakończona sprawy w terminie powinno mieć miejsce dopiero wówczas, gdy organ ten nie jest w stanie sam ustalić tego na podstawie akt sprawy. W takim przypadku wyjaśnienie przyczyn opieszałości, za sprawą zarządzenia organu rozpatrującego ponaglenie, będzie należało do organu ponaglonego. Uznanie ponaglenia za uzasadnione wymaga uprzedniego ustalenia przyczyn uchybienia terminowi załatwienia sprawy. Dopiero poznanie tych przyczyn pozwala na ostateczne rozstrzygnięcie kwestii zasadności bądź niezasadności ponaglenia.

Kolejną czynnością, która jest konsekwencją uznania ponaglenia za zasadne, jest ustalenie osób winnych niezakończona sprawy w terminie. Działanie te zmierzają do zastosowania represji w odniesieniu do konkretnego pracownika. Z kolei podjęcie środków zapobiegających naruszeniu terminów załatwiania spraw w przyszłości ma charakter czynności prewencyjnych.

Jeżeli organ rozstrzygający ponaglenie uzna je za bezzasadne bądź też stwierdzi, że czynności organu podatkowego nie mogą zostać zakończone przed upływem terminu wyznaczonego na podstawie art. 140 § 1 o.p., okoliczności te należy zakomunikować stronie. Uznanie ponaglenia przez organ wyższego stopnia za bezzasadne lub też stwierdzenie, że czynności organu pierwszej instancji nie mogą zostać zakończone przed upływem terminu wyznaczonego na podstawie art. 140 § 1 o.p. stanowi rozstrzygnięcie kwestii merytorycznej, co do bezczynności organu<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z 24 kwietnia 2008 r., III SA/Po 597/07, LEX nr 483580.

### **3.4. Forma rozstrzygnięcia ponaglenia na niezakończona sprawa w terminie**

Przepis art. 141 § 2 o.p. nie określa, w jakiej formie winien działać organ podatkowy rozpatrujący ponaglenie. Niezależnie od tego czy organ ten podzieli stanowisko ponaglącego, czy też nie zgodzi się z nim, właściwą formą jest postanowienie, na które nie służy zażalenie. Natomiast zarządzenie wyjaśnienia przyczyn uchybienia terminowi oraz ustalenie osób winnych niezakończenia sprawy w terminie, a także ewentualne podjęcie środków zapobiegających naruszaniu terminów załatwiania spraw w przyszłości – ponieważ nie są to czynności o charakterze procesowym – nie ujmują się ich w treści postanowienia. Winny one być podejmowane w trybie pragmatyk służbowych.

4.

## Sprzeciw przedsiębiorcy wobec prowadzenia kontroli z naruszeniem czasu trwania kontroli

**O** ile wcześniej wskazane środki ochrony prawnej przeciw bezczynności administracji tyczyły się spraw, w których rozstrzygano o uprawnieniach adresata i które były wszczynane na jego żądanie, o tyle sprzeciw przedsiębiorcy wobec prowadzenia kontroli z naruszeniem czasu trwania kontroli dotyczy spraw wszczynanych przez organa kontroli z urzędu. Nie zmienia to faktu, iż również w sprawach tego rodzaju może dojść do bezczynności organu (choć w tym przypadku odpowiedniejsze wydaje się pojęcie przewlekłości postępowania), polegającej na niezakończaniu sprawy w terminie.

W treści art. 80d *Ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*<sup>1</sup>, ustawodawca wprowadził dla organów administracji publicznej prowadzących kontrolę przedsiębiorcy dyrektywę efektywności, która powinna być stosowana w czasie przeprowadzania czynności kontrolnych. Zgodnie powyższą dyrektywą, czynności kontrolne powinny być przeprowadzane w sposób sprawny (wydajny) i niezakłócający funkcjonowania kontrolowanego przedsiębiorcy. Szczegółowo kwestie wiążące się z czasem trwania kontroli u jednego przedsiębiorcy, zostały sprecyzowane w art. 83 usdg.

W literaturze podkreśla się, że wskazana dyrektywa stanowi nakaz ograniczania do minimum uciążliwości związanych z przeprowadzaniem

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. *O swobodzie działalności gospodarczej*, Dz. U. z 2007 r., Nr 155, poz.1095, zwana dalej: usdg.

czynności kontrolnych<sup>2</sup>. Wskazany przepis ma za zadanie chronić normalne funkcjonowanie kontrolowanego przedsiębiorcy przed czynnościami kontrolnymi, które w istotny sposób ingerują w tę sferę. Oznacza to, że chodzi tu o **wszelkie czynności osób przeprowadzających czynności kontrolne, które zakłócają funkcjonowanie przedsiębiorcy, a zatem uniemożliwiają normalne wykonywanie działalności gospodarczej**<sup>3</sup>.

Ustawodawca, wprowadzając powyższą zasadę, stworzył jednocześnie w art. 84c usdg nową instytucję prawną, jaką jest sprzeciw wobec czynności kontrolnych. Ustawodawca przyznał przedsiębiorcy instrument, który pozwala mu reagować w sytuacji podjęcia i prowadzenia czynności kontrolnych z naruszeniem przepisów regulujących zasady i tryb kontroli działalności gospodarczej. W konsekwencji w sposób wyraźny wyartykułowano też prawo przedsiębiorcy do odszkodowania. Jeśli przedsiębiorca poniósł szkodę na skutek przeprowadzenia czynności kontrolnych z naruszeniem przepisów prawa w zakresie kontroli działalności gospodarczej, przysługuje mu – zgodnie z treścią art. 77 ust.4 usdg – prawo do odszkodowania.

W samej ustawie o swobodzie gospodarczej, a konkretnie w jej art. 84c, przewidziano dwa rodzaje środków ochrony prawnej, którymi są: sprzeciw i zażalenie. Sprzeciw przysługuje przedsiębiorcy wobec podjęcia i wykonywania przez organa kontroli czynności z naruszeniem przepisów dotyczących: 1) wszczęcia kontroli oraz jej prowadzenia (art. 79-79b ustawy), 2) wykonywania kontroli podczas nieobecności kontrolowanego lub osoby przez niego upoważnionej, 3) naruszenia zakazu podejmowania i prowadzenia więcej niż jednej kontroli u przedsiębiorcy, oraz 4) czasu trwania kontroli.

Wniesienie przez przedsiębiorcę sprzeciwu wstrzymuje czynności kontrolne organu kontroli, którego sprzeciw dotyczy. Taki skutek następuje z chwilą doręczenia kontrolującemu zawiadomienia o wniesieniu sprzeciwu do czasu jego rozpatrzenia.

Natomiast negatywną, w pewnym sensie – z punktu widzenia kontrolowanego – konsekwencją prawną jest to, że wniesienie sprzeciwu wstrzymuje bieg czasu trwania kontroli od dnia wniesienia sprzeciwu do dnia doręczenia przedsiębiorcy postanowienia o odstąpieniu lub kontynuowaniu czynności kontrolnych albo do dnia wydania postanowienia o odstąpieniu od czynności kontrolnych. Na szczególną uwagę zasługuje fakt, iż ustawodawca wyznaczył termin na rozpatrzenie sprzeciwu. Powinno ono nastąpić w ciągu trzech dni roboczych od dnia otrzymania sprzeciwu. Na czas rozpatrzenia sprzeciwu

---

<sup>2</sup> M. Sieradzka, Komentarz do art. 80d ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. *O swobodzie działalności gospodarczej*, Dz. U.07.155.1095, LEX/el. 2010.

<sup>3</sup> Ibidem.

organ kontroli może dokonać (w drodze postanowienia) zabezpieczenia dowodów mających związek z przedmiotem i zakresem kontroli. Zabezpieczeniu podlegają dokumenty, informacje, próbki wyrobów oraz inne nośniki informacji, jeżeli stanowią lub mogą stanowić dowód w toku kontroli.

W wyniku rozpatrzenia sprzeciwu organ kontroli może postanowić o: 1) odstąpieniu od czynności kontrolnych, lub 2) o kontynuowaniu czynności kontrolnych. Natomiast nierozpatrzenie sprzeciwu we wskazanym terminie jest równoznaczne z wydaniem postanowienia o odstąpieniu od czynności kontrolnych.

Na postanowienie organu kontroli, będące wynikiem rozpatrzenia sprzeciwu, przedsiębiorcy służy prawo wniesienia zażalenia w terminie trzech dni od jego otrzymania. Rozstrzygnięcie zażalenia na postanowienie o rozstrzygnięciu sprzeciwu następuje w terminie siedmiu dni od dnia jego wniesienia. W wyniku rozpatrzenia zażalenia organ kontroli może wydać: 1) postanowienie o odstąpieniu od czynności kontrolnych, lub 2) postanowienie o kontynuowaniu czynności kontrolnych. Podkreślenia wymaga, że ustawodawca uregulował kwestie związane z nierozpatrzeniem zażalenia w terminie. Nierozpatrzenie zażalenia w terminie jest równoznaczne z wydaniem przez organ kontroli postanowienia uznającego słuszność wniesionego zażalenia.



5.

## Skarga powszechna jako środek przeciwdziałania bezczynności administracji publicznej

Z istoty stosunku administracyjnoprawnego wynika, że stroną czynną jest w nim organ administracji publicznej. Niemniej zdarza się, że z różnych przyczyn nie czyni użytku z przyznanej mu kompetencji. W odróżnieniu od bezczynności legalnej (np. zawieszenie postępowania), bierność (inercja), niebędąca dozwolonym prawnie milczeniem organu administracyjnego, pozostaje poza zakresem dopuszczalnych metod działania administracji publicznej. Niejednokrotnie „polityka firmy” idzie jednak właśnie w tym kierunku. Nie bez przyczyny Cyril Northcote Parkinson przed laty sformułował swoje prawa, które powstały na kanwie obserwacji funkcjonowania organizacji publicznych. Interesujące w omawianym zakresie jest prawo Parkinsona<sup>1</sup> i tzw. prawo zwłoki<sup>2</sup>. Znana jest też jego konstatacja: *Zwłoka jest najbardziej zabójczą formą odmowy*<sup>3</sup>.

Wśród wielu środków przeciwdziałania bezczynności, warto skupić uwagę na skardze powszechnej (łac. *actio popularis*, grec. *grafé*). Zgodnie z przepisem art. 227 Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>4</sup> przedmiotem skargi może być bowiem między innymi przewlekłe załatwianie spraw.

---

<sup>1</sup> C.N. Parkinson, *Prawo Parkinsona, czyli w pogoni za postępem*, Warszawa 1963, s. 11 i nast.

<sup>2</sup> C.N. Parkinson, *Prawo zwłoki*, Warszawa 1967, s. 5 i nast.

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 7.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego*, Dz. U. Nr 30, poz. 168; ostatni tekst jednolity: Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 z późn. zm. – dalej przywoływane jako k.p.a.

Skarga jest zatem uniwersalną i szeroko dostępną formą zwalczania bezczynności w administracji publicznej.

Omawiając zagadnienie skargi należy w pierwszym rzędzie odróżnić ją od instytucji pokrewnych. Skarga graniczy bowiem z petycją i wnioskiem, jako środkami o podobnej strukturze i zbliżonym charakterze. Łącznie stanowią one instrumenty niezorganizowanej kontroli społecznej (obywatelskiej) administracji publicznej, mające swoje oparcie w przepisie art. 63 Ustawy Zasadniczej<sup>5</sup>, w którym stwierdza się: „Każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa”. Aktem normatywnym rozwijającym powyższe zasady Konstytucji jest Kodeks postępowania administracyjnego. W ustawie dla tych instytucji wyodrębniony jest jeden cały dział (VIII) zatytułowany „Skargi i wnioski”. Na podstawie przepisu art. 221 k.p.a. każdemu służy prawo składania petycji, skarg i wniosków do organów państwowych, organów jednostek samorządu terytorialnego, organów samorządowych jednostek organizacyjnych oraz do organizacji i instytucji społecznych. Petycje, skargi i wnioski mogą być składane do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Petycje, skargi i wnioski można składać w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą.

W przepisach prawa brak jest jednak definicji legalnych interesujących nas pojęć. W tym zakresie przydatne jest orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego. W wyroku z dnia 1 grudnia 1998 roku (sygn. akt III SA 1636/97, LEX nr 37138) NSA w Warszawie określił skargę jako odformalizowany środek obrony i ochrony różnych interesów jednostki, które nie dają podstaw do żądania wszczęcia postępowania administracyjnego albo też nie mogą stanowić podstawy powództwa lub wniosku zmierzającego do wszczęcia postępowania sądowego. Skargi tego rodzaju są załatwione w samodzielnym jednoinstancyjnym postępowaniu uproszczonym, kończącym się czynnością materialno-techniczną zawiadomienia skarżącego o sposobie załatwienia sprawy.

Dodać tu można, że skarga nie odnosi się z reguły do interesu prawnego obywateli, kwalifikowanego w ramach publicznych praw podmiotowych, lecz jest przede wszystkim formą dochodzenia swoistych żądań wynikających

---

<sup>5</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

z interesu faktycznego<sup>6</sup> lub niekreujących praw podmiotowych, tzw. refleksów prawa przedmiotowego, a wynikających z ogólnych norm kompetencyjnych czy norm określających zadania publiczne, ewentualnie zakres działania podmiotu administracji publicznej<sup>7</sup>. Przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organa albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. O tym, czy dane pismo jest skargą albo wnioskiem, decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna.

Podobnie jak w przypadku skargi w przepisach prawa brak jest także określenia wniosku. Przed laty J. Lang pisał: „wniosek to taki twór o charakterze planu, który pochodzi od osoby (lub jednostki organizacyjnej) mającej prawo do wniosku, jest złożony w oznaczonym przez przepisy interesie oraz dotyczący sprawy, która znajduje się w orbicie zainteresowań państwa, i jest doręczony prawnie wskazanemu odbiorcy z zamiarem odpowiedniego urobienia”<sup>8</sup>. Przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności. Jak widzimy skarga służy więc krytycznej ocenie pewnych zjawisk, zdarzeń lub sytuacji, które miały miejsce, a wniosek wychodząc z oceny terażniejszego stanu rzeczy wybiega w przyszłość z propozycją zmian lub ulepszeń<sup>9</sup>.

Z kolei instytucja petycji, nie została, tak jak powyższe, uregulowana szczegółowymi przepisami Kodeksu, ograniczając tym samym formalizm tej

---

<sup>6</sup> Interes faktyczny można rozumieć jako stan emocjonalny po stronie jednostki, stanowiący wyraz chęci i napięcia woli w celu zachowania, zmiany lub stworzenia jakiejś sytuacji życiowej. Z prawnego punktu widzenia ten stan emocjonalny człowieka lub ludzi reprezentujących określony złożony organizm jest obiektywnie obojętny, gdyż przepisy prawa nie odnoszą się do tych sytuacji. Dopiero wtedy, gdy jakieś stosunki społeczne stają się masowe i ważne, interes faktyczny nabiera cech interesu prawnego – interesu zgodnego z prawem i interesu chronionego przez prawo, zob.: J. Borkowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1976, s. 145.

<sup>7</sup> Tzw. refleksy prawa przedmiotowego polegają na możliwości ogólnego domagania się realizacji korzystnych dla jednostki przepisów prawnych (zob.: A. Peretiatkiewicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1947, s. 98), zwłaszcza w sferze działalności organizatorskiej. W tym zakresie równy dostęp do usług publicznych i równość w powszechnym użytkowaniu rzeczy publicznych nie może być przedmiotem roszczenia czy interesu prawnego jednostki (por.: J.W. Ochmański: *Administracja świadcząca: Kształtowanie się idei organizatorskiej funkcji państwa w Polsce Ludowej (1944-1989)*, Poznań 2006, passim), choć samo prawo do korzystania z dóbr powszechnego użytku było traktowane dawniej jako prawo podmiotowe (G. Jellinek, *System der subjektiven öffentlichen rechte*, Tübingen 1905, s. 70).

<sup>8</sup> J. Lang, *Wnioski obywatelskie w administracji państwowej*, Warszawa 1976, s. 43.

<sup>9</sup> Ibidem.

formy kontroli społecznej administracji<sup>10</sup>. Najogólniej mówiąc, złożoną petycję organ administracji publicznej „przyjmuje do wiadomości”. Brak tu wyraźnych aspektów procesowych, może za wyjątkiem oceny czy wystąpienie ma charakter indywidualny czy zbiorowy.

Jednakże zestawienie natury petycji z istotą skargi wymownie oddaje strukturę i charakter tej ostatniej. Prawo do petycji ma długą historię, sięgającą czasów antycznych. Prawo to w kontekście powszechnych praw i wolności politycznych zostało wyraźnie ugruntowane w 1. poprawce do Konstytucji Stanów Zjednoczonych, która weszła w życie 15 grudnia 1791 roku<sup>11</sup>. Z biegiem czasu stało się ono powszechnym standardem, przyjmowanym w ustawach zasadniczych państw europejskich i aktach organizacji międzynarodowych. Przepis art. 107 Konstytucji marcowej<sup>12</sup> stanowił: „*Obywatele mają prawo wnosić pojedynczo lub zbiorowo petycje do wszelkich ciał reprezentacyjnych i władz publicznych, państwowych i samorządowych*”. Regulacja ta miała charakter samoistny, gdyż nie doznawała uszczegółowienia w dalszych przepisach ustawowych i podustawowych. Stąd też rozpatrzenie petycji było traktowane jako prawo a nie obowiązek właściwego organu – miał on możliwość uwzględnienia petycji. Natura odformalizowanej petycji przypominała zatem znane w kręgu austriackiej kultury prawnej prawo przedstawienia (remonstracji) oraz prawo doniesienia (*quasi*-rekursu administracyjnego), różnicowanych pozycją prawną adresata w hierarchii organizacyjnej, a których rozpatrzenie w postępowaniu administracyjnym zależało wyłącznie od woli organu<sup>13</sup>. Były to zatem środki *imperfecta*. Należy też zauważyć, że Konstytucja kwietniowa<sup>14</sup> nie przewidywała już prawa do petycji.

Po II wojnie światowej nastąpiła w Polsce recepcja radzieckiego prawa „żałoby”<sup>15</sup>. W 1946 roku wprowadzono – instrukcją Biura Prezydyjalnego

---

<sup>10</sup> Por. J. Lang, *Problemy prawnej regulacji rozpatrywania petycji ze szczególnym uwzględnieniem petycji w sprawach z zakresu administracji publicznej*, [w:] *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze zjazdu Katedr Prawa i postępowania administracyjnego* Warszawa-Dęba, 23-25 września 2002 roku, Z. Niewiadomski, Z. Cieślak (red.), Warszawa 2003, s. 73 i nast.

<sup>11</sup> „*Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances*”.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. Nr 44, poz. 267.

<sup>13</sup> M. Zimmermann, *Postępowanie administracyjne ogólne*, [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne: część ogólna*, Warszawa 1956, s. 381 i nast.; zob. też: B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1953, s. 147 i 173.

<sup>14</sup> Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz. U. Nr 30, poz. 227.

<sup>15</sup> Uchwała Centralnego Komitetu Wykonawczego i Rady Komisarzy Ludowych z 1932 r. o praworządności rewolucyjnej.

Krajowej Rady Narodowej – skrzynki zażaleń<sup>16</sup>. Następnie ustawą z dnia 20 marca 1950 roku *O terenowych organach jednolitej władzy państwowej*<sup>17</sup> nałożono na rady narodowe obowiązek wykorzystywania inicjatywy ludności przez rozpatrywanie postulatów, zażaleń i życzeń ludności. Obowiązek ten został uszczegółowiony wspólną uchwałą Rady Państwa i Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 1950 roku<sup>18</sup> oraz dalszymi aktami kierownictwa wewnętrznego i przepisami partyjnymi, a przede wszystkim znalazł swoją podstawę w Konstytucji PRL<sup>19</sup>. W późniejszym czasie, w toku prac kodyfikacyjnych, włączono tę problematykę w ramy k.p.a., dokonując rozróżnienia pomiędzy skargą i wnioskiem oraz wyjątkowo pozostawiając dotychczasowe zażalenie w zakresie niezafatwienia sprawy w terminie (ustawowym lub urzędowym)<sup>20</sup>. Najważniejszą konsekwencją była jednak zmiana pozycji prawnej obywatela. Status skarżącego nie przypominał już stanowiska petenta, ale bardziej był związany z tzw. prawem proszenia<sup>21</sup>. Oznacza to, że skarżący posiadał istotną gwarancję, iż jego skarga zostanie rozpatrzona i załatwiona<sup>22</sup>. Status skarżącego wzmocnił także tzw. kontratyp skargi obywatelskiej. Mimo że skarga jest *sui generis* prośbą skierowaną do organów władzy publicznej, to przy jej regulacji chodziło też i o to, żeby zapewnić ochronę prawną jednostki występującej najczęściej bezinteresownie w sprawach publicznych przed pociągnięciem jej do jakiegokolwiek odpowiedzialności z tego tytułu<sup>23</sup>.

---

<sup>16</sup> O. Bujko, H. Denis, *Skargi i zażalenia*, Warszawa 1955, s. 7.

<sup>17</sup> Dz. U. Nr 14, poz. 130.

<sup>18</sup> Uchwała Rady Państwa i Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 1950 roku w sprawie rozpatrywania i załatwiania odwołań, listów i zażaleń ludności oraz krytyki prasowej, M. P. z 1951 r., Nr A-1, poz. 1.

<sup>19</sup> *Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* uchwalona przez Sejm Ustawodawczy dnia 22 lipca 1952 r., Dz. U. Nr 33, poz. 232.

<sup>20</sup> W myśl art. 234 pkt 1 k.p.a. skarga na przewlekłość złożona przez stronę w toku postępowania administracyjnego powinna być potraktowana jako zażalenie na niezafatwienie sprawy w terminie.

<sup>21</sup> Najogólniej rzecz biorąc polega ono na tym, że organ administracji nie może odmówić przyjęcia i załatwienia sprawy leżącej w jego właściwości. W przypadku *supplicare* rozpatrzenie sprawy jest bowiem obowiązkiem organu, a nie jego prawem – organ jakkolwiek załatwiając sprawę czyni zadość suplikantowi.

<sup>22</sup> J. Starościak, *Zagadnienia budowy systemu postępowania administracyjnego*, [w:] E. Iserzon, J. Starościak, W. Dawidowicz, *Podstawowe zagadnienia postępowania administracyjnego*, Warszawa 1955, s. 67 i nast.

<sup>23</sup> Art. 225 § 1 k.p.a. stanowi: „Nikt nie może być narażony na jakikolwiek uszczerbek lub zarzut z powodu złożenia skargi lub wniosku albo z powodu dostarczenia materiału do publikacji o znamionach skargi lub wniosku, jeżeli działał w granicach prawem dozwolonych”. W Polskim systemie prawnym nie przyjęto rozwiązania austriackiego, w którym przewidziano kary pieniężne za złośliwe składanie skarg do organów nadzoru. Zob. szerzej: D. Kijowski, *Austria...*, op. cit., s. 54.

Jak już wspomniano przepis art. 63 Konstytucji z 1997 roku przewiduje także prawo do petycji. Uważam, że wskutek braku szczegółowych przepisów dotyczących petycji należy rozumieć prawo do petycji jak dawniej, t.j. kwestia jej załatwienia pozostaje w uznaniu organu administracyjnego, do którego została wniesiona. Niemniej taki stan prawny jest sprzeczny z duchem i literą Konstytucji, gdyż domaga się ona, aby tryb rozpatrywania petycji był uregulowany ustawowo<sup>24</sup>, gwarantując tym samym wnoszącemu prawo do jej rozpatrzenia<sup>25</sup>. Mimo podejmowania prób stworzenia takiej regulacji<sup>26</sup> nie doprowadzono do ustawowej realizacji tej gwarancji, a w działalności organów administracji publicznej wytworzyła się nadto praktyka traktowania wystąpień zbiorowych<sup>27</sup> jako skarg lub wniosków, bądź też przyjmowania i rozpatrywania petycji na ogólnych zasadach dotyczących skarg.

Powyższa, może trochę przydługa, charakterystyka ewolucji legislacyjnej w mojej ocenie doskonale oddaje *genus proximus i differentia specifica* skargi popularnej, w tym skargi na przewlekłość załatwiania spraw. Ta dygresja w przeszłość wyraźnie bowiem ukazała, że skarga powszechna obejmuje skorelowane prawo interwencji obywatelskiej i odpowiadające temu prawu określone postępowanie organu władzy publicznej, na które składa się obowiązek przyjęcia, rozpatrzenia i załatwienia skargi, a nadto załatwienia spra-

---

<sup>24</sup> Por.: K. Działocha, *Prawo petycji w obowiązującym ustawodawstwie i proponowane kierunki zmian*, [w:] *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim*, „Opinie i Ekspertyzy” OE-85, Warszawa 2008, s. 6 i nast.

<sup>25</sup> Według J. Langa: „Aktualna Konstytucja określa zatem to prawo dokładniej, przejmując z kodeksu postępowania administracyjnego niektóre rozwiązania i zmieniając inne. Nadto wyraźnie odsyła uregulowanie „trybu rozpatrywania” petycji, wniosków i skarg do ustawy zwykłej. W porównaniu do poprzedniej Konstytucji rzuca się jednak w oczy brak takich pojęć, jak: uwzględnianie oraz załatwianie (...). Do pewnego stopnia jest to osłabienie prawnego waloru petycji, wniosków i skarg. Przez rozpatrywanie, jak dotąd, rozumie się bowiem zapoznanie się ze stanem faktycznym, określenie prawnych następstw oraz sposobu merytorycznego załatwienia. Tak rozumiane rozpatrywanie jedynie zmierza do merytorycznego, materialnego załatwienia sprawy będącej przedmiotem skargi lub wniosku, a więc nie przesądza o ich merytorycznym załatwieniu; dlatego też w teorii mówiło się nadto o ich przyjmowaniu, uwzględnianiu czy też załatwianiu oraz wykorzystywaniu materiałów zawartych w skargach i wnioskach. W tym rozszerzeniu obowiązków widziano pełniejszą gwarancję skuteczności instytucji skarg i wniosków, jak również bogatszą treść prawa do skarg i wniosków”, za: J. Lang, *Kilka refleksji na temat najnowszej historii regulacji prawa petycji, wniosków i skarg*, „Studia Iuridica”, 2003, t. XLII, s. 117.

<sup>26</sup> Rządowy projekt ustawy o zmianie Ustawy – *Kodeks postępowania administracyjnego* z 1999 roku (druk sejmowy nr 1453), Projekt ustawy o zmianie Ustawy – *Kodeks postępowania administracyjnego* z 2009 r.

<sup>27</sup> Projektodawcy Konstytucji za petycje uznawali wystąpienie zbiorowe – W. Orłowski, *Konstytucyjne uwarunkowania prawa petycji*, [w:] *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim*, „Opinie i Ekspertyzy” OE-85, Warszawa 2008, s. 10 i przywołana tam literatura.

wy, której skarga dotyczy oraz udzielenia odpowiedzi skarżącemu<sup>28</sup>. Prawo interwencji obywatelskiej jest przy tym określeniem konwencjonalnym. Ważniejszym pozostaje jego natura, którą można zobrazować włoskim określeniem *diritto potestativo*. Przypomnieć wypada, że uprawnienie potestatywne, to takie, które zależy od woli uprawnionego. Warto także dla porządku odnotować, że przepisy prawne nie ograniczają w czasie tego prawa. Również podczas stanów nadzwyczajnych w państwie nie może być derogowane (zawieszane) powszechne prawo składania petycji, skarg i wniosków. Elementem konstrukcyjnym jest ponadto zakres podmiotowy skarg. Skarżący składają skargi w imieniu własnym, nawet jeśli skarga dotyczy interesu innej osoby i jest złożona za jej zgodą<sup>29</sup>. Postępowanie skargowe ma przy tym charakter uproszczony i niezjudycjalizowany. Nie występują w nim strony i stąd też nie pojawia się kwestia zastępstwa i pełnomocnictwa. Oczywiście na etapie oceny formalnej i wstępnej oceny merytorycznej bada się tzw. zdolność skargową wnoszącego.

Dodać do tego trzeba, że skarga jest w istocie krytyką. Jej podstawą są informacje o określonych faktach, które podlegają ocenie krytykującego. Stąd też skarga powszechna stanowi rodzaj *actiones in fatum*<sup>30</sup>. Konstatacja ta oddaje jednak modelowo istotę skargi, ponieważ zarzuty mają z zasady pośredni charakter. Twierdzenia co do stanu faktycznego nakładają się w skardze na oceny lub treść stanowi ich wzajemne przemieszane. Wzorcowo, twierdzenia co do stanu faktycznego oddają obiektywne zaszłości. Oceny zaś mają charakter sądów wartościujących, miarkowanych przez krytykującego. Mogą one przybrać formy ocen dodatnich (pochwała – określenie danego stanu faktycznego jako idealny lub zbliżony do ideału), ujemnych (krytyka – wyrażenie wątpliwości co do zastanego stanu faktycznego) oraz pośrednich (aprobata – uznanie stanu faktycznego za odpowiedni, ale daleki od ideału lub dezaprobata – uznanie stanu faktycznego za nieodpowiedni). Oceny takie, ze względu na ich subiektywny charakter, z zasady nie poddają się rozbiorowi logicznemu w kategoriach prawdy i fałszu. Ale istotne pozostaje, że z treści skargi ma wypływać krytyka. O kwalifikacji wystąpienia jednostki jako skargi powinno zatem decydować nasycenie elementami oceniającymi. Trzeba przypomnieć, że o tym, czy pismo jest skargą albo wnioskiem, decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna (np. tytuł, podana podstawa prawna)<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne (zarys systemu)*, Warszawa 1976, s. 29.

<sup>29</sup> Z wyjątkiem posłów, senatorów i radnych, którzy mogą wnosić skargi we własnym imieniu, albo przekazywać do załatwienia przez organ skargi innych osób (por. art. 237 § 2 k.p.a.).

<sup>30</sup> Por. J. Lang, *Struktura prawna skargi w prawie administracyjnym*, Wrocław 1972, s. 12-13.

<sup>31</sup> Por. art. 222 k.p.a.

Przechodząc już do zagadnień dogmatyczno-prawnych należy w pierwszej kolejności odnotować, że zgodnie z art. 227 k.p.a. przedmiotem skargi może być między innymi przewlekłe załatwianie spraw. Tytułem komentarza warto zwrócić uwagę na dwa momenty. Po pierwsze, wyjaśniając pojęcie przewlekłości, należy przyjąć, że nie jest ono zależne jedynie od długości procedowania sprawy. Z tego powodu nie można dokonywać oceny tylko przez pryzmat czasu, jaki upłynął od momentu jej zainicjowania. Nie chodzi przy tym o stadium przedprocesowe sprawy<sup>32</sup>, ale bardziej o jej zawisłość przed organem administracji publicznej (tzw. litispendencja). Przewlekłość polega zatem na tym, że czynności są nadmiernie rozciągnięte w czasie. Oczywiście jest to względne i stąd musi być odnoszone do konkretnego przypadku. Wyłącznie przesadne odstępstwa od czasu „normalnego” procedowania mogą być uznane za tworzące stan nieuzasadnionej zwłoki. W tym znaczeniu pojęcie przewlekłości graniczy też z pojęciem biurokratycznego załatwiania spraw, które odzwierciedla inne naruszenie ekonomiki pracy, związane z piętrzeniem czy nieuzasadnionym powielaniem czynności.

W tym względzie warto jeszcze przypomnieć, że pojęciem przewlekłości posługiwała się także dyspozycja art. 153 § 2 k.p.a. (poprzednika obecnego art. 223 § 2), w którym czytamy: „Pracownik organu państwowego winny przewlekłego lub biurokratycznego załatwiania skarg i wniosków podlega odpowiedzialności służbowej lub dyscyplinarnej”. Po zmianie redakcji tego przepisu nowelizacją z 1980 roku<sup>33</sup> brzmiał on następująco: „Pracownik organu państwowego oraz organu organizacji społecznej, winny niewłaściwego i nieterminowego załatwienia skarg i wniosków, podlega odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa”<sup>34</sup>. Zestawiając użyte w tych przepisach pojęcia przewlekłości i nieterminowości, wydaje się, że bardziej ostre pozostaje te ostatnie, gdzie widać wyraźną dystynkcję w kierunku periodyzacji.

Druga sprawa to samo pojęcie sprawy, której przewlekłość dotyczy. Jestem zdania, że należy to pojęcie wyklądać rozszerzająco (inaczej niż w odniesieniu do ogólnego postępowania administracyjnego), nie li tylko jako stosunek konkretnego faktu (okoliczności) do prawa. Tu chodzi bardziej o działanie organu władzy publicznej w pewnym przedmiocie. Bezczynność administracji publicznej stanowi bowiem naruszenie porządku prawnego,

---

<sup>32</sup> O stadium przedprocesowym sprawy pisze J. Borkowski, *Moja sprawa w urzędzie (poradnik interesanta)*, Łódź-Zielona Góra 1998, s. 17 i nast.

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. *O Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego*, Dz. U. Nr 4, poz. 8.

<sup>34</sup> W 1990 roku zakres podmiotowy tej regulacji został rozszerzony o kategorię pracowników samorządowych.



niezależnie od tego, czy doszło przy tym do pogwałcenia praw i interesów indywidualnych.

Normy proceduralne dotyczące skarg, w tym skarg na przewlekłe załatwienie sprawy można ująć w następującej triadzie: 1) przyjmowanie skarg, 2) rozpatrywanie skarg, 3) załatwienie skarg. Zanim przejdziemy do omówienia powyższej triady, kilka uwag należy poświęcić przepisom określającym postępowanie w sprawie skarg oraz podmiotom tego postępowania.

Zgodnie z art. 2 k.p.a., obok postępowania ogólnego i w sprawie wydawania zaświadczeń, Kodeks normuje na zasadzie powszechności postępowanie w sprawie skarg i wniosków przed organami państwowymi, organami jednostek samorządu terytorialnego oraz przed organami organizacji społecznych w ustalonych przez jego normy ogólne kategoriach pojęciowych, z tym, że ilekroć w przepisach o skargach i wnioskach jest mowa o organach państwowych – rozumie się przez nie także organa przedsiębiorstw państwowych i innych państwowych jednostek organizacyjnych oraz wzbogaca kodeksową definicję legalną organizacji społecznej o element „organizacji i instytucji społecznych”. W tym sensie należy odróżniać organa, do których składane są skargi i wnioski, od organów prowadzących postępowania w tych sprawach.

Uczestnikami postępowania w sprawach skarg są osoby fizyczne, osoby prawne, posłowie na Sejm, senatorowie, radni wchodzący do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Specyficznym uczestnikiem są redakcje prasowe, radiowe i telewizyjne i organizacje społeczne, które przekazały skargi i wnioski oraz redakcje prasowe, które opublikowały i przesłały do właściwego organu administracji publicznej artykuł, notatkę lub inną wiadomość.

Postępowanie w sprawie skargi rozpoczyna się z chwilą złożenia skargi, co otwiera etap przyjęcia skargi. Skargi powinno się składać do organów właściwych do ich rozpatrzenia<sup>35</sup>. Obok klasycznej formuły sprowadzającej się do tego, że skargi mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, elektronicznie, a także ustnie do protokołu – organa państwowe, organa samorządu terytorialnego i inne organa samorządowe oraz organa organizacji społecznych obowiązane są przyjmować obywateli w sprawach skarg i wniosków w ustalonych przez siebie dniach i godzinach. Kierownicy tych jednostek organizacyjnych lub wyznaczeni przez nich zastępcy obowiązani są przyjmować obywateli w sprawach skarg i wniosków co najmniej raz w tygodniu, a dni i godziny przyjęć powinny być dosto-

---

<sup>35</sup> Por. art. 228 k.p.a.

sowane do potrzeb ludności, przy czym przynajmniej raz w tygodniu przyjęcia powinny się odbywać w ustalonym dniu po godzinach pracy<sup>36</sup>.

Skargi i wnioski składane i przekazywane do organów państwowych, organów samorządu terytorialnego i innych organów samorządowych i organów organizacji społecznych oraz związane z nimi pisma i inne dokumenty rejestruje się i przechowuje w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków<sup>37</sup>. Zarejestrowanie skargi lub wniosku jest zatem dowodem ich przyjęcia. Pod względem technicznym procedurę tę regulują instrukcje kancelaryjne, a w przypadku ich braku, przyjęty w danej jednostce tryb postępowania z dokumentacją (np. w systemie dziennikowym lub bezdziennikowym).

W ramach przyjęcia skargi dokonuje się jej wstępnej oceny merytorycznej, np. pod kątem zdolności do czynności prawnych wnoszącego oraz kwalifikacji danego pisma jako skargi lub wniosku. Jeżeli z treści skargi nie można należycie ustalić jej przedmiotu, wzywa się wnoszącego skargę do złożenia, w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania wezwania, wyjaśnienia lub uzupełnienia, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie skargi bez rozpoznania<sup>38</sup>. W tym względzie, jeżeli organ, który otrzymał skargę, nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, obowiązany jest niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją właściwemu organowi, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego, albo wskazać mu właściwy organ<sup>39</sup>. W przypadku zaś, gdy skarga nie zawiera imienia i nazwiska (nazwy) oraz adresu wnoszącego, pozostawia się ją bez rozpoznania<sup>40</sup>. Natomiast w sytuacji, gdy skarga dotyczy kilku spraw podlegających rozpatrzeniu przez różne organa, organ, do którego wniesiono skargę, rozpatruje sprawy należące do jego właściwości, a pozostałe przekazuje niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, właściwym organom, przesyłając odpis skargi i zawiadamia o tym równocześnie wnoszącego skargę<sup>41</sup>.

Faza rozpatrywania skargi polega na zbadaniu zasadności skargi i ustaleniu sposobu zakończenia postępowania.

Jeżeli przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych, zgodnie z art. 229 Kodeksu postępowania administracyjnego jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności:

---

<sup>36</sup> Zob. § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46; dalej jako rozporządzenie w sprawie skarg) oraz art. 253 k.p.a.

<sup>37</sup> Art. 254 k.p.a.

<sup>38</sup> § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie skarg.

<sup>39</sup> Art. 231 k.p.a.

<sup>40</sup> § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie skarg.

<sup>41</sup> § 10 rozporządzenia w sprawie skarg.

- 1) rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa – wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa,
- 2) organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej – wojewoda,
- 3) wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 – rada gminy,
- 4) zarządu powiatu oraz starosty, a także kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 – rada powiatu,
- 5) zarządu i marszałka województwa, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 – sejmik województwa,
- 6) wojewody w sprawach podlegających rozpatrzeniu według Kodeksu – właściwy minister, a w innych sprawach – Prezes Rady Ministrów,
- 7) innego organu administracji rządowej, organu przedsiębiorstwa państwowego lub innej państwowej jednostki organizacyjnej – organ wyższego stopnia lub sprawujący bezpośredni nadzór,
- 8) ministra – Prezes Rady Ministrów,
- 9) organu centralnego i jego kierownika – organ, któremu podlega.

Do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań i działalności organizacji społecznej właściwy jest organ bezpośrednio wyższego stopnia tej organizacji, a w stosunku do organu naczelnego organizacji – Prezes Rady Ministrów lub właściwi ministrowie sprawujący nadzór nad działalnością tej organizacji.

W tym zakresie organ właściwy do rozpatrzenia skargi może ją przekazać do załatwienia organowi niższego stopnia, o ile skarga nie zawiera zarzutów dotyczących działalności tego organu, a ponadto skargę na pracownika można przekazać do załatwienia również jego przełożonemu służbowemu, z obowiązkiem zawiadomienia organu właściwego do rozpatrzenia skargi o sposobie jej załatwienia. O przekazaniu skargi zawiadamia się równocześnie skarżącego<sup>42</sup>.

Rozpatrzenie skargi polega na weryfikacji tez zawartych w skardze przez pryzmat istniejącego lub uprzedniego stanu faktycznego i odniesienie tych ustaleń do stanu prawnego lub organizacyjnego instytucji, której one dotyczą. Stąd też wnioski końcowe tego postępowania mogą mieć charakter częściowy, co jednak musi znaleźć się w stosownym orzeczeniu o skardze.

---

<sup>42</sup> Art. 232 k.p.a.

Jeżeli rozpatrzenie skargi wymaga uprzedniego zbadania i wyjaśnienia sprawy, organ właściwy do rozpatrzenia skargi zbiera niezbędne materiały. W tym celu może zwrócić się do innych organów o przekazanie niezbędnych materiałów i wyjaśnień.

Organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca. Posłowie na Sejm, senatorowie i radni, którzy wnieśli skargę we własnym imieniu albo przekazali do załatwienia skargę innej osoby, powinni być zawiadomieni o sposobie załatwienia skargi, a gdy jej załatwienie wymaga zebrania dowodów, informacji lub wyjaśnień – także o stanie rozpatrzenia skargi, najpóźniej w terminie 14 dni od dnia jej wniesienia albo przekazania<sup>43</sup>.

W razie niezakończoności skargi w terminie przysługuje zażalenie na niezakończoność sprawy w terminie na zasadach ogólnych<sup>44</sup>.

Zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi powinno zawierać: oznaczenie organu, od którego pochodzi, wskazanie, w jaki sposób skarga została załatwiona, oraz podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi. Zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać ponadto uzasadnienie faktyczne i prawne<sup>45</sup>.

Przenosząc powyższe uwagi na grunt przeciwdziałania bezczynności, można stwierdzić, że organ jest bezwzględnie obowiązany do ustosunkowania się do zarzuconej w skardze przewlekłości w załatwianiu spraw w drodze udzielanej skarżącemu pisemnej odpowiedzi. I to jest chyba najważniejsze *clue* skargi powszechnej jako środka przeciwdziałania bezczynności. Organ musi podjąć ze skarżącym dialog w tej kwestii, nie może jej objąć dyskrecjonalnością osądu czy tajemnicą urzędową. Zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi nie jest bowiem wypowiedzią *pro foro interno*.

Ponadto skarżący niezadowolony ze sposobu rozpatrzenia i załatwienia skargi na przewlekłe załatwianie spraw może ponowić skargę. Zgodnie z art. 239 k.p.a. w przypadku gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, uznana została za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności – organ właściwy do jej rozpatrzenia może, w odpowiedzi na tę skargę, podtrzymać swoje poprzednie stanowisko. O załatwieniu skargi wniesionej ponownie organ załatwiający tę skargę zawiadamia organ wyższego stopnia, nie dotyczy to jednak skarg załatwianych przez organa naczelne.

---

<sup>43</sup> Art. 237 § 1 i 2 k.p.a.

<sup>44</sup> Por. art. 37 k.p.a.

<sup>45</sup> Art. 238 § 1 k.p.a.

Negatywnymi formami załatwienia skargi będzie także jej zwrot (z przyczyn formalnych) i odrzucenie (z powodu niespełnienia przesłanek do prowadzenia postępowania skargowego, tzw. brak zdolności skargowej).

Należy także przypomnieć, że skarga powszechna zawsze pozostawała poza kognicją sądów administracyjnych i droga sądownoadministracyjna jest niedopuszczalna.

Zasygnalizować również trzeba, że organ rozpatrujący skargę może na zasadach określonych w przepisach pracowniczych wydać polecenie lub podjąć inne stosowne środki w celu usunięcia stwierdzonych uchybień oraz przyczyn ich powstawania. Skarga powszechna z tytułu beczynności może zatem spowodować określone czynności pracodawcy państwowego (samorządowego) lub wpłynąć na praktykę stosowania innych środków zależności (nadzoru) *ad personam*. Nie ma przy tym charakteru formalnie inicjującego ale stanowi bardziej podstawę (przesłankę) faktyczną. Warto także przypomnieć, że organami właściwymi do rozpatrywania skarg są z reguły podmioty o zbliżonym rzeczowym zakresie działania lub organa administracyjne o kompetencji zbiorczej (inkluzywnej). Oznacza to, że są one w danej kategorii spraw „współodpowiedzialne”. Przez co nie stanowią tylko instytucjonalnych gwarancji praworządności. Rzuca to w jakimś stopniu na sposób wykorzystania uprawnień zwierzchnich, gdyż beczynność podległych osób obciąża swoimi skutkami – choćby pośrednio – działanie takiego organu.

Na koniec należy poświęcić kilka uwag kwestii kontroli i nadzoru nad stosowaniem przepisów postępowania w sprawach skarg, których następstwa są na zasadzie odesłania określone w tzw. pragmatykach urzędniczych. Jest to sprawa o tyle istotna, że skarżący niezadowolony ze sposobu rozpatrzenia i załatwienia skargi na przewlekłe załatwianie spraw może poskarżyć się do organów sprawujących nadzór zwierzchni lub bieżący nad załatwianiem tego rodzaju skarg.

W tym względzie zwierzchni nadzór nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg i wniosków składanych do sądów powierzono Krajowej Radzie Sądownictwa, a do innych organów i jednostek organizacyjnych – Prezesowi Rady Ministrów<sup>46</sup>.

Z kolei nadzór bieżący i kontrolę nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg i wniosków sprawują:

- 1) ministrowie – gdy chodzi o skargi załatwiane przez ministerstwa i inne jednostki organizacyjne bezpośrednio podległe ministrowi,

---

<sup>46</sup> Art. 257 k.p.a.

- 2) właściwi rzeczowo ministrowie we współdziałaniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej – gdy chodzi o skargi załatwiane przez organa administracji rządowej,
- 3) terenowe organa administracji rządowej – gdy chodzi o skargi załatwiane przez jednostki organizacyjne nadzorowane przez te organa,
- 4) organa wyższego stopnia oraz właściwe organa naczelne – gdy chodzi o skargi załatwiane przez pozostałe organa państwowe i organa państwowych jednostek organizacyjnych,
- 5) Prezes Rady Ministrów i wojewodowie – gdy chodzi o skargi załatwiane przez organa jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowe jednostki organizacyjne.

Ponadto nadzór i kontrolę nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg i wniosków w organach organizacji społecznych sprawują statutowe organa nadzorcze tych organizacji oraz organa wyższego stopnia, zaś w organach naczelnych tych organizacji – organ administracji rządowej sprawujący nadzór nad działalnością danej organizacji<sup>47</sup>.

W ramach uprawnień kontrolnych powyższe organa dokonują okresowo ocen przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków przez organa i jednostki organizacyjne poddane ich nadzorowi, z tym że wojewodowie dokonują okresowo ocen sposobu przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków przez wszystkie organa administracji publicznej i innych jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych działających na ich terenie. W wyniku przeprowadzonych kontroli oraz ocen organa te obowiązane są podejmować środki zmierzające do usunięcia przyczyn skarg oraz do pełnego wykorzystania wniosków dla polepszenia działalności poszczególnych organów i innych państwowych jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych. Zazwyczaj jednak w okresowych analizach i sprawozdaniach nie wyróżnia się skarg na przewlekłość załatwiania spraw, co więcej czasem nawet nie oddziela się skarg od wniosków, skupiając uwagę na wskaźnikach ilościowych.

Bezczynność administracji publicznej zachodzi również wtedy, kiedy przepisy prawne zobowiązują właściwy organ administracyjny do podjęcia czynności z urzędu. Skarga powszechna może także dotyczyć tej kwestii. W trybie skargowym można także uruchomić udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym (ogólnym i szczególnym). Zgodnie z art. 182 k.p.a., prokuratorowi służy prawo zwrócenia się do właściwego organu administracji publicznej o wszczęcie postępowania w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem, a na podstawie art. 183 § 1 k.p.a. prokuratorowi służy prawo udziału w każdym stadium postępowania w celu zapewnienia,

---

<sup>47</sup> Art. 258 k.p.a.

aby postępowanie i rozstrzygnięcie sprawy było zgodne z prawem. Szczegółowe przepisy dotyczące inicjowania postępowania administracyjnego przez prokuratora oraz jego wstąpienia do toczącego się postępowania zawiera Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury<sup>48</sup>. W myśl § 382 tegoż Regulaminu, prokurator inicjuje postępowanie administracyjne oraz bierze udział w tym postępowaniu, jeżeli wymaga tego ochrona praworządności, a w szczególności, gdy naruszenie prawa lub bezczynność organu narusza interes Rzeczypospolitej Polskiej lub interes społeczny z tym, że prokurator może odmówić stronie postępowania administracyjnego podjęcia czynności, jeżeli przysługują jej środki odwoławcze lub skarga do sądu administracyjnego albo wnioski o wznowienie postępowania lub wnioski o stwierdzenie nieważności decyzji, albo gdy właściwy organ nadzoru podjął z urzędu czynności w celu przywrócenia stanu zgodnego z prawem. Co do zasady sprawy te należą do zakresu działania prokuratury rejonowej lub prokuratury okręgowej, na których obszarze właściwości wszczęto albo powinno być wszczęte postępowanie administracyjne. Należy zaznaczyć, że prokurator inicjuje postępowanie administracyjne oraz bierze udział w tym postępowaniu z urzędu, nie będąc związany niczym wnioskiem. Niemniej z inicjatywą wszczęcia postępowania na żądanie prokuratora mogą występować zainteresowani. Uważam, że wystąpienia te trzeba kwalifikować jako skargi powszechne i nadawać im bieg w trybie skargowym.

Podsumowując rozważania dotyczące skarg powszechnych w zakresie bezczynności administracji publicznej należy powtórzyć, że jest to jednak tylko „pośrednia forma zwalczania bezczynności w administracji publicznej”<sup>49</sup>. Skuteczność skarg i wniosków zależy bowiem od systemu samokontroli administracji, czy szerzej – uwarunkowań organizacyjnych, prawnych i etycznych wewnętrznego funkcjonowania urzędów i innych jednostek administracyjnych. Skargi dotyczą bowiem nie tyle bezosobowo i abstrakcyjnie ujętych organów administracji publicznej, ale czynnika ludzkiego. Za każdym działaniem lub zaniechaniem stoi bowiem jakaś osoba lub zespół osób. Choć procedury wewnętrzne są przejawem braku zaufania do człowieka, są jednak niezbędne dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania administracji publicznej zarówno w skali mikro, jak i makro. W tym kontekście skargi powinny być traktowane nie tylko jako forma zwalczania bezczynności administracji publicznej, ale również jako środek o charakterze prewencyjnym. W profi-

---

<sup>48</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 marca 2010 r. – *Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury*, Dz. U. Nr 49, poz. 296.

<sup>49</sup> J.S. Langrod, *O tzw. milczeniu władzy...*, op. cit., s. 16; J. Borkowski, *Bezczynność w administracji publicznej*, „Kontrola Państwa” 2008, nr specjalny (2), s. 49.

laktyce, a nie doraźnej represji można upatrywać drogi w przeciwdziałaniu bezczynności. Skargi na przewlekłość załatwiania spraw w ich całości są bowiem podstawą badania oraz oceny tego typu niedociągnięć i w zależności od skali powinny powodować pewne zmiany w aparacie administracyjnym, tak aby wykluczać tego typu ujemne zjawiska w przyszłości. I choć skarga taka z natury rzeczy nie jest środkiem ochrony praw podmiotowych można na koniec również przywołać i wierzyć w znane powiedzenie: kropla drąży skalę...



6.

## Sądowoadministracyjne środki ochrony przed beczynnością administracji

### 6.1. Uwagi ogólne (P. Pietrasz)

Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Konstytucyjne określenie przedmiotowego zakresu prawa do sądu odnosi się do każdej sprawy, a nie tylko do określonej kategorii spraw. Może zatem dotyczyć spraw z zakresu wykonywania administracji publicznej. Wymiar sprawiedliwości sprawowany przez sądy administracyjne sprowadza się do kontroli działalności administracji publicznej (art. 184 Konstytucji RP oraz art. 1 § 1 prawa o ustroju sądów administracyjnych<sup>1</sup>). Kontrola ta sprawowana jest zasadniczo pod względem zgodności z prawem (art. 1 § 2 prawa o ustroju sądów administracyjnych).

Kontrola legalności postępowania władz administracyjnych w sporze ich z obywatelem przez organ sądowy uważana była i jest za element *sine qua non* państwa praworządnoś<sup>2</sup>. Kontrola legalności działania administracji zwiera w sobie także kontrolę beczynności administracji. Tym samym poprzez sądową kontrolę beczynności organów administracji publicznej możliwe jest wyegzekwowanie od tych podmiotów podjęcie określonego działania, w tym będącego rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej.

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – *Prawo o ustroju sądów administracyjnych*, Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm., zwana dalej p.u.s.a.

<sup>2</sup> E. Iserzon, *Praworządność w administracji i kontrola legalności aktów administracyjnych*, „Gazeta Administracyjna” 1945, nr 1-3, s. 4 i nast.

W ustawie – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*<sup>3</sup> wprowadzono kilka środków prawnych, które tworzą zespół instytucji prawno-procesowej gwarancji wymuszenia na bezczynnym organie administracji publicznej realizacji przewidzianych prawem obowiązków. Nie do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawnym jest bowiem sytuacja, w której opieszałość organu mogłaby, bez żadnych konsekwencji, wpływać negatywnie na sytuację strony w porównaniu z sytuacją wzorcową ukształtowaną przez prawo. Sądowej kontroli podlega zatem bezczynność organów administracji publicznej w związku z koniecznością podejmowania działań w ściśle określonych formach prawnych. Bezczynność tych organów w tych przypadkach należy do katalogu przedmiotów zaskarżenia do sądu administracyjnego. Bezczynność administracji publicznej może także polegać na bezpośrednim uniemożliwieniu podmiotowi uprawnionemu realizacji konstytucyjnego prawa do sądu. Objawiać się może nieprzesyłaniem skargi oraz akt sprawy i odpowiedzi na skargę do sądu administracyjnego oraz niewykonaniem przez organa administracji publicznej prawomocnego orzeczenia sądu. W odniesieniu do takich postaci bezczynności administracji przysługują szczególnie środki prawne, a mianowicie wniosek o wymierzenie grzywny za nieprzesłanie sądowi skargi, akt sprawy i odpowiedzi na skargę i możliwość żądania rozpoznania sprawy na podstawie odpisu skargi oraz skarga na niewykonanie wyroku sądu.

## 6.2. Skarga do sądu administracyjnego na bezczynność (M. Kojto)

Sądownictwo administracyjne powołane zostało przede wszystkim do kontroli legalności działania organów administracji publicznej w zakresie form władczej i jednostronnej działalności tych organów wymienionych w art. 3 § 2 pkt 1-7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*<sup>4</sup>. Sfera działania organów objęta sądową kontrolą dotyczy aktów lub czynności wydawanych w postępowaniu administracyjnym (podatkowym). Uzupełnieniem tak określonej kognicji sądownictwa administracyjnego jest poddanie sądowej kontroli również bezczynności organów. Ustawa precyzuje przy tym, że kontroli tej podlega bezczynność w przypadkach, gdy w konkretnej sprawie powinny zostać wydane: 1) decyzje administracyjne, 2) postanowienia, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty; 3) posta-

---

<sup>3</sup> Ustawa z dnia z dnia 30 sierpnia 2002 r. – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., zwana dalej p.p.s.a.

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 153, poz. 1270, z późn. zm. Ustawa dalej przywoływana jako „u.p.p.s.a.”.

nowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie; 4) inne niż decyzje i postanowienia akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa oraz 5) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach (zob. art. 3 § 2 pkt 8 u.p.p.s.a.). Zakres przedmiotowy skargi na bezczynność określają więc postanowienia art. 3 § 2 pkt 1-4a u.p.p.s.a., dopuszczając jej wniesienie tylko w takim zakresie, w jakim dopuszczalne jest na mocy powyższych przepisów zaskarżenie aktów i czynności w nich wymienionych.

W ten oto sposób ustawodawca wprowadził kolejny środek prawny zmierzający do wyeliminowania bezczynności organów administracji publicznej, którą definiuje się jako taki stan, gdy w prawnie ustalonym terminie organ nie podjął żadnych czynności w sprawie lub wprawdzie prowadził postępowanie, ale – mimo istnienia ustawowego obowiązku – nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia, innego aktu bądź nie podjął stosownej czynności<sup>5</sup>. Jednostka, która nie doczekała się satysfakcjonującego finału w zwalczaniu bezczynności organu na wcześniejszym, administracyjnym etapie, uzyskuje jeszcze prawo do uruchomienia kontroli zgodności z prawem bezczynności organu na poziomie sądowym.

Taki standard ochrony prawnej nawiązuje do konstytucyjnej zasady prawa do sądu (art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku<sup>6</sup>). Ponadto art. 184 Konstytucji RP stanowi, że to Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Realizując powyższą normę konstytucyjną ustawodawca sprecyzował granice i funkcje kontroli sprawowanej przez sądownictwo administracyjne (zob. art. 1 i 3 u.p.p.s.a.). Nie można przy tym pominąć dorobku prawa wspólnotowego, które wyznacza owe standardy prawa jednostki do sądu, jako gwarancję podstawowych praw i wolności człowieka (zob. art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 roku<sup>7</sup>). Z punktu widzenia kontroli działalności administracji publicznej odwołać się również można do Rekomendacji (2004)<sup>20</sup> Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie sądowej kontroli aktów administracyjnych, przyjętej 15 grudnia 2004 roku. Definiując w pkt A1 lit. „b” pojęcie aktu administracyjnego podlegającego sądowej kontroli rekomendacja obejmuje swym zakresem nie tylko akty indywidualne, normatywne, czynności fak-

---

<sup>5</sup> T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 97.

<sup>6</sup> Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

<sup>7</sup> Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 z późn. zm.

tyczne, lecz również stan bezczynności, który istnieje wówczas, gdy organ administracji zaniecha działania, będąc do tego zobowiązany, albo odmawia podjęcia czynności na żądanie<sup>8</sup>. Rekomendacja zaleca więc Państwu Członkowskim przyjęcie takich regulacji prawnych, które zagwarantują objęcie sądową kontrolą wszelkich aktów administracyjnych naruszających prawa jednostki, jak i bezczynności organów administracji publicznej. Jakkolwiek postanowienia Rekomendacji jako tzw. soft law, nie mają wiążącego charakteru, niemniej jednak stanowią dokument wskazujący kierunki działania Państw Członkowskich, zmierzające do wspierania i konkretyzowania ochrony prawa jednostki do sądu wynikającej między innymi z cytowanej Konwencji *O Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*. Regulacje prawne przyjęte w Polsce realizują te zalecenia i wpisują się w europejski standard ochrony jednostki przed bezczynnością organów administracji publicznej.

W takich ramach jednostka, realizując swoje prawa osadzone w dorobku wspólnotowym oraz zgodnie z krajowym porządkiem prawnym, może zwalczać bezczynność organu administracji publicznej, składając skargę do sądu administracyjnego w trybie u.p.p.s.a. Uprawnionym do wniesienia skargi jest przy tym każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym (art. 50 § 1 u.p.p.s.a.).

Skarżąc bezczynność organu administracji publicznej pamiętać trzeba o zasadniczych regułach, wyznaczających prawidłowość zainicjowania postępowania przed sądem administracyjnym. Wśród tych reguł fundamentalne znaczenie dla prawidłowego wniesienia skargi na bezczynność mają: 1) wyczerpanie środków zaskarżenia służących na etapie przedsądowym, 2) zachowanie trybu wniesienia skargi.

**Wyczerpanie środków zaskarżenia**, jako przesłanka dopuszczalności skargi wynika z podstawowego założenia sądowej kontroli administracji, wyrażającego się zasadzie, że postępowanie sądowe nie powinno zastępować postępowania administracyjnego i nie może zostać uruchomione, gdy nie zostały wykorzystane dostępne jednostce środki weryfikacji kwestionowanego działania bądź bezczynności organu<sup>9</sup>. Zgodnie z art. 52 § 1 u.p.p.s.a., skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed

---

<sup>8</sup> *Recommendation Rec(2004) 20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts (Adopted by the Committee of Ministers at the 909<sup>th</sup> meeting of the Ministers' Deputies)*; Zob. też: J. Chlebny, *Sądowa kontrola administracji w świetle rekomendacji Rady Europy*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 12, s. 21 i nast.

<sup>9</sup> T. Woś, *Prawo...*, op. cit., s. 267.

organem właściwym w sprawie. Przy czym przez wyczerpanie środków zaskarżenia ustawa rozumie sytuację, w której stronie nie przysługuje żaden środek zaskarżenia, taki jak zażalenie, odwołanie lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, przewidziany w ustawie. Środkami zaskarżenia służącymi zwalczaniu bezczynności organu na etapie przed sądowym są: w administracyjnym postępowaniu ogólnym – zażalenie (art. 37 k.p.a.), w postępowaniu podatkowym – ponaglenie (art. 141 § 1 o.p.)<sup>10</sup>. Choć znane postępowaniu podatkowemu *ponaglenie*, nie zostało wymienione w art. 52 § 2 u.p.p.s.a. spośród środków zaskarżenia, których wyczerpanie otwiera możliwość złożenia skargi do sądu, to jednak przyjmuje się, że wyliczenie zawarte w tym przepisie ma przykładowy charakter. Prowadzi to do wniosku, że *ponaglenie* również jest objęte hipotezą tej normy<sup>11</sup>. W sytuacji, gdy ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia w sprawie będącej przedmiotem skargi, skargę na bezczynność w wydaniu aktów lub czynności określonych w art. 3 § 2 pkt 4 u.p.p.s.a. oraz w wydaniu pisemnej interpretacji przepisów prawa podatkowego, można wnieść natomiast po uprzednim wezwaniu na piśmie właściwego organu do usunięcia naruszenia prawa (art. 52 § 3 u.p.p.s.a.). Norma zawarta w tym przepisie dotyczy jednak tylko skargi na bezczynność w wydaniu aktów lub czynności określonych w art. 3 § 2 pkt 4 i 4a u.p.p.s.a. Natomiast w przypadku gdy przedmiotem skargi jest bezczynność organu w wydaniu decyzji, czy też postanowienia, a ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia, skargę do sądu można wnieść bez konieczności wzywania właściwego organu do usunięcia naruszenia prawa.

W praktyce najwięcej problemów związanych jest właśnie z kwestią wyczerpania środków zaskarżenia przez podmiot wnoszący do sądu skargę na bezczynność. Orzecznictwo sądowe i doktryna prawa prezentują bogaty dorobek, w którym niekiedy, obowiązujące przepisy prawa interpretowane są w sposób wyłączający obowiązek wyczerpania środków zaskarżenia. Pojawiają się również rozbieżności, co do rodzaju środka zaskarżenia, którego wyczerpanie otwiera stronie prawo do złożenia skargi na bezczynność.

Przykładem takich rozbieżności jest bezczynność w przedmiocie wydania zaświadczeń w trybie art. 217 i nast. ustawy z 14 czerwca 1960 roku *Kodeks postępowania administracyjnego*<sup>12</sup>. Niejednolitość w tej kwestii wynika z charakteru prawnego postępowania w sprawach zaświadczeń, które nie jest uznawane za postępowanie administracyjne, jakiego dotyczy art. 1 pkt 1 k.p.a. Uznaje się, że postępowanie to ma jedynie charakter administracyjny

---

<sup>10</sup> Zob. bliżej rozdział III pkt 2 i 3.

<sup>11</sup> Szerzej: W. Chrościelewski, *Wszczęcie postępowania sądowoadministracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 3, s. 65.

<sup>12</sup> Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.

z uwagi na stosujące je organa i na jedną z prawnych form działania, do których się ono odnosi<sup>13</sup>. Choć postępowanie to nie jest uznawane za *stricte* administracyjne, nie kwestionuje się możliwości wniesienia do sądu administracyjnego skargi na bezczynność w sprawie wydania zaświadczenia. Pojawiła się jednak duża rozbieżność dotycząca obowiązku „wyczerpania środków zaskarżenia”, będącego formalnym warunkiem wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Część orzecznictwa i piśmiennictwa reprezentuje pogląd, iż w przypadku wnoszenia takiej skargi, warunek dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego określony w art. 52 § 1 i 2 u.p.p.s.a. spełniony zostaje poprzez złożenie zażalenia do organu wyższego stopnia na niezajątkowanie sprawy w terminie, w trybie art. 37 § 1 k.p.a., który należy stosować odpowiednio (art. 52 § 3 i 4 p.p.s.a.)<sup>14</sup>. Z kolei przeciwnicy tego poglądu wyrażają zdanie, że na bezczynność w przedmiocie wydania zaświadczenia nie przysługuje zażalenie, o jakim mowa w art. 37 k.p.a., a skargę na bezczynność powinno poprzedzić wezwanie na piśmie właściwego organu do usunięcia naruszenia prawa w trybie art. 52 § 3 u.p.p.s.a.<sup>15</sup>. Inną jeszcze drogę obrał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, który w wyroku z 15 czerwca 2009 roku nie zgodził się z żadnym w powyższych poglądów i stwierdził, że bezczynność w zakresie wydania zaświadczenia można skarżyć wprost do sądu administracyjnego, bez konieczności wyczerpywania środków zaskarżenia, których w tego rodzaju sprawach ustawodawca nie wprowadził<sup>16</sup>. Istniejące rozbieżności nie sprzyjają pewności prawa. Pożądana jest więc reakcja ustawodawcy mogąca definitywnie usunąć powyższe wątpliwości.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym nie budzi już natomiast wątpliwości, tak jak w przypadku skargi na bezczynność w wydaniu zaświadczenia, kwestia obowiązku wyczerpania środków zaskarżenia przed wniesieniem skargi na bezczynność w przedmiocie udzielenia informacji publicznej. Jednolicie przyjmuje się bowiem, że taka skarga nie musi być poprzedzona

---

<sup>13</sup> Na temat charakteru prawnego postępowania w sprawie wydawania zaświadczeń zob. bliżej B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 815 i nast.

<sup>14</sup> Wyrok WSA w Opolu z 7 listopada 2005 r., II SAB/Op 13/05, opubl. w ONSAiWSA z 2006, Nr 4, s. 104; Postanowienie WSA w Warszawie z 30 stycznia 2009 r., IV SAB/Wa 171/08, [dokument elektroniczny]. Tryb dostępu: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; wyrok NSA z 11 lutego 2010 r., II OSK 128/10, Lex nr 560393; E. Klat-Górska, L. Klat-Wertelecka, Glosa do postanowienia NSA z 4 kwietnia 2008 r., II OSK 465/08, opubl. w OSP z 2009 r., Nr 1, poz. 1; J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz do art. 52*, Warszawa 2009.

<sup>15</sup> Takie stanowisko wyrażone zostało między innymi w wyroku NSA z 4 kwietnia 2008 r., II OSK 465/08, OSP z 2009, nr 1, poz.1; zob. także: P. Brzozowski, Glosa do wyroku WSA z 7 listopada 2005 r., II SAB/Op 13/05, opubl. w LEX nr 61206.

<sup>16</sup> II SAB/Wa 197/08, [dokument elektroniczny]. Tryb dostępu: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

żadnym środkiem zaskarżenia na drodze administracyjnej. Wywodzi się, że ustawa o dostępie do informacji publicznej zawiera odesłanie do stosowania przepisów k.p.a. jedynie w odniesieniu do decyzji o odmowie udzielenia informacji publicznej, nie zaś do czynności materialno-technicznej polegającej na jej udzieleniu. Ponadto odmawia się zastosowania w takim przypadku art. 52 § 3 u.p.p.s.a. ze względu na to, że przepis ten odnosi się do skarg na akty i czynności, a nie beczynność organu<sup>17</sup>.

Wyjątkiem od obowiązku wyczerpania środków zaskarżenia jest również sytuacja złożenia skargi na beczynność naczelných organów administracji. Nad takimi organami jak minister, czy też Samorządowe Kolegium Odwoławcze w strukturze ustrojowej brak jest bowiem organów wyższego stopnia<sup>18</sup>.

Trzeba także mieć świadomość, że brak obowiązku wyczerpania środków zaskarżenia może wynikać z przepisów szczególnych. Na przykład, ustawa z 24 czerwca 2010 roku *O szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z maja i czerwca 2010 rok*<sup>19</sup> przewiduje w art. 4 ust. 1, iż organa administracji publicznej są obowiązane załatwiać sprawy związane z usuwaniem skutków powodzi w pierwszej kolejności i bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie miesiąca od dnia wszczęcia postępowania.

W przypadku zaś niedotrzymania terminu, o którym mowa w ust. 1, stronie służy skarga do sądu administracyjnego na beczynność organu. Jednocześnie określono, że nie stosuje się przepisu art. 37 k.p.a.

W związku z wymogiem „wyczerpania środków zaskarżenia” pojawia się ponadto pytanie, czy dla skutecznego złożenia skargi na beczynność wystarczające jest samo wniesienie takiego środka do właściwego organu. Odpowiadając na tak sformułowany problem nie można zapomnieć, że ustawy regulujące tryb procedowania organów administracji publicznej, przewidują terminy załatwienia spraw przez te organa (zob. art. 35 i 36 k.p.a., art. 139 i 140 Ordynacji podatkowej). Skoro zatem organ ma na załatwienie sprawy określony przepisem prawa termin, to nieracjonalne byłoby założenie, że już

---

<sup>17</sup> Zob. szerzej: Wyrok NSA z 24 maja 2006 r., I OSK 601/05, LEX nr 236545; Postanowienie NSA z 31 marca 2008 r., I OSK 262/08, [dokument elektroniczny]. Tryb dostępu: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; Wyrok WSA w Białymstoku z 14 października 2008 r., II SAB/Bk 29/08, LEX nr 505258; Postanowienie NSA z 23 kwietnia 2010 r., I OSK 646/10, [dokument elektroniczny]. Tryb dostępu: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

<sup>18</sup> Zob. B. Adamiak, Glosa do postanowienia NSA z 17 października 1997 r., IV SAB 31/97, OSP 1998, z. 10, s. 526 i n.; J.P. Tarno, *Prawo...*, op. cit., uwaga 7 do art. 52; Wyrok WSA w Warszawie z 3 kwietnia 2006 r., I SAB/Wa6/06, LEX nr 222061; Wyrok WSA w Warszawie z 9 grudnia 2005 r., II SAB/Wa181/05, LEX nr 187403; Wyrok NSA z 9 listopada 2007 r., I OSK 1533/06, LEX nr 417719.

<sup>19</sup> Dz. U. Nr 123 poz. 835 ze zm.

samo wniesienie np. zażalenia w trybie art. 37 k.p.a., czy też ponaglenia w trybie art. 141 *Ordynacji podatkowej*, spełnia wymóg wyczerpania środków zaskarżenia określony w art. 52 § 1 u.p.p.s.a. W innym przypadku organ, do którego skierowano jeden z tych środków zaskarżenia, pozbawiony by został możliwości rozpatrzenia sprawy w toku postępowania administracyjnego. To zaś sprzeciwiałoby się podstawowej idei sądowej kontroli administracji, tj. nie uruchamiania postępowania sądowego, gdy nie zostały wykorzystane dostępne jednostce środki weryfikacji działania bądź bezczynności organu<sup>20</sup>. W sytuacji, gdy skarga na bezczynność zostanie wniesiona do sądu jeszcze przed upływem terminu na rozpatrzenie przez organ zażalenia (ponaglenia), nie można więc mówić o wyczerpaniu środków zaskarżenia. Skarga taka jako przedwczesna podlega wówczas odrzuceniu przez sąd.

Kolejnym ważnym elementem dopuszczalności skargi na bezczynność jest **zachowanie trybu** do jej wniesienia. W związku z tym, że przedmiotem skargi nie jest w takim przypadku przejaw określonego działania organu administracji publicznej, tylko brak zachowania, które organ miał obowiązek podjąć w przypisanej formie, wniesienie skargi nie jest ograniczone terminem z art. 53 u.p.p.s.a. Skargę na bezczynność można zatem wnieść do czasu załatwienia sprawy przez właściwy organ w formie przewidzianej prawem<sup>21</sup>.

Skargę do sądu administracyjnego wnosi się za pośrednictwem organu, którego bezczynność jest przedmiotem skargi (art. 54 § 1 u.p.p.s.a.). Taki tryb przewiduje możliwość skorzystania przez organ z tzw. instytucji autokontroli i uwzględnienie skargi w całości do dnia rozpoczęcia rozprawy (art. 54 § 3 u.p.p.s.a.). Wspomniana instytucja stanowi istotny element skargi do sądu. Stwarza bowiem organowi możliwość zweryfikowania swojego postępowania, bez konieczności angażowania sądu. Uwzględniając w tym trybie skargę na bezczynność organ podejmuje pożądane, zaniechane dotychczas działanie w przypisanej przez prawo formie. Skarga na bezczynność spełnia wówczas swoją funkcję dyscyplinującą bez konieczności przeprowadzenia postępowania sądowego.

Istotne jest również, że z punktu widzenia dopuszczalności skargi na bezczynność obojętne jest, czy organ nie wydał pożądanego aktu lub nie dokonał czynności z powodu opieszałości w załatwieniu sprawy, czy wobec uznania, że występują przesłanki negatywne dla jej załatwienia. Dla dopuszczalności takiej skargi nie ma zatem znaczenia okoliczność, z jakich powodów

---

<sup>20</sup> Na ten temat zob. również: Postanowienie WSA w Białymstoku z 28 października 2004 r., II SAB/Bk 16/04, opubl. w ONSAiWSA 2005, nr 6, poz. 114; Wyrok NSA z 14 lutego 2006 r., I FSK 588/05, LEX nr 193106; Postanowienie WSA w Łodzi z 6 lipca 2010 r., II SAB/Łd 14/10 [dokument elektroniczny]. Tryb dostępu: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

<sup>21</sup> T. Woś, *Prawo...*, op. cit., s. 277.



określony akt (decyzja, postanowienia, inny akt) nie został podjęty lub czynność nie została określona, a w szczególności, czy beczynność organu została spowodowana zawinioną lub niezawinioną opieszałością organu w ich podjęciu lub dokonaniu<sup>22</sup>.

Podmiot składający do sądu skargę na beczynność zmierza do ochrony swojego interesu prawnego i oczekuje rozstrzygnięcia potwierdzającego obowiązek podjęcia przez organ określonych czynności. Uznając zasadność skargi, sąd administracyjny stwierdza istnienie beczynności organu w konkretnej sprawie. Efektem takiej kontroli przeprowadzonej przez sąd jest wyrok uwzględniający skargę, w którym sąd zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu lub interpretacji lub dokonania czynności lub stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa (zob. art. 149 u.p.p.s.a.). Skarżący nie może jednak domagać się orzeczenia, w którym sąd zawrze wskazówki co do sposobu rozpatrzenia jego sprawy. Sąd nie może ingerować w treść aktu lub czynności, do podjęcia której zobowiązał organ w wyroku uwzględniającym skargę na beczynność. Natomiast brak reakcji organu na wyrok sądu i dalsza jego beczynność daje podstawę do uruchomienia środka prawnego w postaci skargi na niewykonanie wyroku wraz z wnioskiem o wymierzenie organowi grzywny (zob. art. 154 § 1 u.p.p.s.a.<sup>23</sup>).

Dotychczasowe rozważania dotyczyły trybu skargi na beczynność wynikającego z u.p.p.s.a. Przypomnieć więc trzeba, że granice dopuszczalności tej skargi wyznaczają postanowienia art. 3 § 2 pkt 1-4a u.p.p.s.a., dopuszczając jej wniesienie tylko w takim zakresie, w jakim dopuszczalne jest na mocy powyższych przepisów zaskarżenie aktów i czynności w nich wymienionych. Natomiast w przypadku beczynności organów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie podejmowania aktów wymienionych w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 u.p.p.s.a., podstawy sądowej kontroli nie można upatrywać w art. 3 § 2 pkt 8 u.p.p.s.a. Prawodawca w szczególny sposób reguluje jednak zwalczanie beczynności organów samorządowych w wydawaniu aktów prawa miejscowego i innych aktów, podejmowanych w sprawach z zakresu administracji publicznej (zob. art. 101a ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 roku *O samorządzie gminnym*<sup>24</sup>, art. 88 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 roku *O samorządzie powiatowym*<sup>25</sup>, art. 91 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 roku *O samorządzie województwa*<sup>26</sup>). Przytoczone przepisy, stanowiące *lex specialis* do u.p.p.s.a., przewidują

---

<sup>22</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z 20 maja 2008 r., II SAB/Bk 8/08, LEX nr 499774.

<sup>23</sup> Bliżej na ten temat zob.: rozdział III pkt 6.4.

<sup>24</sup> Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

<sup>25</sup> Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.

<sup>26</sup> Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.

swego rodzaju skargę na bezczynność organów jednostek samorządu terytorialnego, przejawiającą się w niewykonywaniu prawotwórczych czynności nakazanych prawem.

W przypadku, tzw. prawotwórczej bezczynności organów jednostek samorządu terytorialnego, skargę może złożyć każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie z powodu niepodjęcia uchwały lub zarządzenia zostały naruszone, po uprzednim, bezskutecznym wezwaniu organu do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia (zob. art. 101 ust. 1 w zw. z art. 101a ust. 1 *Ustawy o samorządzie gminnym*; art. 87 ust. 1 w zw. z art. 88 ust. 1 *Ustawy o samorządzie powiatowym*). Skarga ta przysługuje, gdy na organie ciąży prawny obowiązek podjęcia stosownej aktywności prawotwórczej, przewidzianej konkretnym przepisem prawa<sup>27</sup>. Nie będzie więc dopuszczalna skarga w sytuacji gdy bezczynność dotyczy prawnej możliwości, nie zaś obowiązku wydania przez organ jednostki samorządu terytorialnego aktu prawa miejscowego bądź innego aktu podejmowanego w sprawach z zakresu administracji publicznej.

Uwzględniając skargę na prawotwórczą bezczynność organów jednostek samorządu terytorialnego, sąd może nakazać organowi nadzoru wykonanie niezbędnych czynności na rzecz skarżącego, na koszt i ryzyko gminy (zob. np. art. 101a ust. 2 *Ustawy o samorządzie gminnym*). Podnosi się jednak, że w przypadku tego rodzaju skargi, pozytywne rozstrzygnięcie sądu okazuje się iluzoryczne, gdyż nie daje gwarancji wydania żadanego aktu prawa miejscowego przez pozostający w bezczynności organ samorządowy. Wskazuje się na obiektywną, płynącą z samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, niemożność wykonania przez organ nadzoru wyroku sądu w sytuacji, gdy organ samorządu nie wykonuje orzeczenia sądu<sup>28</sup>. Dodać należy, że w omawianym przypadku nie znajdzie zastosowania art. 149 u.p.p.s.a., który dotyczy jedynie skargi na bezczynność w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4a u.p.p.s.a.

Podsumowując, skarga na bezczynność stanowi istotny sposób w zwalczaniu bierności organów administracji publicznej, co potwierdza liczba skarg tego rodzaju wnoszonych do wojewódzkich sądów administracyjnych. W 2009 roku wpłynęły łącznie 3034 skargi na bezczynność organów administracji publicznej, co stanowiło 5,13% ogólnego wpływu. Najwięcej tego typu skarg złożono w sprawach z zakresu informacji publicznej i prawa prasowego (420) oraz w sprawach dotyczących budownictwa, nadzoru architektoniczno-

---

<sup>27</sup> Więcej na ten temat: B. Popielak, *Skarga do sądu administracyjnego na bezczynność organów jednostek samorządu terytorialnego*, „CASUS” 2005, 1, 19.

<sup>28</sup> Zobacz szerzej: P. Mijał, *Skarga na bezczynność organu samorządu terytorialnego w wydaniu aktu prawa miejscowego*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 5, s. 9-28.

budowlanego i specjalistycznego (342). Równie często z ochrony prawnej, jaką daje skarga na bezczynność korzystano w sprawach z zakresu gospodarki mieniem państwowym i komunalnym (206) oraz w sprawach podatkowych (233). W tym okresie sprawozdawczym załatwiono łącznie 2,988 skarg na bezczynność. Ich liczba z roku na rok się zwiększa (w 2008 roku załatwiono 2212 takich skarg, w 2007 roku – 1894, w 2006 roku – 2225, a w 2005 roku – 2783). W 2009 roku sądy uwzględniły skargi uznając, że organa administracji publicznej pozostawały w bezczynności w 445 przypadkach. Analizując kilkuletnie dane sprawozdawcze, wskaźnik uwzględnionych skarg na bezczynność oscyluje o ostatnim okresie w zasadzie na poziomie około 15% (2007 i 2009 rok). Znacząco nie odbiegał od tej wartości również w roku sprawozdawczym 2008 (12%). Jedynie w 2005 i 2006 roku utrzymywał się na zdecydowanie wyższym poziomie, tj. 24 i 27%<sup>29</sup>. Nie oznacza to jednak, że omawiany środek prawny nie spełnia swojej funkcji. O jego potrzebie świadczy nie tylko liczba przypadków, w których skargi zostały uwzględnione. Zwrócić również trzeba uwagę na istotny z punktu widzenia wnoszącego skargę aspekt, że już samo jej złożenie do sądu w wielu przypadkach wywołuje pożądany skutek w postaci usunięcia bezczynności organu. Nierzadko się bowiem zdarza, że po wniesieniu skargi organ, uznając jej zasadność wydaje akt lub dokonuje czynności, co do których pozostawał w bezczynności. Skarga na bezczynność spełnia wówczas swoją rolę bez konieczności angażowania sądu w wyrokowanie. Sprawa sądownoadministracyjna jako bezprzedmiotowa podlega wtedy umorzeniu. Statystyka pokazuje, że na przykład w 2009 roku spośród rozpoznanych przez sądy administracyjne skarg na bezczynność ponad 19% zostało załatwionych w inny sposób niż przez jej uwzględnienie, oddalenie bądź odrzucenie. Powyższe dane pokazują więc, że środek prawny w postaci skargi do sądu na bezczynność organów administracji publicznej jest wykorzystywany w dużym stopniu. Obowiązujące regulacje prawne ocenić należy w zasadzie pozytywnie, jako w satysfakcjonujący sposób ustanawiające środek prawny na poziomie sądowym, który może efektywnie przyczynić się do zwalczania bezczynności organów administracji publicznej. Zastrzec jednak należy, że w przypadku skarg na prawotwórczą bezczynności organów jednostek samorządu terytorialnego efektywność tak ukształtowanej kontroli sądowej nie jest do końca zadawalająca, co zresztą znajduje odzwierciedlenie w ilości tego typu spraw rozpatrywanych w sądach administracyjnych. W 2008 roku wpływ spraw dotyczących skarg z art. 101a *Ustawy*

---

<sup>29</sup> Informacje o działalności sądów administracyjnych, dostępne na stronie internetowej: [www.nsa.gov.pl](http://www.nsa.gov.pl).

o samorządzie gminnym ukształtował się na poziomie 14 spraw, natomiast w 2009 roku liczba ta uległa zmniejszeniu i wyniosła raptem 7 spraw.

### 6.3. Możliwość orzekania przez sąd na podstawie odpisu skargi (E. Lemańska)

Bezczynność administracji publicznej może także polegać na bezpośrednim uniemożliwieniu realizowania przez obywatela konstytucyjnego prawa do sądu, rozumianego jako prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP).

Problem ten stał się aktualny od dnia 1 stycznia 2004 roku, kiedy to wraz z nowymi regulacjami postępowania sądowoadministracyjnego ustawodawca powrócił do wnoszenia skargi do sądu administracyjnego za pośrednictwem organu, którego działanie lub bezczynność są kwestionowane (art. 54 § 1 u.p.p.s.a.<sup>30</sup>). Od dnia wejścia w życie nowych regulacji moment wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego uległ przesunięciu na chwilę złożenia skargi organowi administracji. Od tego momentu sprawa dotychczas administracyjna staje się „zawisłą” przed sądem (sprawą sądowoadministracyjną), zaś organ z mocy art. 54 § 2 u.p.p.s.a. jest zobowiązany do przekazania sądowi skargi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie trzydziestu dni od dnia jej wniesienia lub w terminie krótszym przewidzianym w przepisach szczególnych<sup>31</sup>.

Zatem w świetle obowiązujących regulacji prawidłowe zachowanie organu po wpłynięciu skargi powinno polegać na zapoznaniu się z zarzutami skargi, sporządzeniu odpowiedzi na skargę i jej przekazaniu, wraz ze skargą i aktami sprawy właściwemu ze względu na siedzibę organu sądowi (art. 13 § 2 u.p.p.s.a.), przy czym nadanie dokumentów w urzędzie pocztowym lub złożenie w biurze podawczym sądu powinno nastąpić najpóźniej ostatniego dnia terminu<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Poprzednio obowiązująca ustawa z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 z późn. zm.) w art. 35 przewidywała tryb bezpośredni, zaś Ustawa z 31 stycznia 1980 r. *O Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. Nr 4, poz. 8 z późn. zm.) w art. 11 pkt 90 – podobnie jak obecnie tryb pośredni. Aktualnie bezpośrednio do sądu wnosi się skargę na podstawie art. 30c ust. 2 Ustawy z 6 grudnia 2006 r. *O zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 z późn. zm.

<sup>31</sup> W art. 21 pkt 1 ustawy z 06.09.2001 r. *O dostępie do informacji publicznej* przewidziano termin 15 dni, Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.

<sup>32</sup> Istnieje rozbieżność stanowisk co do aktualności obowiązku przekazania sądowi skargi z aktami i odpowiedzią na skargę w sytuacji uchylenia rozstrzygnięcia w trybie autokon-

Opisane powyżej zachowanie zostało zamierzone jako modelowe. Ustawodawca wyszedł jednak z założenia, że doniosłość skutków związanych z wniesieniem skargi wymaga procesowego zagwarantowania rozpoznania sprawy przez sąd w sytuacji, gdy organ nie dotrzyma obowiązków z art. 54 § 2 p.p.s.a. Uchybienia w działalności administracji w demokratycznym państwie prawa nie mogą bowiem uniemożliwiać sprawowania wymiaru sprawiedliwości i realizacji konstytucyjnego i konwencyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności).

**Środkiem zapobiegającym bezczynności administracji publicznej polegającej na nieprzesyłaniu sądowi skargi, a więc „zapobiegającym tamowaniu sprawy już zawisłej przed sądem”<sup>33</sup>, jest możliwość rozpoznania sprawy na podstawie nadesłanego odpisu skargi (art. 55 § 2 u.p.p.s.a.). Ten sposób przeciwdziałania bezczynności może być przez sąd administracyjny zastosowany w sytuacji, gdy:**

1. organowi została wymierzona grzywna z uwagi na niezastosowanie się do obowiązków, o których mowa w art. 54 § 2 u.p.p.s.a. (nieprzekazanie sądowi skargi, odpowiedzi na skargę i akt sprawy) – art. 55 § 1 u.p.p.s.a.,
2. mimo wymierzenia grzywny organ nie przekazał sądowi skargi, skarżący zażądał rozpoznania sprawy na podstawie jej odpisu, a sąd stwierdził, że stan prawny i faktyczny przedstawiony w skardze nie budzi uzasadnionych wątpliwości – art. 55 § 2 u.p.p.s.a.

#### 6.3.1. **Obowiązek uzyskania orzeczenia o wymierzeniu grzywny jako podstawowy warunek rozpoznania sprawy przez sąd na podstawie nadesłanego odpisu skargi (art. 55 § 1 u.p.p.s.a.)**

Pośredni tryb wnoszenia skargi powoduje, że moment wszczęcia postępowania sądownoadministracyjnego nie jest początkowo znany sądowi, ale wyłącznie skarżącemu i organowi. Dlatego dopuszczalność wymierzenia grzywny uzależniono od wniosku skarżącego w tym przedmiocie.

---

troli (art. 54 § 3 u.p.p.s.a.). Odczytywany literalnie przepis art. 54 § 2 i 3 u.p.p.s.a. nie zwalnia jednak organu od tej powinności. Zdaniem J.P. Tarno, przesłanie akt ze skargą i odpowiedzią na skargę w sytuacji zastosowania instytucji autokontroli powinno nastąpić tylko wówczas, gdy skarga zawiera wniosek o zasądzenie kosztów postępowania, bowiem wyłącznie sąd jest uprawniony do orzekania w tym przedmiocie, zob.: J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 179. Odmiennego zdania jest B. Dauter, *Zarys metodyki pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2008, s. 124.

<sup>33</sup> J.P. Tarno, *Prawo ...*, op. cit., s. 182.

Poważne skutki beczynności polegającej na niewypełnieniu obowiązków z art. 54 § 2 u.p.p.s.a. polegające na możliwości zatamowania postępowania sądoadministracyjnego wpłynęły na sposób wykładni przepisu art. 55 § 1 u.p.p.s.a. Postuluje się odformalizowanie wymogów dla wniosku o wymierzenie grzywny, przy stosunkowo szerokich możliwościach orzekania o samej grzywnie, co może uczynić ten środek przeciwdziałania beczynności bardziej skutecznym.

**Wniosek** nie musi zawierać uzasadnienia ani wskazania kwoty grzywny. Jest składany bezpośrednio do sądu, który przesyła go organowi celem ustosunkowania się do żądania. Sąd powinien wyznaczyć stosunkowo krótki termin na zajęcie stanowiska. Nie ma do niego zastosowania termin z art. 54 § 2 u.p.p.s.a.<sup>34</sup>. Z uwagi na fakt, że wniosek wszczyna odrębne postępowanie sądowe, pobierany jest od niego wpis w wysokości 100 zł, który – zdaniem NSA – przy możliwości skorzystania z prawa zwolnienia od kosztów sądowych, nie stanowi bariery formalnoprawnej czy ekonomicznej<sup>35</sup>. Wystarczające dla powstania prawa do złożenia wniosku jest stwierdzenie przekroczenia terminu z art. 54 § 2 u.p.p.s.a.

Złożenie poprawnego formalnie wniosku uprawnia sąd do rozważenia zasadności **wymierzenia grzywny** na podstawie art. 55 § 1 u.p.p.s.a. Obszernej wykładni tego przepisu dokonał NSA, który wykluczył interpretację prowadzącą do ograniczenia jego stosowania i uznał, że przepis ten obejmuje „nie tylko zaniechanie przekazania sądowi skargi, odpowiedzi na skargę i akt sprawy, ale także zwłokę organu w dopełnieniu tej czynności”. Zdaniem NSA, przedmiot zaskarżenia określony w tym przepisie nie przestaje istnieć po przesłaniu sądowi wymaganych dokumentów nawet z uchybieniem trzydziestodniowemu terminowi, a postępowanie w tym przedmiocie nie może być w takim przypadku umorzone. Brak jest ustawowych granic czasowych warunkujących wymierzenie grzywny. Wniosek może być więc złożony skutecznie tak przed, jak i po wszczęciu postępowania ze skargi „głównej”, a nawet po jego zakończeniu i w każdej z wymienionych sytuacji może dojść do wymierzenia grzywny<sup>36</sup>.

Stosunkowo szerokie możliwości wymierzenia grzywny łagodzone są w orzecznictwie oceną powodów niedopełnienia przez organ obowiązku przesłania akt sprawy, skargi i odpowiedzi na skargę. W tym zakresie sądy administracyjne, mimo lakonicznej treści art. 55 § 1 u.p.p.s.a., wypracowały własne standardy orzekania w oparciu o powołaną normę prawną. Wpływ na

---

<sup>34</sup> B. Dauter, *Zarys ...*, op. cit., s. 126-127.

<sup>35</sup> Uchwała składu 7 sędziów NSA z 7 kwietnia 2008 r., II FPS 1/08, ONSAiWSA 2008/3/42.

<sup>36</sup> Uchwała składu 7 sędziów NSA z 3 listopada 2009 r., II GPS 3/09, [dokument elektroniczny]. Tryb dostępu: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

wysokość grzywny powinny mieć, według orzecznictwa: przyczyny niewypełnienia obowiązków z art. 54 § 2 u.p.p.s.a. i stopień zawinienia organu<sup>37</sup>, czas, jaki upłynął od wniesienia skargi<sup>38</sup>, czy przekazanie dokumentacji nastąpiło przed rozpoznaniem wniosku o wymierzenie grzywny<sup>39</sup>, czy organ wyjaśnił powody zaistniałej nieprawidłowości. Istotne jest również dla strony (skarżącego w sprawie „głównej” i jednocześnie wnioskodawcy w zakresie grzywny), że postępowanie z art. 55 § 1 u.p.p.s.a. nie jest w żaden sposób merytorycznie zależne od postępowania ze skargi, której organ w terminie nie przekazuje.

### 6.3.2. Rozpoznanie sprawy na podstawie nadesłanego odpisu skargi (art. 55 § 2 u.p.p.s.a.)

Przedmiotowy środek przeciwdziałania bezczynności, odmiennie niż grzywna z art. 55 § 1 u.p.p.s.a., wymaga nieprzekazania sądowi skargi (ale już nie akt sprawy i odpowiedzi na skargę), a więc niewykonania tylko jednego z obowiązków z art. 54 §2 u.p.p.s.a. – natomiast najważniejszego, bo umożliwiającego dopuszczalność sądowej kontroli. Wówczas wyjątkowo sąd może rozpoznać sprawę na podstawie nadesłanego odpisu skargi, pod warunkiem że: organ nie przesłał skargi mimo wymierzenia grzywny, wniosek w tym przedmiocie złoży skarżący, złoży również odpis skargi, a stan faktyczny i prawny sprawy nie będzie budził wątpliwości sądu.

Z uwagi na obowiązującą w postępowaniu sądownoadministracyjnym zasadę wyrokowania na podstawie akt sprawy (art. 133 § 1 zd. 1 u.p.p.s.a.), przepis art. 55 §2 u.p.p.s.a. stanowi niewątpliwie wyjątek. Dlatego też przedmiotowy środek przeciwdziałania bezczynności administracji został uzależniony od surowych kryteriów. Nie może być inaczej, skoro istotą wymiaru sprawiedliwości sprawowanego przez sądy administracyjne jest skontrolowanie legalności aktu, a nie przyznanie racji skarżącemu poprzez ocenę słuszności jego stanowiska wyłącznie na podstawie nadesłanego odpisu skar-

---

<sup>37</sup> Nie usprawiedliwiają organu przyczyny natury technicznej (Postanowienie NSA z 29 listopada 2007 r., I FZ 445/07), nie usprawiedliwiają wójta uchybienia podległych mu urzędników (Postanowienie WSA w Krakowie z 28 kwietnia 2010 r., II SO/Kr 8/10), brak podstaw do wymierzenia grzywny gdy nieprzesłanie odpowiedzi na skargę wynikało ze zwykłego niedopatrzenia (Postanowienie NSA z 3 listopada 2009 r., II OZ 951/09) [dokumenty elektroniczne]. Tryb dostępu: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

<sup>38</sup> Postanowienie NSA z 9 lutego 2010 r., I OZ 78/10 [dokument elektroniczny]. Tryb dostępu: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

<sup>39</sup> Postanowienie NSA z 19 stycznia 2010 r., II OZ 1192/09; Postanowienie NSA z 20 czerwca 2008 r., I OZ 449/09 [dokument elektroniczny]. Tryb dostępu: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

gi<sup>40</sup>. Jeżeli zatem w sytuacji nadesłania przez organ skargi, odpowiedzi na skargę i akt sprawy sąd wydający orzeczenie ocenia prawidłowość zebrania i kompletność materiału dowodowego oraz to, czy jest on wyczerpujący do prawidłowego ustalenia stanu faktycznego i czy organ w świetle stanu prawnego z dnia wydania zaskarżonej decyzji wydał rozstrzygnięcie zgodne z prawem – to zdecydowanie większej staranności i uwagi od sądu wymaga sytuacja, w której nie dysponuje ani aktami administracyjnymi, ani odpowiedzią na skargę. Przypuszczać należy, że dlatego środek uregulowany w art. 55 § 2 u.p.p.s.a., w przeciwieństwie do wniosku o wymierzenie grzywny z art. 55 § 1 u.p.p.s.a., nie znalazł szerokiego zastosowania praktycznego. Potwierdza to analiza Centralnej Bazy Orzeczeń i Informacji o Sprawach według stanu na dzień 31 sierpnia 2010 roku. Po wypełnieniu formularza wyszukiwania w polach: akt prawny – (Dz. U. 2002 Nr 153, poz. 1270), przepis – art. 55 i szukane słowa – „na podstawie odpisu skargi”, „na podstawie nadesłanego odpisu skargi” wyszukano zaledwie kilkanaście orzeczeń z podaną frazą. Tylko w jednym przypadku sąd uwzględnił wniosek skarżącego i orzekł na podstawie art. 55 § 2 u.p.p.s.a. – wyrok WSA w Poznaniu z 29 maja 2008 roku, IV SO/Po 1/08.

Jednym z warunków rozpoznania sprawy na podstawie odpisu skargi jest „nieprzekazanie sądowi skargi”. Ustawodawca umożliwił zatem uruchomienie tego środka przeciwdziałania bezczynności przy węższym niż w przypadku art. 55 § 1 u.p.p.s.a. ujęciu pojęcia bezczynności, bo sprowadzającym się do zatrzymania samej skargi, niezależnie od przyczyn takiego stanu rzeczy. Odczytywany literalnie przepis art. 55 § 2 u.p.p.s.a. uprawnia do wniosku, że nie uchyla bezczynności organu, a tym samym możliwości orzeczenia na jego podstawie nadesłanie akt sprawy i odpowiedzi na skargę (bez skargi), czyni natomiast bezskutecznym zarzut bezczynności i możliwość orzeczenia na podstawie powołanego przepisu nadesłanie wyłącznie oryginału skargi bez pozostałych dokumentów<sup>41</sup>.

Brzmienie przepisu art. 55 § 2 u.p.p.s.a. może rodzić pewne wątpliwości. Biorąc pod uwagę zróżnicowaną szczegółowość i czytelność skarg wpływających do sądu – wyłącznie oryginał skargi, którego nadesłanie (literalnie rzecz ujmując) uniemożliwia zastosowanie szczególnego trybu z art. 55 § 2 u.p.p.s.a., nie gwarantuje sądowi jakichkolwiek możliwości skontrolowania sposobu działania organu administracji również w normalnym trybie. Dlatego w opisanym przypadku, dla osiągnięcia celu jakim jest rozpoznanie sprawy pomi-

---

<sup>40</sup> B. Dauter, *Zarys ...*, op. cit., s. 121.

<sup>41</sup> B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Lex 2009, teza do art. 55.



mo braku współdziałania ze strony organu (nienadesłania akt sprawy i odpowiedzi na skargę), uzasadnione może być sięgnięcie do regulacji art. 112 u.p.p.s.a. i wydanie postanowienia zobowiązującego organ pod rygorem grzywny do nadesłania pozostałych dokumentów, skorzystanie z instytucji sygnalizacji z art. 155 u.p.p.s.a. i wystąpienie do organów zwierzchnich, jak również wezwanie strony do przedstawienia pozostającej w jej dyspozycji dokumentacji. Rozwiązaniem dopuszczalnym wyłącznie w ostateczności, może być współzastosowanie art. 55 § 2 i art. 133 § 1 zd. 1 u.p.p.s.a. oraz podjęcie próby rozpoznania sprawy na podstawie oryginału skargi (a więc nie „na podstawie akt sprawy”, którymi sąd wskutek opieszałości organu nie dysponuje). Będzie to możliwe tylko wówczas „gdy stan faktyczny i prawny przedstawiony w skardze nie budzi uzasadnionych wątpliwości”<sup>42</sup>.

Rozpoznanie sprawy na podstawie odpisu skargi jest dopuszczalne tylko „na żądanie skarżącego” i wyłącznie wówczas, gdy nieprzekazanie skargi nastąpiło „mimo wymierzenia grzywny”. Przesłanki te należy wyklądać łącznie i w ten sposób, że możliwość uwzględnienia wniosku istnieje wyłącznie wówczas, gdy został zgłoszony po uprawomocnieniu się postanowienia o wymierzeniu grzywny (zaskarżalnego zażaleniem) oraz gdy organ nadal pozostaje w bezczynności. Skuteczne złożenie wniosku na podstawie art. 55 § 2 u.p.p.s.a. przed uprawomocnieniem się postanowienia o wymierzeniu grzywny nie jest możliwe<sup>43</sup>.

Rozpoznanie sprawy na podstawie odpisu skargi jest dopuszczalne, gdy „stan faktyczny i prawny sprawy nie budzi uzasadnionych wątpliwości sądu”. Powstaje zatem pytanie, co może stanowić materiał dowodowy pomocny sądowi do oceny występowania „uzasadnionych wątpliwości” oraz jak daleko sięgać może aktywność sądu w zgromadzeniu tego materiału. Trzeba bowiem pamiętać, że zgodnie z art. 106 § 3 u.p.p.s.a. nawet w sytuacji, gdy sąd dysponuje oryginałem skargi, aktami sprawy oraz odpowiedzią na skargę może z urzędu lub na wniosek stron przeprowadzić jedynie dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie. Jednocześnie regulacja art. 55 § 2 u.p.p.s.a. ma służyć przeciwdziałaniu bezczynności administracji i uniemożliwianiu rozpoznania sprawy przez sąd. Postulo-

---

<sup>42</sup> Wydaje się, że rozważany przypadek konsekwentnego nienadsyłania akt sprawy i odpowiedzi na skargę będzie się zdarzał niezwykle rzadko.

<sup>43</sup> Nie ma jednolitości w orzecznictwie, czy w takiej sytuacji sąd powinien wniosek odrzucić jako przedwczesny (Postanowienie WSA w Poznaniu z 21 kwietnia 2009 r., IV SA/Po 4/09), oddalić (Postanowienie NSA z 5 lipca 2007 r., I OSK 951/07; Postanowienie WSA w Lublinie z 9 lipca 2007 r., II SO/Lu 5/07), czy też należy odrzucić skargę – faktycznie odpis skargi (Postanowienie WSA w Warszawie z 14 sierpnia 2008 r., II SAB/Wa 98/08) [dokumenty elektroniczne]. Tryb dostępu: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

wać zatem należy, aby wykładnia przepisu art. 55 § 2 u.p.p.s.a. umożliwiła osiągnięcie celu jakim jest rozpoznanie sprawy.

Budzić wątpliwości może zatem odrzucanie skargi (odpisu skargi) jako zbyt lakonicznej, gdy sąd ogranicza się tylko do oceny jej treści, bez sięgania do innych dokumentów<sup>44</sup>. Przy rozpoznawaniu sprawy na podstawie odpisu skargi sąd powinien skorzystać zarówno z odpisu skargi, dołączonych do niej dokumentów, dokumentów nadesłanych na żądanie sądu, a także zgromadzonych w sprawie o wymierzenie grzywny prowadzonej na podstawie art. 55 § 1 u.p.p.s.a.<sup>45</sup>. Wydaje się, że sądy, orzekając na podstawie art. 55 § 2 u.p.p.s.a., również powinny sięgać do regulacji umożliwiających skompletowanie materiałów pomocnych do rozpoznania sprawy (art. 62 pkt 1 u.p.p.s.a.). Niewykluczone wydaje się także wezwanie do sprecyzowania skargi. Postulowany sposób skompletowania dokumentów niezbędnych do rozpoznania sprawy stanowić będzie gwarancję zrealizowania przez skarżącego jego prawa do sądu, niewątpliwie ograniczonego brakiem współpracy ze strony organu.

Zgodnie z art. 121 u.p.p.s.a. rozpoznanie sprawy „na podstawie nadesłanego odpisu skargi” może nastąpić w postępowaniu sądownoadministracyjnym w trybie uproszczonym – na posiedzeniu niejawnym. Wniosek z art. 55 § 2 u.p.p.s.a. nie jest pismem wszczynającym odrębne postępowanie, bowiem rolę takiego pisma spełnia nadesłany odpis skargi<sup>46</sup>. Powstała w związku z tym, nierozstrzygnięta w orzecznictwie sądów administracyjnych i przez doktrynę, wątpliwość o sposób rozpoznania wniosku. Jej rozstrzygnięcie jest natomiast istotne dla prawa skarżącego do rozpoznania sprawy, którą zainicjował skargą nieprzekazaną przez organ.

Prezentowany jest pogląd, że wniosek powinien zostać poddany ocenie jako wniosek wpadkowy w postępowaniu o wymierzenie grzywny. Według tego poglądu nie zawsze doprowadzi to do wszczęcia odrębnego postępowania w oparciu o art. 55 § 2 u.p.p.s.a.<sup>47</sup>. Zwolennicy odmiennego stanowiska wskazują, że żądanie rozpoznania sprawy na podstawie art. 55 § 2 u.p.p.s.a.

---

<sup>44</sup> Postanowienie WSA w Warszawie z 25 kwietnia 2008 r., II SAB/Wa 41/08; Postanowienie WSA w Warszawie z 14 sierpnia 2008 r., II SAB/Wa 98/08 [dokumenty elektroniczne]. Tryb dostępu: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

<sup>45</sup> Postanowienie WSA w Gdańsku z 21 lutego 2007 r., II SO/Gd 16/06; Postanowienie WSA w Poznaniu z 29 maja 2008 r., IV SO/Po 1/08 [dokumenty elektroniczne]. Tryb dostępu: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

<sup>46</sup> J.P. Tarno, *Prawo...*, op. cit., s. 539.

<sup>47</sup> Tak twierdzi B. Dauter, *Prawo...*, op. cit., s. 127. Jego zdaniem żądanie rozpoznania sprawy na podstawie art. 55 § 2 u.p.p.s.a. podlega załatwieniu na posiedzeniu niejawnym niezaskarżalnym postanowieniem oddalającym (gdy w sprawie występują uzasadnione wątpliwości) lub przekazującym sprawę do nowego postępowania z art. 55 § 2 u.p.p.s.a. (gdy uzasadnione wątpliwości nie występują)

stanowi pismo w nowym postępowaniu wszczętym nadesłanym odpisem skargi, które może się zakończyć postanowieniem o oddaleniu wniosku (kończącym postępowanie w sprawie) lub wyrokiem rozpoznającym sprawę merytorycznie<sup>48</sup>. Wydaje się, że bardziej trafne z punktu widzenia wykładni funkcjonalnej – celu, dla którego został do u.p.p.s.a. wprowadzony przepis art. 55 § 2, jest stanowisko zaprezentowane jako drugie. Przede wszystkim dlatego, że cel postępowań uregulowanych w art. 55 § 1 i § 2 jest odmienny. Wymierzenie grzywny ma przede wszystkim dyscyplinować organ<sup>49</sup>, natomiast nadesłanie odpisu skargi z żądaniem rozpoznania sprawy ma doprowadzić do merytorycznego zajęcia się sprawą przez sąd, a więc zrealizowania prawa do sądu. Dlatego ocena, czy występują w sprawie uzasadnione wątpliwości uniemożliwiające rozpoznanie sprawy „na podstawie nadesłanego odpisu skargi” nie powinna się odbywać w postępowaniu o wymierzenie grzywny i kończyć niezaskarżalnym postanowieniem (a więc pozostającym poza możliwością jego kontroli przez sąd wyższej instancji), ale już w odrębnym postępowaniu zainicjowanym nadesłanym odpisem skargi. Tym bardziej, że wniosek z art. 55 § 2 u.p.p.s.a. jest składany po prawomocnym zakończeniu postępowania o wymierzenie grzywny, dlatego nie ma powodu traktować go jak wniosku wпадkowego w tym postępowaniu.

#### **6.4. Skarga w przedmiocie niewykonania wyroku sądu (E. Lemańska)**

Przedmiotowa skarga jest środkiem przeciwdziałania bezczynności polegającej na niewykonywaniu przez organa administracji publicznej prawomocnego wyroku sądu. Razem ze skargą na bezczynność i wnioskiem o wymierzenie grzywny za nieprzespanie sądowi skargi, akt sprawy i odpowiedzi na skargę – tworzy system dyscyplinowania opieszałego organu do terminowego wykonywania powierzonych mu zadań. Skarga na bezczynność skierowana jest przede wszystkim na zdyscyplinowanie organu do załatwienia sprawy lub dokonania czynności. Funkcją skargi na niewykonanie wyroku – podobnie jak środka przewidzianego w art. 55 § 1 u.p.p.s.a. – jest dodatkowo zapewnienie skutecznego sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

Pozytywnie ocenić należy następującą wykładnię przepisu art. 154 u.p.p.s.a. wypracowaną przez orzecznictwo i doktrynę:

1. Zaakceptowanie możliwości równoczesnego dyscyplinowania opieszałego organu w drodze skargi na niewykonanie wyroku i skargi na bez-

---

<sup>48</sup> Postanowienie WSA w Gdańsku powoływane w przypisie nr 16.

<sup>49</sup> Funkcji grzywny dotyczy rozdział o środkach prawnych stosowanych przez sądy administracyjne.

czynność i wyinterpretowanie zasady, iż cofnięcie którejkolwiek ze skarg nie powoduje umorzenia postępowania zainicjowanego drugą z nich. Uruchomienie w tym samym czasie kilku sądownoadministracyjnych środków przeciwdziałania beczynności administracji publicznej czyni ich system bardziej efektywnym;

2. Możliwość wniesienia skargi z art. 154 u.p.p.s.a. przez skarżącego i uczestnika postępowania. Umożliwia to poddanie beczynności organu skuteczniejszej kontroli, a więc i zrealizowanie celu, dla którego ten środek został do ustawy wprowadzony;
3. Możliwość wniesienia skargi jest nieograniczona żadnym ustawowym terminem, w tym w szczególności terminem z art. 53 u.p.p.s.a.<sup>50</sup>

Skarga na niewykonanie wyroku przysługuje, gdy organ nie wykonuje wyroku uwzględniającego skargę na beczynność lub pozostaje w beczynności po wyroku uchylającym lub stwierdzającym nieważność aktu lub czynności oraz po uprzednim pisemnym wezwaniu organu do wykonania wyroku (art. 154 u.p.p.s.a.). Stwierdzenie powyższych okoliczności powoduje, że **sąd jest zobowiązany, a nie tylko uprawniony, do wymierzenia grzywny** w wysokości do dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie odrębnych przepisów. **Dodatkowo sąd może orzec o istnieniu uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa.**

#### 6.4.1. „Niewykonywanie wyroku”

W wyroku uwzględniającym skargę na beczynność sąd zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu lub interpretacji lub dokonania czynności lub stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa (art. 149 u.p.p.s.a.). Termin wyznaczony przez sąd jest dodatkowym w stosunku do terminów ustawowych z art. 35 k.p.a. i art. 139 o.p.<sup>51</sup>

W ponownie prowadzonym postępowaniu po wyroku uchylającym lub stwierdzającym nieważność aktu lub czynności organ jest zobowiązany podjąć czynności lub zakończyć postępowanie w terminie ustawowym z art. 35

---

<sup>50</sup> J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 367; Postanowienie NSA z 5 sierpnia 2008 r., II OZ 786/08 [dokument elektroniczny]. Tryb dostępu: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, B. Dauter, *Prawo...*, op. cit., Lex 2009, teza 3 do art. 154 u.p.p.s.a.; Postanowienie NSA z 5 sierpnia 2008 r., II OZ 786/08; Postanowienie NSA z 23 lutego 2006 r., II OSK 52/06, [dokumenty elektroniczne]. Tryb dostępu: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

<sup>51</sup> J.P. Tarno, *Prawo...*, op. cit., s. 366.

k.p.a. lub art. 139 o.p. Obydwa terminy: dodatkowy (sądowy) i ustawowy rozpoczynają bieg od dnia następującego po dniu doręczenia organowi akt sprawy z odpisem prawomocnego orzeczenia sądu (art. 286 § 1 i § 2 u.p.p.s.a.).

Zatem „niewykonanie wyroku” w obydwu powyższych przypadkach będzie miało miejsce, gdy bezskutecznie upływa termin dodatkowy lub ustawowy, a organ nie wydaje aktu lub nie dokonuje czynności wskazanych przez sąd. Dla przyjęcia, iż ma miejsce wykonanie wyroku wystarczy wydanie decyzji nieostatecznej<sup>52</sup>.

Kwestia liczenia terminów ustawowych w postępowaniu prowadzonym ponownie po wyroku eliminującym rozstrzygnięcia organów z obrotu prawnego podlega regułom proceduralnym z k.p.a. i Ordynacji podatkowej. Dlatego do biegu tych terminów nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu (art. 35 § 5 k.p.a. i art. 139 § 4 o.p.). Niedopuszczalne jest zatem karanie za przedłużanie postępowania, jeżeli następuje to w granicach prawa. Dlatego sąd, rozpoznając skargę na niewykonanie wyroku, faktycznie nie może uchylić się od oceny przyczyn podejmowania określonych czynności procesowych i o ile uzna, że nie zachodziły ku temu podstawy, uwzględnić skargę i wymierzyć grzywnę. Przedłużanie postępowania w granicach prawa jest dopuszczalne tylko, gdy istnieją do tego podstawy<sup>53</sup>.

W orzecznictwie wypracowano stanowisko, zgodnie z którym nie stanowi niewykonania wyroku załatwienie sprawy lub podjęcie czynności, których treść pozostaje w sprzeczności z oceną prawną zawartą w orzeczeniu sądu<sup>54</sup>. Sądy administracyjne wywodzą, że celem art. 154 u.p.p.s.a. jest przede wszystkim doprowadzenie do wykonania wyroku, które ma polegać na podjęciu aktu lub dokonaniu czynności. Pogląd ten spotkał się z krytyką przedstawicieli doktryny<sup>55</sup>.

---

<sup>52</sup> Wyrok WSA w Łodzi z 6 marca 2008 r., II SA/Łd 1041/07, [dokument elektroniczny]. Tryb dostępu: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

<sup>53</sup> Przykładowo w wyroku NSA z 4 marca 2009 r., I OSK 652/08 sąd ocenił, że zbyt długo trwało postępowanie uzupełniające materiał dowodowy oraz że wyznaczono stronom zbyt odległe terminy na zapoznanie się z aktami sprawy. Wątpliwości budzić może natomiast kwestia, czy sąd rozpoznający skargę na niewykonanie wyroku może oceniać podstawy (legalność) zawieszenia ponownie prowadzonego postępowania, gdy zawieszenie nie był przedmiotem wytycznych w uzasadnieniu poprzedniego wyroku.

<sup>54</sup> Wyrok NSA z 25 listopada 2005 r., I OSK 426/05, Lex nr 198147.

<sup>55</sup> M. Romańska, T. Woś, „Niewykonywanie” wyroków sądu administracyjnego i uprawnienia z tym związane (art. 154 p.s.a.), PPP 2007/3/30.

Wydaje się, że przy obecnym brzmieniu art. 154 u.p.p.s.a. pogląd wypracowany przez orzecznictwo nie powinien budzić wątpliwości. Sprzeczność w ocenie sytuacji prawnej strony zaprezentowanej w uprzednim wyroku (uwzględniającym skargę na bezczynność lub uchylającym, czy stwierdzającym nieważność rozstrzygnięcia) i działaniu organu realizującego ten wyrok – nie stanowi uchylania od zastosowania się do orzeczenia sądowego. Niewątpliwie stanowi natomiast nieprawidłowe wykonanie wyroku. Mając jednak na uwadze, że istnieje możliwość poddania treści zrealizowanego obowiązku (aktu, czynności) ocenie instancyjnej, a następnie sądowej – prawidłowe rozpoznanie sprawy, zgodnie z wytycznymi sądu wiążącymi organ na podstawie art. 153 u.p.p.s.a., zostaje zagwarantowane.

Jednolita jest linia orzecznictwa w kwestii niedopuszczalności skargi z art. 154 u.p.p.s.a. w części dotyczącej zasądzonych w wyroku na rzecz strony od organu kosztów sądowych. W takiej sytuacji nie występuje konieczność podjęcia przez organ działań z zakresu administracji publicznej zastrzeżonych prawem do jego właściwości, lecz powstaje pomiędzy organem a osobą, na której rzecz orzeczono zwrot kosztów sądowych, cywilnoprawny stosunek zobowiązaniowy, w którym organ jest dłużnikiem, a strona wierzycielem. Skarga na niewykonanie wyroku w tym zakresie podlega odrzuceniu na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a., gdyż sprawa, jako mająca charakter cywilnoprawny, nie należy do właściwości sądu administracyjnego<sup>56</sup>.

Przesłankę „niewykonania wyroku” sąd ocenia na datę wniesienia skargi<sup>57</sup> (szerzej na ten temat – vide: „*uwzględnienie skargi na niewykonanie wyroku*”).

#### 6.4.2. „Wezwanie organu do wykonania wyroku”

W tej kwestii zostało wypracowane jednolite stanowisko, zgodnie z którym nie dojdzie do skutecznego wezwania, jeśli zostanie ono doręczone organowi przed otrzymaniem akt sprawy z odpisem prawomocnego wyroku. W takiej sytuacji skarga na niewykonanie wyroku zostanie odrzucona jako niedopuszczalna. Nie ma natomiast znaczenia dla dopuszczalności skargi, czy wezwanie wpłynie do organu przed upływem terminu na załatwienie sprawy (dodatkowym sądowym lub ustawowym), czy też po jego upływie<sup>58</sup>.

Przepis art. 154 u.p.p.s.a. stawia wymóg pisemnego wezwania. Spełni tę rolę oświadczenie o wezwaniu złożone do protokołu w organie wzywającym.

---

<sup>56</sup> Wyroki NSA z 27 maja 2008 r., I OSK 154/08, Lex nr 505363; WSA we Wrocławiu z 12 czerwca 2008 r., I SA/Wr 287/08, Lex nr 489271; WSA w Warszawie z 19 stycznia 2007 r., II SA/Wa 1258/06, Lex nr 301759.

<sup>57</sup> Vide orzeczenie powołane w przypisie nr 4.

<sup>58</sup> J.P. Tarno, *Prawo* ..., op. cit., s. 367, wyrok NSA z 26 lutego 2008 r., I OSK 1529/07, Lex nr 453494.

Prawidłowe wezwanie powinno być skierowane do organu właściwego, co wynika *expressis verbis* z art. 154 § 1 u.p.p.s.a., a więc tego, który nie wykonuje wyroku sądu. Przykładowo gdy sąd uchylił decyzje wydane w dwóch instancjach, a w beczynności będzie pozostawał organ I instancji – wezwanie należy do niego skierować.

#### 6.4.3. Uwzględnienie skargi na niewykonanie wyroku (art. 154 § 1 i § 2 u.p.p.s.a.)

1. **Wymierzenie grzywny.** Żądanie wymierzenia grzywny na podstawie art. 154 u.p.p.s.a. stanowi podstawowy element skargi na niewykonanie wyroku i musi być uwzględnione, gdy sąd oceni, że ma miejsce ignorowanie prawomocnego orzeczenia sądu, a skarżący prawidłowo wezwał organ do usunięcia tego stanu rzeczy. Odmienne natomiast od grzywny z art. 55 § 1 u.p.p.s.a. (za nieprzekazanie sądowi skargi, akt sprawy i odpowiedzi na skargę) sąd ma obowiązek w takiej sytuacji orzec grzywnę, natomiast w granicach określonych art. 154 § 6 u.p.p.s.a. może miarkować jej wysokość np. długością przekroczenia terminów dodatkowego lub ustawowego. Wykonanie wyroku po wniesieniu skargi bezspornie będzie miało wpływ jedynie na wysokość grzywny, bowiem na umorzenie postępowania lub oddalenie skargi w takiej sytuacji nie pozwala art. 154 § 3 u.p.p.s.a. Natomiast wykonanie wyroku przed wniesieniem skargi zawsze będzie prowadziło do jej oddalenia<sup>59</sup>.

Ustawodawca określił jedynie maksymalną wysokość grzywny – dziesięciokrotność przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie odrębnych przepisów (art. 154 § 6 u.p.p.s.a.). Wymierzenie grzywny poniżej tej granicy nie oznacza, że powinna stanowić wielokrotność tego wskaźnika<sup>60</sup>.

2. **Orzeczenie o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku.** Uprawnienia orzecznicze sądu administracyjnego oparte są na modelu orzekania kasacyjnego a nie merytorycznego orzekania o prawach i obowiązkach skarżącego. Zasadą jest więc, że sąd administracyjny nie może przejąć sprawy administracyjnej do bezpośredniego załatwienia. Przepis art. 154 § 2 u.p.p.s.a. przewidujący możliwość orzeczenia o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa, a więc w istocie „możliwość rozpoznania sprawy co do jej istoty” jest wyjątkiem. Nie spełnia on jednak swojej roli. Potwierdza to analiza Centralnej Bazy Orzeczeń i Informacji

<sup>59</sup> Wyrok NSA z 1 kwietnia 2009 r., I OSK 1339/08 [dokument elektroniczny]. Tryb dostępu: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

<sup>60</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 26 października 2006 r., III SA/Wa 1237/06, Lex nr 276797.

o Sprawach według stanu na dzień 31 sierpnia 2010 roku. Po wypełnieniu formularza wyszukiwania w polach: akt prawny – (Dz. U. 2002 Nr 153, poz. 1270), przepis – art. 154 i szukane słowa – „istnienie uprawnienia” wyszukano kilkadziesiąt orzeczeń z podaną frazą. W żadnym z nich nie doszło do merytorycznego orzeczenia na podstawie art. 154 § 2 u.p.p.s.a.

Orzeczenie o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku może być zamieszczone w wyroku tylko wówczas, gdy organowi administracyjnemu została wymierzona grzywna<sup>61</sup>.

Również brak jest podstaw do rozstrzygnięcia w oparciu o art. 154 § 2 u.p.p.s.a., mimo jednoczesnego istnienia podstaw do wymierzenia grzywny, gdy przed wyrokiem tę grzywnę wymierzającym została wydana decyzja<sup>62</sup>.

Orzeczenie o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa jest dopuszczalne, jeżeli pozwala na to między innymi charakter sprawy. Będzie to możliwe w przypadku niewykonywania wyroku polegającego na obowiązku wydania aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (art. 3 § 2 pkt 4 i 4a u.p.p.s.a.). Jeżeli bowiem sąd administracyjny nie może zastępować organów i merytorycznie rozstrzygać spraw administracyjnych, to zasada rozdziału kompetencji sądów i organów będzie możliwa do zachowania przy stosowaniu art. 154 § 2 u.p.p.s.a. tylko w razie zaakceptowania powyższej koncepcji zastosowania tego przepisu<sup>63</sup>.

Merytoryczne orzeczenie sądu administracyjnego będzie możliwe tylko wówczas, gdy pozwalają na to niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego. We wszystkich zatem przypadkach, w których sąd poweźmie co do tych okoliczności zastrzeżenia – orzeczenie w tym przedmiocie nie nastąpi.

Przepis stanowi, iż „sąd może ponadto orzec” w tym przedmiocie. Nie ma jednolitości poglądów w doktrynie w kwestii orzeczenia na podstawie art. 154 § 2 u.p.p.s.a. Wskazuje się, że jeżeli sąd z mocy art. 134 u.p.p.s.a. nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, to w oparciu o art. 154 § 2 u.p.p.s.a. dopuszczalne jest orzeczenie z urzędu<sup>64</sup>.

---

<sup>61</sup> Wyrok WSA w Opolu z 4 grudnia 2008 r., II SA/Op 118/08, [dokument elektroniczny]. Tryb dostępu: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

<sup>62</sup> Wyrok WSA w Krakowie z 6 stycznia 2008 r., [dokument elektroniczny]. Tryb dostępu: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

<sup>63</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 5 sierpnia 2010 r., I SA/Wa 638/10; Wyrok WSA w Opolu z 15 marca 2010 r., II SA/Op 429/09; Wyrok WSA w Warszawie z 25 kwietnia 2008 r., I SA/Wa 204/08 [dokumenty elektroniczne]. Tryb dostępu: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

<sup>64</sup> B. Dauter, *Prawo...*, op. cit., s. 394.



Zwolennicy przeciwnego stanowiska argumentują, iż konieczność uzyskania wniosku wynika z zasady kontrydiktoryjności<sup>65</sup>.

Wydaje się, że odczytywany literalnie przepis art. 154 § 2 u.p.p.s.a. nie daje podstaw do wymagania wniosku strony dla orzeczenia o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa. Takie stanowisko jest również uzasadnione w świetle wykładni celowościowej przepisów § 1 i § 2 art. 154 u.p.p.s.a. Jeżeli wprowadzenie do ustawy p.p.s.a. środków służących przeciwdziałaniu beczynności administracji publicznej ma, zgodnie z zamiarem ustawodawcy, być skuteczne – to wydaje się celowe umożliwienie sądowi orzekania z urzędu także o uprawnieniach i obowiązkach wynikających z przepisów prawa. Może się to okazać przydatne zwłaszcza w sytuacji, gdy sąd dostrzeże wyjątkową opieszałość w wykonywaniu wyroku. Orzeczenie na podstawie art. 154 § 2 u.p.p.s.a. może być wówczas skutecznym, a czasem jedynym, niezwłocznym sposobem uzyskania przez stronę rozstrzygnięcia sytuacji prawnej.

#### 6.4.4. Odszkodowanie za szkodę wskutek niewykonania wyroku (art. 154 § 4 i 5)

Niewykonanie wyroku sądu uwzględniającego skargę na beczynność, jak również beczynność organu po wyroku uchylającym lub stwierdzającym nieważność aktu lub czynności może spowodować powstanie wymiernej szkody. W takiej sytuacji dochodzenie odszkodowania następuje przez złożenie wniosku do organu o jego wypłatę, a w przypadku bezskuteczności wniosku (nieuzyskania odszkodowania w terminie trzech miesięcy od daty złożenia wniosku) – można złożyć powództwo do sądu powszechnego.

Aktualna regulacja skargi na niewykonanie wyroku wprowadziła zmiany w stosunku do regulacji ustawy z 11 maja 1995 roku *O Naczelnym Sądzie Administracyjnym*<sup>66</sup>. Przede wszystkim ustawodawca nie dał sądowi wyboru co do możliwości orzeczenia grzywny w wypadku stwierdzenia niewykonania wyroku sądu. W ustawie z 11 maja 1995 roku decyzja w tym przedmiocie była pozostawiona ocenie sądu (przepis art. 31 ust. 1 zawierał sformułowanie „sąd może orzec” o wymierzeniu grzywny). Obecna regulacja nie rozróżnia także sytuacji niewykonania wyroku sądu w całości lub w części<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> J.P. Tarno, *Prawo...*, op. cit., s. 369. Wydaje się, że konieczność uzyskania wniosku lepiej uzasadnia zasada skargowości.

<sup>66</sup> Dz. U. Nr 74, poz. 368 z późn. zm.

<sup>67</sup> Za niewykonanie wyroku w części uznawano w doktrynie i orzecznictwie sytuację, w której organ wydał akt lub podjął czynność z przekroczeniem terminu. Niewykonanie wyroku w całości stanowiło niewydanie aktu lub niepodjęcie czynności do dnia orzekania przez sąd, por.: K. Gruszecki, *Dyscyplinowanie organów administracji przez Naczelnny Sąd*

Ustawodawca rozszerzył zatem zakres możliwości orzeczenia grzywny na skutek stosowania skargi na niewykonanie wyroku, co należy ocenić jako rozwiązanie zwiększające możliwość dyscyplinowania organów do poprawy efektywności wykonywania orzeczeń sądowych.

Funkcjonowanie instytucji skargi na niewykonywanie wyroku sądu administracyjnego (art. 154 u.p.p.s.a.) wymyka się jednoznaczny, ogólnym ocenom. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego grzywny wymierzone na podstawie u.p.p.s.a., w tym także grzywna z art. 154 tej ustawy, nie przynoszą spodziewanych rezultatów, bowiem rośnie ogólnie ilość wymierzanych grzywien<sup>68</sup>. Odmienną ocenę można przykładowo spotkać w sprawozdaniach rocznych WSA w Białymstoku za lata 2008 i 2009, w których wskazano na nieznaczny wpływ skarg na podstawie art. 154 u.p.p.s.a. (16 w 2008 roku, z których 5 rozpoznano merytorycznie i wszystkie oddalono; 7 w 2009 roku, z których 2 uwzględniono). Kierownictwo ostatnio wskazanego sądu upatruje przyczyny takiego stanu rzeczy w braku większych zastrzeżeń do działalności organów administracji z obszaru właściwości tego WSA<sup>69</sup>.

Analiza danych statystycznych zawartych w „Informacjach o działalności sądów administracyjnych” za lata 2007-2009, sporządzonych przez NSA, uprawnia natomiast do wniosku o utrzymywaniu się rokrocznie porównywalnego wpływu przedmiotowych skarg w skali całego kraju (279 w 2007 roku, 234 w 2008 roku, 260 w 2009 roku). Nieznaczne wahania dotyczą również liczby skarg uwzględnionych (42 w 2007 roku, 40 w 2008 roku, 44 w 2009 roku). Sądy na podstawie art. 154 u.p.p.s.a. wymierzają najwięcej grzywien kilkusetzłotowych, natomiast najwyższe grzywny sięgają kilku tysięcy złotych<sup>70</sup>. Największy wpływ skarg rokrocznie odnotowywany jest w WSA w Warszawie (118 w 2007 roku, 109 w 2008 roku, 78 w 2009 roku), w tym też sądzie największa liczba skarg jest uwzględnianych (24 w 2007 roku, 25 w 2008 roku, 20 w 2009 roku).

Zgodzić się należy z NSA, że powyższe dane nie stanowią wiarygodnego obrazu rzetelności organów w wykonywaniu obowiązków procesowych, bowiem dotyczą tylko tych przypadków, w których strona zdecydowała

---

*Administracyjny*, ST 2001/3/45; Postanowienie NSA z 28 listopada 2000 r., IV SA 2001/98, Lex nr 77621.

<sup>68</sup> Informacje o działalności sądów administracyjnych za lata 2007-2009, dostępne na stronie internetowej NSA: [www.nsa.gov.pl](http://www.nsa.gov.pl) w zakładce „Sprawozdania”.

<sup>69</sup> Informacje o działalności Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za lata 2008 (s. 37) i 2009 (s. 159).

<sup>70</sup> W wyroku WSA w Warszawie z 20 lutego 2009 r., II SA/Wa 1672/08 [dokument elektroniczny]. Tryb dostępu: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> – wymierzono Prezesowi Rady Ministrów karę w wysokości 10.000 zł tytułem grzywny za niewykonanie wyroku w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej w formie dokumentu urzędowego.

o poddaniu opieszałości działania organu (po uzyskaniu korzystnego wyroku) kontroli sądu. Nie jest znana zatem rzeczywista skala problemu. Dlatego wydaje się uzasadnione postulowanie intensywniejszego upowszechniania wiedzy o analizowanej instytucji skargi na niewykonanie wyroku, co mógłby czynić sąd (skład orzekający) częściej pouczając strony o takiej możliwości. Z pewnością może to wywołać zwiększenie wpływu skarg na podstawie art. 154 u.p.p.s.a., ale jednocześnie też może przyczynić się do eliminowania przypadków nierespektowania wyroków sądów, który to cel jest zdecydowanie nadrzędny.

Jednocześnie przyznać trzeba, że liczba wpływających skarg na podstawie art. 154 u.p.p.s.a. w skali całego rokrocznego załatwienia spraw nie jest znaczna (w skali kraju na rozprawie w 2009 roku załatwiono 40773 skarg, przykładowo w WSA w Białymstoku na rozprawie w 2009 roku – 1157). Można zatem zaryzykować stwierdzenie, że świadczy to generalnie o respektowaniu przez organa orzeczeń sądów administracyjnych. Zrozumiałe jest również, że mniejszy problem w tym przedmiocie występuje na obszarze właściwości mniejszych sądów, gdzie wpływ spraw do organów jest zdecydowanie mniej liczny w porównaniu z wpływem do organów działających w dużych miastach (widać tę prawidłowość na przykładzie Warszawy i Białegostoku). Niepokoić może natomiast stwierdzenie NSA o braku odpowiedzi Prezesa Rady Ministrów na przesyłane rokrocznie zestawienia dotyczące istotnych naruszeń prawa przez organa administracji. Powoduje to brak możliwości rzetelnej oceny skuteczności omówionej wyżej instytucji procesowej<sup>71</sup>.

---

<sup>71</sup> Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2008 roku, s. 353.

7.

## Możliwość dochodzenia odszkodowania w trybie Kodeksu cywilnego

Institucja odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej pojawiła się w polskim systemie prawnym stosunkowo niedawno (jakkolwiek legitymuje się rodowodem historycznym<sup>1</sup>), jako wynik dynamicznego jej rozwoju w okresie kilkudziesięciu ostatnich lat. Ewolucja odpowiedzialności władzy publicznej zachodziła równocześnie ze stopniową zmianą relacji prawnych pomiędzy państwem a podlegającą władzy danego państwa jednostką, co wiązało się z podwyższeniem standardów ochrony praw człowieka. Jednostce, z uwagi na znaczącą przewagę państwa w stosunkach prawnych, przyznano stopniowo coraz to szerszą możliwość występowania wobec władzy publicznej z roszczeniami odszkodowawczymi<sup>2</sup>, które to roszczenia równoważyłyby ujemne skutki władczych działań państwa przede wszystkim tam, gdzie działania można było zakwalifikować jako sprzeczne z prawem<sup>3</sup>.

Odpowiedzialność państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych jest różnie rozstrzygana w nowoczesnych systemach praw-

---

<sup>1</sup> Patrz: A. Szpunar, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy*, Warszawa 1985; J. Gudowski, *Cywilnoprawna odpowiedzialność sędziego (z uwzględnieniem aspektów historycznych i prawnoporównawczych)*, [w:] L. Ogiełto, W. Popiołek, M. Szpunar, *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, Kraków 2005, s. 983 i nast.

<sup>2</sup> Mimo, że uprzednio państwo również było traktowane jako podmiot prawa. Wynikło to prawdopodobnie z chęci oderwania odpowiedzialności państwa od tej opartej na zasadach ogólnych.

<sup>3</sup> Z. Banaszczyk, [w:] *System Prawa Prywatnego. Prawo zobowiązań – część ogólna*, tom 6, A. Olejniczak (red.), Warszawa 2009, s. 753.

nych. Skrajne rozwiązania przyjmują bądź zasadę całkowitej nieodpowiedzialności państwa, bądź zasadę pełnej odpowiedzialności. W praktyce dominują rozwiązania pośrednie, w jakimś sensie kompromisowe<sup>4</sup>.

Potencjalna odpowiedzialność odszkodowawcza jako wynik bezczynności administracji publicznej może być obecnie na gruncie k.c. rozpatrywana przez pryzmat art. 417 i 417<sup>1</sup> § 3 k.c.<sup>5</sup>. Zakres odpowiedzialności odszkodowawczej wynikającej z treści art. 417 § 1 k.c. obejmuje wszelkie zachowania się związane z wykonywaniem władzy publicznej z wyjątkiem tych, które są unormowane przepisami szczególnymi (art. 417<sup>1</sup> § 1-4, art. 421 k.c.).

Ogólną kwestię odpowiedzialności władzy publicznej reguluje art. 417 k.c., który w swoim § 1 stanowi, że za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. Dodatkowo, 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 (§ 2). W art. 417 § 1 zawarto najogólniejszą definicję deliktu władzy publicznej, którym jest niezgodne z prawem i wywołujące szkodę działanie lub zaniechanie jakiego dopuszczono się przy wykonywaniu władzy publicznej. Wprawdzie historycznym pojęciem „deliktu” posługiwano się przy określaniu odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną zawinionym działaniem lub zaniechaniem człowieka, to sformułowanie takie może okazać się przydatne również przy charakterystyce odpowiedzialności odszkodowawczej opartej na przesłance bezprawności, zwłaszcza, że niekiedy używa się zamiennie określeń „delikt – czyn niedozwolony”<sup>6</sup>.

Ponieważ jednak kwestia odszkodowania będzie rozpatrywana z perspektywy bezczynności administracji publicznej nie należy zapominać także o regulacji art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c., stanowiącego, że 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. Ustawodawca zdecydował się bowiem w określonych wypadkach na regulację szczegółową (okre-

---

<sup>4</sup> G. Bieniek, [w:] G. Bieniek, H. Ciepla, S. Dmowski, J. Gudowski, K. Kołakowski, M. Sychowicz, T. Wiśniewski, Cz. Żuławska, *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania*, tom 1, Warszawa 2009, s. 323.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny*, Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.

<sup>6</sup> J. Kremis, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, E. Gniewek (red.), wyd. 3, Warszawa 2008, s. 703.

ślona w art. 417<sup>1</sup> § 1-4, art. 417<sup>2</sup> k.c.). Art. 417<sup>1</sup> k.c. reguluje odpowiedzialność za wyrządzenie szkody, których źródłem są czynności konwencjonalne organów władzy publicznej, tj. akty normatywne, orzeczenia sądowe i decyzje administracyjne, jak również zaniechanie w ich podjęciu. Odrębność tej regulacji, w porównaniu z art. 417 jako ogólnej formuły odpowiedzialności, polega na wyraźnym określeniu, na czym polega niezgodność z prawem tych czynności konwencjonalnych oraz w jaki sposób ma nastąpić stwierdzenie tej niezgodności, także w odniesieniu do zaniechania podjęcia przez organa władzy publicznej wymaganych działań. Uzasadnieniem odrębnej regulacji w tej materii są kwestie związane z pewnością prawa – w odniesieniu do aktów normatywnych oraz ochroną stanów prawnych ukształtowanych przez prawomocne orzeczenia sądowe lub ostateczne decyzje administracyjne<sup>7</sup>.

Podstawową modyfikacją w zakresie konstrukcji art. 417<sup>1</sup> k.c. jest to, że dla powstania odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, konieczne staje się uzyskanie stosownego prejudykatu, stwierdzającego niezgodność z prawem działania lub zaniechania w zakresie wskazanych w tym przepisie przejawów wykonywania władzy publicznej. Regulacje zawarte w art. 417<sup>1</sup> § 1-3 k.c. prowadzą więc do ograniczenia stosowania art. 417 k.c. w ten sposób, że nie każda niezgodność z prawem aktu normatywnego, orzeczenia lub decyzji stanowić może podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej, lecz jedynie ta niezgodność, która została uprzednio ustalona we właściwym postępowaniu<sup>8</sup>. Jest to zatem regulacja szczególna względem art. 417 k.c., gdzie poszczególne paragrafy art. 417<sup>1</sup> k.c. określają nie tylko tryb stwierdzenia bezprawności opisanych w nich działań lub zaniechań, ale wprowadzają również – odrębnie dla każdego przypadku – przesłanki materialno-prawne roszczenia odszkodowawczego. Na rzecz materialno-prawnego charakteru uregulowań zawartych w art. 417<sup>1</sup> k.c. przemawia także fakt ich umieszczenia w k.c., a nie w zbiorze nom proceduralnych<sup>9</sup>.

Z powyższego wynika zatem, iż aby dochodzić w procesie cywilnym odszkodowania za zaniechanie przez niewydanie decyzji niezbędnym staje

---

<sup>7</sup> G. Bieniek, op. cit., s. 388.

<sup>8</sup> Z. Banaszczyk, [w:] *System Prawa Prywatnego, Prawo zobowiązań – część ogólna...*, A. Olejniczak (red.), s. 810.

<sup>9</sup> J. Kremis, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz...*, op. cit., s. 704. Inaczej do wzajemnych relacji art. 417 i 417<sup>1</sup> k.c. podszedł Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 6 lipca 2006 r. (III CZP 37/06, OSNC z 2007 r. nr 4, poz. 56) wywodząc, że samodzielną podstawę odpowiedzialności za szkodliwe działania i zaniechania władzy publicznej ujęte w art. 417<sup>1</sup> k.c. stanowi art. 417 § 1 k.c., gdyż w poszczególnych paragrafach art. 417<sup>1</sup> k.c. ustawodawca określa jedynie postępowanie zmierzające do naprawienia szkody, co nadaje tym unormowaniom charakter przepisów procesowych.

się uprzednie uzyskanie we właściwym trybie orzeczenia prejudycjalnego, które w postępowaniu o naprawienie szkody stanowi dowód bezprawności zaniechania władzy publicznej i jest wiążące dla sądu orzekającego w sprawie odszkodowawczej. Nie zmienia to jednak faktu, że w procesie odszkodowawczym poza zakresem uregulowanym w art. 417<sup>1</sup> k.c. zastosowanie znajdują także ogólne przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej z art. 417 k.c.

Zgodnie z brzmieniem art. 417 § 1 odpowiedzialność odszkodowawczą ponoszą Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego<sup>10</sup> lub inna osoba prawna<sup>11</sup> wykonująca władzę publiczną z mocy prawa. Zatem stwierdzić można, iż dla odpowiedzialności wszystkich podmiotów, które na podstawie ustawy wykonują zadania z zakresu władzy publicznej, podstawę odpowiedzialności stanowił będzie właśnie art. 417 § 1 k.c.<sup>12</sup> Jeżeli natomiast wykonywanie uprawnień z zakresu władzy publicznej przekazano określonemu podmiotowi na podstawie porozumienia, to za szkodę odpowiadają solidarnie podmiot faktycznie wykonujący władzę publiczną oraz podmiot, któremu zadanie zostało przekazane (art. 417 § 2 k.c.). Ten ostatni odpowiada wówczas, jeżeli tylko wykonawcy – bezpośredniemu sprawcy szkody – można przypisać zarzut działania niezgodnego z prawem<sup>13</sup>. Odpowiedzialność w art. 417 i nast. k.c. wiąże się jedynie z działaniami i zaniechaniami z ze sfery władczej natomiast nie obejmuje działań niewładczych (dominialnych).

Zgodnie z regulacją art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. do podstawowych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej w związku z niewydaniem decyzji należą:

- 1) niewydanie decyzji,
- 2) istnienie przepisu nakładającego na organ władzy publicznej obowiązek wydania decyzji,
- 3) stwierdzenie we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania decyzji,
- 4) szkoda,

---

<sup>10</sup> Jest to wynikiem podmiotowego, strukturalnego i majątkowego wyodrębnienia tych jednostek względem Skarbu Państwa. Konieczne stało się przypisanie tym jednostkom także samodzielnej odpowiedzialności za niezgodne z prawem działania lub zaniechania (ich organów, funkcjonariuszy, struktur organizacyjnych) przy wykonywaniu władzy publicznej – patrz: J. Kremis, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz...*, op. cit., s. 705.

<sup>11</sup> Chodzi tutaj o takie osoby, którym na mocy szczególnej regulacji ustawowej przypisano wykonywanie władczych czynności charakterystycznych dla sfery *imperium*.

<sup>12</sup> Obecnie wszelkie niezgodne z prawem działania lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej przypisywane są w istocie wprost określonemu podmiotowi władzy publicznej tj. Skarbowi Państwa, jednostce samorządu terytorialnego lub innej osobie prawnej mającej kompetencje do wykonywania władzy publicznej – patrz: J. Kremis, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz...*, op. cit., s. 709-710; Z. Banaszczyk, [w:] *System Prawa Prywatnego, Prawo zobowiązań – część ogólna ...*, op. cit., s. 779.

<sup>13</sup> Z. Banaszczyk, [w:] *System Prawa Prywatnego...*, op. cit., s. 804.

- 5) związek przyczynowy między niezgodnym z prawem niewydaniem decyzji a szkoda.

### Ad 1 i 2)

Podobnie jak na gruncie generalnej formuły deliktu władzy publicznej, również w zakresie stosowania art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. pojawia się problem wskazania obowiązku określonego postępowania (działania lub zaniechania) organu. Jeżeli według art. 7 Konstytucji<sup>14</sup> organa władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, to – oceniającemu postępowanie tychże organów przyjdzie dokonywać tego każdorazowo w kontekście norm prawnych regulujących dany stosunek publicznoprawny łączący jednostkę z państwem<sup>15</sup>. Generalny obowiązek załatwiania indywidualnych spraw administracyjnych bez zbędnej zwłoki nakłada na organa administracji publicznej art. 35 k.p.a.<sup>16</sup> określając jednocześnie terminy maksymalne, w których powinno zakończyć się postępowanie. (...) Niezależnie od zasad ogólnych, odrębne przepisy mogą określać inne terminy załatwiania poszczególnych spraw z zakresu administracji publicznej (np. z zakresu prawa budowlanego). (...) Datą, od której będzie liczony termin załatwienia sprawy (wydania decyzji) zainicjowanej przez stronę, jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej (art. 61 § 3 k.p.a.). Natomiast w odniesieniu do postępowania toczącego się z urzędu – wobec braku bezpośredniej regulacji – datą taką będzie dzień podjęcia przez organ pierwszej czynności wobec strony, a więc zasadniczo, zawiadomienie o wszczęciu postępowania (art. 61 § 4 k.p.a.). Jeżeli odrębne przepisy nakładają na organ obowiązek wydania postanowienia, to datą jego wszczęcia jest dzień doręczenia lub ogłoszenia stronie takiego postanowienia. Możliwe jest także oznaczenie przez ustawodawcę innego zdarzenia, od którego będzie liczony termin wydania decyzji administracyjnej, nie wykluczając przy tym także wyznaczenia terminów innych aniżeli przewidziane w art. 35 k.p.a.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>15</sup> J. Kremis, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za niewydanie decyzji administracyjnej*, [w:] *Odpowiedzialność w prawie cywilnym*, P. Machnikowski (red.), Wrocław 2006, s. 194.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*, Dz. U. z 2000 r. nr 98, poz. 1071 tekst jedn. ze zm.

<sup>17</sup> J. Kremis, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, op. cit., s. 182-183. Warto także zwrócić uwagę na często przytaczane postanowienie Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 3 września 2002 r. (I Acz 664/02, OSA z 2003 r. nr 3, poz. 8), które jeszcze przed nowelizacją k.c. wiązało niewywiązanie się z terminowego załatwienia odwołania z niezgodnym z prawem działaniem funkcjonariusza państwowego – „Niewywiązanie się z obowiązku terminowego rozpoznania odwołania może być rozważane w kontekście niezgodnego z prawem działania funkcjonariusza państwowego. Niedochowanie terminu ustawowego może wyrzucić skutek w postaci „wwiązania się” strony postępowania administracyjnego



### Ad 3)

Pod sformułowaniem „*stwierdzenie we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania decyzji*” należy rozumieć instytucje proceduralne mające na celu stwierdzenie przewlekłości postępowania przewidziane w art. 37 k.p.a.<sup>18</sup>, czyli zażalenie<sup>19</sup> do organu administracji publicznej wyższego stopnia, ponaglenie organu administracji publicznej wyższego stopnia oraz skarga określona w art. 3 § 2 pkt 8 *Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*<sup>20</sup>. Kognicji sądów administracyjnych zostały poddane skargi na bezczynność organów przy wydawaniu między innymi decyzji administracyjnych<sup>21</sup>. Należy zaznaczyć, że orzeczenie sądu administracyjnego będzie miało charakter prejudycjalny w świetle art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c. jedynie w zakresie, w jakim będzie stwierdzało bezczynność organu przejawiającą się niewydaniem ostatecznej decyzji administracyjnej. W pozostałym zakresie, a zatem w przypadku bezczynności związanej z niewydaniem postanowień i innych aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, poszkodowany będzie mógł – jak się wydaje – dochodzić odszkodowania w oparciu o ogólny

---

ze Skarbem Państwa w stosunek cywilnoprawny. Podstawą odpowiedzialności materialnoprawnej może być art. 417 k.c., interpretowany w sposób przedstawiony w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00, ewentualnie art. 77 Konstytucji RP.”

<sup>18</sup> Mimo, iż często w literaturze wskazuje się właśnie na ten przepis jako prejudykat to należy zauważyć, iż de facto służy on rozwiązywaniu problemu bezczynności organu I instancji, w sposób nakazujący mu załatwienie sprawy w nowym terminie. Nie uwzględnia natomiast sytuacji w której wydano decyzję po upływie długiego czasu np. 2-3 lat z naruszeniem przepisów o bezczynności, bowiem nie ma podstaw do wydania postanowienia stwierdzającego bezczynność w oparciu o art. 37 k.p.a. Z powyższego wynika, iż w takiej sytuacji niemożliwe jest uzyskanie prejudykatu, który przewiduje art. 417<sup>1</sup> § 3 k.c., a więc zasadnym powinno być przyznanie sądowi cywilnemu orzekającemu w postępowaniu odszkodowawczym możliwości samodzielnego ustalenia, że w danej sprawie doszło do niewydania niezgodnie z prawem decyzji.

<sup>19</sup> Precyzując należy podkreślić, że zażalenie jest instrumentem koniecznym do zastosowania przez stronę, zaś prejudykatem będzie postanowienie organu wyższego stopnia, w którym uzna on zażalenie za zasadne, czego wcale nie musi uczynić.

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r., Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.

<sup>21</sup> J. Kremis, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz...*, op. cit., s. 736. Zgodnie z brzmieniem art. 3 § 1 pkt 8 *Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, sądy administracyjne mogą orzekać w sprawach skargi na bezczynność odnoszącej się do: decyzji administracyjnych; postanowień wydanych w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty; postanowień wydanych w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie; innych niż określonych powyżej aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa; pisemnych interpretacji przepisów prawa podatkowego wydawanych w indywidualnych sprawach;

przepis statuujący odpowiedzialność odszkodowawczą władzy publicznej (art. 417 k.c.), obejmujący wszystkie przypadki odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej nieuregulowane w art. 417<sup>1</sup>, jak i w przepisach szczególnych (art. 421 k.c.)<sup>22</sup>. Charakter norm regulujących oznaczone stosunki publicznoprawne oraz nakładających na organa władzy publicznej obowiązki określonego działania lub zaniechania będzie przesądzał o istnieniu lub nieistnieniu bezprawności w danym stosunku. Zasadniczym kryterium bezprawności są zatem konkretne normy prawne. Należy jednak mieć na względzie możliwość posłużenia się przez normę prawną regulującą dany stosunek publicznoprawny klauzulą generalną czy też odesłaniem do norm etycznych, moralnych, standardów zawodowych, reguł obyczajowych. W takich wypadkach ocena działania lub zaniechania organu władzy publicznej na tle konkretnego stosunku publicznoprawnego musi być dokonywana z uwzględnieniem wspomnianych kryteriów, występująca zaś w takich stosunkach bezprawność będzie się niekiedy zbliżała do szerszej postaci, charakterystycznej dla stosunków cywilnoprawnych<sup>23</sup>. W tym miejscu od razu warto odnieść się do przesłanki niezgodności z prawem działania lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej określonej w art. 417 k.c. Jak to zostało już bowiem wcześniej zasygnalizowane poza przypadkami szczególnymi określonymi w art. 417<sup>1</sup> i nast. k.c. zastosowanie znajdzie ogólna formuła deliktu z art. 417, który oprócz klasycznych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej, czyli szkody i adekwatnego związku przyczynowego wprowadza właśnie pojęcie niezgodności z prawem. Powstaje zatem pytanie, jak ową niezgodność rozumieć, a w szczególności, czy chodzi tu wyłącznie o naruszenie przepisów prawa, z wyłączeniem norm moralnych, obyczajowych, zasad współżycia społecznego, czy też odwoływać należy się do przyjmowanego dotychczas szerokiego cywilistycznego pojęcia bezprawności, rozumianego jako działanie sprzeczne z prawem, jak również z zasadami współżycia społecznego<sup>24</sup>. W tej materii zarysowały się dwa przeciwstawne stanowiska<sup>25</sup> jednak tak naprawdę za zastosowaniem każdego z nich przemawia racjonalna argumentacja<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> Z. Banaszczyk, [w:] *System Prawa Prywatnego, Prawo zobowiązań – część ogólna...*, op. cit., s. 847.

<sup>23</sup> Patrz: J. Kremis, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, op. cit., s. 195.

<sup>24</sup> G. Bieniek, op. cit., s. 349.

<sup>25</sup> Patrz: Z. Banaszczyk, [w:] *System Prawa Prywatnego, Prawo zobowiązań – część ogólna...*, op. cit., s. 797-801. Chodzi o tzw. „ujęcie wąskie” ograniczające zakres odpowiedzialności odszkodowawczej za szkody wyrządzone wykonywaniem władzy publicznej tylko do przypadków naruszeń przez tę władzę przepisów ustaw i rozporządzeń (wskazuje się tutaj głównie na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności argumentację zawartą w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., SK 18/00, OTK

#### Ad 4)

Aby prawidłowo omówić kwestie związane ze szkodą należy zestawić ze sobą art. 417 i 417<sup>1</sup> k.c. Co prawda pozostają one w stosunku do siebie w relacji przepis ogólny – przepis szczególny, ale wzajemnie się przenikają. W art. 417 posłużono się sformułowaniem „szkoda” nie definiując tego pojęcia dla potrzeb przyjętej regulacji i nie wprowadzając ograniczeń co do zakresu odszkodowania<sup>27</sup>. Takie rozwiązanie legislacyjne pozwala przy wykładni art. 417 § 1 k.c. posługiwać się szerokim pojęciem szkody, obejmującym nie tylko wszelki uszczerbek majątkowy wynikły z bezprawnego działania lub zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej, lecz także krzywdę pozostającą w normalnym związku przyczynowym z takim zdarzeniem. Nie ma bowiem podstaw, aby twierdzić, iż niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie władzy publicznej należy wiązać wyłącznie z majątkową postacią szkody<sup>28</sup>. Przyjmując szerokie rozumienie szkody, ustawodawca nie ograniczył też zakresu odszkodowania. Twierdzenie to odnosi się do konstytucyjnej zasady odpowiedzialności odszkodowawczej za działania organów władzy publicznej, jak i rozwiązania przyjętego w art. 417 § 1 i nast. k.c. Wobec tego naprawienie szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem niewydanie decyzji administracyjnej obejmuje straty, które poszkodowany poniósł (*damnum emergens*) oraz korzyści, które mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzono (*lucrum cessans*)<sup>29</sup>. Częściej szkoda będzie przyjmowała postać

---

z 2001 r. nr 8, poz. 256) oraz „ujęcie szerokie” postrzegające niezgodność z prawem jako sprzeczność zachowania się władzy publicznej z prawem pozytywnym i zasadami współżycia społecznego (zwolennicy tej koncepcji utożsamiają pojęcie niezgodności z prawem z cywilnoprawnym rozumieniem bezprawności).

<sup>26</sup> W kwestii ustalenia stanu niezgodności z prawem zaniechań organów administracji powodujących szkodę, do której ma zastosowanie art. 417 k.c.; patrz w szczególności wyrok SN z dnia 20 sierpnia 2009 r., II CSK 68/09, Lex nr 529680.

<sup>27</sup> W art. 417<sup>1</sup> k.c., podobnie jak w art. 417, nie wprowadzono jakichkolwiek ograniczeń odnośnie do zakresu odszkodowania, jak i samego rozumienia pojęcia szkody.

<sup>28</sup> J. Kremis, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz...*, op. cit., s. 710. W zakresie polemiki, czy w skład szkody wchodzi szkoda majątkowa, czy również krzywda, patrz: Z. Banaszczyk, [w:] *System Prawa Prywatnego, Prawo zobowiązań – część ogólna...*, op. cit., s. 785-786.

<sup>29</sup> J. Kremis, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, op. cit., s. 187. Warto także w tej materii przytoczyć stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zawarte w wyroku z dnia 23 września 2003 r. (K 20/02, OTK-A z 2003 r. nr 7, poz. 76): „nie wystarczy tu także proste odwołanie się do argumentu, że zasadę pełnego odszkodowania wyraża kodeks cywilny, a zatem prawu do naprawienia szkody na tle art. 77 ust. 1 Konstytucji należy nadać znaczenie takie, jakie przewiduje art. 361 § 2 KC (*damnum emergens* i *lucrum cessans*). Byłoby to bowiem naruszenie zasad interpretacji Konstytucji, której treści nie można ustalać przez odwołanie się do sensu, zakresu i znaczenia pojęć definiowanych czy określanych w ustawodawstwie zwykłym po to, aby uzupełnić ewentualne braki czy rozstrzygnąć kwestie wątpliwe. Dlatego też taka właśnie argumentacja, wyrażona we wniosku, pytaniu, i stanowisku przedstawionym w niniejszej sprawie przez Prokuratora Generalnego – nie

utraconych korzyści<sup>30</sup>, co wynika z faktu, iż podmiot inicjujący postępowanie administracyjne oczekuje na przyznanie mu uprawnień wskutek wydania decyzji. Zaniechanie wydania aktu indywidualnego będącego źródłem uprawnień (czy też prawa podmiotowego) konkretnego podmiotu nie musi wywołać strat w istniejącym majątku, może go jednak pozbawiać przyszłych korzyści, które uzyskałby z dużym prawdopodobieństwem dysponując, wydaną we właściwym terminie, prawotwórczą decyzją administracyjną<sup>31</sup>. Zgodnie z normalną regułą dowodową z art. 6 k.c. ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z faktu tego wywodzi skutki prawne, czyli na powodzie. Warto także wskazać na wydany na bazie poprzedniej redakcji art. 417 k.c., ale dalej aktualny wyrok SN z dnia 18 stycznia 2002 roku, I CKN

---

jest przekonywująca. Odczytanie sensu i znaczenia przepisu wskazanego jako wzorzec konstytucyjny musi bowiem być dokonane w świetle pojęć, instytucji i mechanizmów samej Konstytucji.

Terminologia użyta w art. 77 ust. 1 Konstytucji nawiązuje do terminologii cywilistycznej, a więc do pojęć stosowanych na gruncie prawa cywilnego i stanowiących jego siatkę pojęciową. W prawie cywilnym podstawowe znaczenie przypisuje się zasadzie pełnego odszkodowania. Nie może to jednak prowadzić do wniosku, że wszystkie sytuacje objęte hipotezą normy konstytucyjnej art. 77 ust. 1 – dają podstawę do kreowania konstytucyjnego prawa podmiotowego do odszkodowania w zakresie pełnej kompensacji. Wynika to z następujących argumentów. Po pierwsze, pojęcia konstytucyjne mają charakter autonomiczny i nie stanowią mechanicznej transpozycji konstrukcji normatywnych istniejących na gruncie ustawodawstwa zwykłego. Po drugie, nawet uznając, że w celu ustalenia zakresu pojęć konstytucyjnych mają znaczenie tradycyjne, podstawowe założenia gałęzi prawa, w ramach której znajdują się odpowiedniki pojęć konstytucyjnych – należy jednocześnie przyjąć, że mogą one wyznaczać jedynie ogólne punkty odniesienia dla konkretnych, często zróżnicowanych rozwiązań normatywnych. Rozwiązania te mogą bowiem odbiegać od modelowego założenia przyjmowanego na gruncie danej gałęzi prawa, o ile zarazem respektowany jest system zasad i wartości konstytucyjnych. Po trzecie, należy podkreślić, że funkcje kompensacyjne są tradycyjnie realizowane przez różnorodne mechanizmy odpowiedzialności odszkodowawczej, dla której zasada pełnego odszkodowania pozostaje jedynie zasadą kierunkową, i z całą pewnością nie wyczerpuje wszystkich możliwości (wynikających z rozmaitych sytuacji i stanów faktycznych). Po czwarte, nawet na gruncie zasady pełnego odszkodowania nie można a priori wykluczyć dopuszczalności zróżnicowanych (także poprzez ustawodawstwo zwykłe) mechanizmów miarkowania odszkodowania ze względu na powszechnie uznawane i wręcz konieczne sposoby dyferencjacji kompensacji. Mogą być one związane z naturą powiązań kauzalnych i przyczynieniem poszkodowanego, zasadami słuszności, rodzajem szkody (szkoda majątkowa czy krzywda niemajątkowa), a nawet rodzajem chronionego interesu oraz realizacją zasady równego traktowania podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji prawnej. Ocena konstytucyjności rozwiązania kompensacyjnego przyjętego na poziomie ustawy zwykłej nie może więc się sprowadzać do prostego, mechanicznego ustalenia, czy w jego ramach dochodzi do urzeczywistnienia zasady pełnego odszkodowania”.

<sup>30</sup> Nie oznacza to jednak, że nie występuje w ogóle uszczerbek majątkowy (strata) w dobrach podmiotu – patrz: J. Kremis, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, op. cit., s. 192.

<sup>31</sup> Ibidem, s. 188.

132/01, Lex nr 53144 stwierdzający, iż szkodą w rozumieniu art. 417 § 1 k.c. w przypadku utraconych korzyści (art. 361 § 2 k.c.) jest szkoda, którą określa to, co nie weszło do majątku poszkodowanego na skutek zdarzenia wyrządzającego tę szkodę, a inaczej mówiąc to, co weszłoby do majątku poszkodowanego, gdyby zdarzenie wyrządzające szkodę nie nastąpiło.

Problematiczne może stać się także ścisłe udowodnienie wysokości odszkodowania dlatego też wskazuje się na możliwość sięgnięcia do art. 322 k.p.c.<sup>32</sup> przewidującego możliwość zasądzenia tytułem naprawienia szkody odpowiedniej kwoty według swej oceny opartej na rozważeniu wszystkich okoliczności sprawy – patrz także wyrok SN z dnia 30 maja 2000 roku<sup>33</sup>: „Przepis art. 322 KPC pozwala na odstępstwo od ogólnej zasady potrzeby udowodnienia w sposób ścisły i dokładny elementów żądania wyrażających się w kategorii wysokości. Przepis ten natomiast nie może mieć zastosowania do ustalania samej podstawy odpowiedzialności, w tym także – związku przyczynowego. Warunkiem zastosowania art. 322 KPC w sprawach o odszkodowanie jest ustalenie na podstawie ogólnych reguł dowodowych i przepisów prawa materialnego zasady odpowiedzialności, powstania szkody i związku przyczynowego między szkodą a zdarzeniem stanowiącym podstawą odpowiedzialności”.

#### **Ad 5)**

Szkoda ma pozostawać w normalnym związku przyczynowym z niezgodnym z prawem niewydaniem decyzji w konkretnej sprawie. Pojęcie związku przyczynowego oceniane jest na zasadach ogólnych wynikających z art. 361 § 1 k.c., tak więc określone podmioty ponoszą odpowiedzialność za normalne następstwa niezgodnego z prawem zaniechania. (...) Podobnie, jak w każdym innym przypadku odpowiedzialności odszkodowawczej, związek przyczynowy ma istotne znaczenie jako czynnik określający zakres i granice odpowiedzialności, a więc wpływający na określenie obszaru kompensacji. W tym też ujęciu – w przypadku braku wyraźnych wskazań ustawowych – związek przyczynowy decyduje o rodzaju kompensowanych uszczerbków (szkoda majątkowa i niemajątkowa) oraz o rozmiarze kompensacji w ramach poszczególnych uszczerbków prawnie relewantnych<sup>34</sup>. W przypadku odpowiedzialności za niewydanie decyzji istotne znaczenie dla ustalenia cechy normalności skutku może mieć stopień konkretyzacji w normie prawnej obowiązku działania (dokładność opisu nakazanej czynności). Jeżeli norma

---

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 17 listopada 1964 roku *Kodeks postępowania cywilnego*, Dz. U. nr 43, poz. 296 ze zm.

<sup>33</sup> IV CKN 919/00, Lex nr 52536.

<sup>34</sup> Z. Banaszczyk, [w:] *System Prawa Prywatnego, Prawo zobowiązań – część ogólna...*, op. cit., s. 802.

prawna określa szczegółowo akt, który należy podjąć w oznaczonej sytuacji, precyzując przy tym jego niezbędne elementy (treść aktu) oraz cel wydania, to łatwiejsze będzie określenie skutków, które nie wystąpiły wskutek zaniechania i dokonywanie ich oceny z punktu widzenia normalności następstw. (...) Sytuacja komplikuje się, gdy norma prawna nie wskazuje wprost charakteru i treści aktu, pozostawiając kierunek rozstrzygnięcia organowi. Wtedy to bowiem nie uniknie się badania, jakie orzeczenie byłoby z dużym stopniem prawdopodobieństwa wydane przy uwzględnieniu realiów konkretnej sprawy.<sup>35</sup> Nie można też nie zauważyć, iż każdorazowa konieczność przeprowadzania własnych ustaleń w przedmiocie kształtu orzeczenia, które powinno być wydane, wpływa na podniesienie kosztów postępowania sądowego oraz skutkować może z kolei jego przewlekłością.

Z powyższego, z konieczności syntetycznego, wywodu można wysnuć konkluzję, iż mimo dosyć szerokiej prawnej możliwości dochodzenia odszkodowania za działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej jest to proces skomplikowany. Przede wszystkim należy mieć na uwadze fakt trudności wykazania poszczególnych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej oraz wzajemnych pomiędzy nimi relacji. Ponadto problematyczne staje się samo określenie wysokości szkody, szczególnie w sytuacji bezczynności organu władzy publicznej oraz kryteriów w oparciu o które powinna być ona określana. Nie można również zapominać, iż o ile w postępowaniu, którego przedmiotem będzie żądanie zasądzenia odszkodowania, z jednej strony występować będzie najczęściej podmiot praktycznie nieprzygotowany do samodzielnego prowadzenia procesu, o tyle po drugiej stronie znajdzie się podmiot reprezentowany przez profesjonalistów np. radców prawnych Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa. Czyni to zatem postępowanie sądowe niezwykle trudnym, kosztownym i długotrwałym procesem, bez gwarancji sukcesu. Pamiętać także należy, iż proces dochodzenia odszkodowania może przebiegać w sposób dwutorowy (art. 417 i 417<sup>1</sup> § 3 k.c.) w zależności od tego z jakiego rodzaju bezczynnością władzy publicznej mamy w konkretnym przypadku do czynienia. Nie bez znaczenia pozostają również zmiany legislacyjne dokonane w tej materii w 2004 roku, które wprowadzając nową zasadę odpowiedzialności, niezależną od winy funkcjonariusza, spowodowały pewne wątpliwości natury interpretacyjnej. Wydawać by się bowiem mogło, iż implementacja rozwiązań wskazanych we wspomnianym wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2001 roku załatwia problem kompleksowo. Okazuje się jednak, że konstytucyjne i cywilnoprawne rozumienie pewnych kwestii w zakresie możliwości dochodzenia odszkodowania nieco się od siebie różni.

---

<sup>35</sup> J. Kremis, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, op. cit., s. 189.

IV

---

**Wspomagające prawo  
instrumenty przeciwdziałania  
bezczynności administracji publicznej**

---

1.

## Uwagi ogólne

**W** poprzednim rozdziale dokonano szerokiej prezentacji rozwiązań prawnych służących obywatelowi w stosunku do organu administracyjnego, pozostającego w bezczynności, czyli mających głównie oddziaływanie o charakterze represyjnym, bowiem tyżące się zjawisk już zaistniałych. Oczywiście ich zastosowanie wywołuje także konsekwencje noszące znamiona prewencji ogólnej, oddziałującej na pracowników danego organu w sposób zapobiegający przewlekłości działań administracji publicznej na przyszłość.

Wydaje się jednak, że sprawnie działająca administracja powinna wykształcić też takie instrumenty wewnętrznej organizacji swych działań, które eliminowałyby samą możliwość zaistnienia stanu bezczynności. Chodzi tu o zastosowanie w działalności administracji publicznej rozwiązań ze sfery nauk o administracji, głównie z zakresu nauk o zarządzaniu. Jest to niezwykle istotne z punktu widzenia oceny sprawności i skuteczności działań administracji.

W zakresie sprawności działań organizacji, przyjmuje się zasadę oceny tzw. „3E”, czyli:

- 1) stopnia realizacji założonych celów (Efektywność),
- 2) korzystnego stosunku wyniku działania do jego kosztów (Ekonomiczność) i
- 3) zgodności działania z przyjętym systemem aksjologicznym (Etyczność)<sup>1</sup>.

Przyjmując, że rozwiązania omówione w rozdziale poprzednim w zakresie bezczynności administracji publicznej mają charakter pośredni, bowiem nie rozwiązują problemu powstawania bezczynności, to wydaje się, że nie-

---

<sup>1</sup> W. Gasparski, *Wykłady z etyki biznesu. Nowa edycja*, Warszawa 2004, WSPiZ, s. 48.



wątpliwie wyżej należy ocenić takie rozwiązania, które mają charakter zapobiegawczy i polegają na niedopuszczeniu do powstawania bezczynności. Rozwiązania takie mogą mieć różny charakter, natomiast na uwagę wydają się zasługiwać – poza regulacjami prawnymi – również regulacje z zakresu organizacji pracy i zarządzania instytucją publiczną.

Wewnętrzne systemy organizacji pracy oraz kontroli prawidłowości działania wydają się niezbędne dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania administracji publicznej.

2.

## Zarządzanie instytucją publiczną jako instrument zapobiegania bezczywności

**G**eneralnie przyczyn bezczywności, faktycznego nieradzenia sobie z problemem braku działań, opieszałości w działaniach administracji publicznej, czy ogólniej braku sprawności w działaniach administracji publicznej można upatrywać w sferze zewnętrznej i w sferze wewnętrznej administracji. Po stronie zewnętrznej leżą przyczyny, na które administracja publiczna, jej organa i funkcjonariusze nie mają specjalnie wpływu, jak np. polityka i obowiązujące prawo. Zresztą wydaje się, że łatwo jest przerzucić odpowiedzialność za „nicnierobienie” na system, polityków, złe prawo, luki w prawie, etc. Tymczasem wydaje się, że ze zjawiskiem bezczywności można się także uporać (przynajmniej w dużej mierze) eliminując jego przyczyny tkwiące wewnątrz organizacji. Wyniki prowadzonych w ramach projektu „Przeciwdziałanie bezczywności w administracji publicznej” badań wyraźnie wskazują na ograniczenia organizacji skutkujące bezczywnością. Wśród nich wskazać należy czas, środki, jakimi dysponuje urząd oraz ludzie. Mają one charakter wewnętrzny, to znaczy, że można im zapobiegać lub minimalizować na poziomie samej organizacji, bez angażowania całego systemu.

Ludzie i środki są składowymi zasobów, którymi każda organizacja, w tym także publiczna dysponuje. Czas jest czynnikiem porządkującym, wyznaczającym dopuszczalne ramy wykorzystania konkretnych zasobów do realizacji danego zadania.

Wychodząc z prostego założenia, że podstawowym i jedynym celem działania administracji publicznej jest całkowite zaspokojenie potrzeb spo-

tecznych, można pokusić się o twierdzenie, że liczne zadania, jakie nakłada się na administrację publiczną mają służyć realizacji wskazanego celu nadrzędnego, nie zaś być celem samym w sobie. Zrozumienie tego prostego założenia i jego pełna akceptacja wydaje się być pierwszym krokiem do uzdrowienia organizacji publicznej, która nie działa sprawnie, lub co więcej nie działa wcale.

Do realizacji zadań administracji publicznej służyć powinny przede wszystkim zasoby, którymi dana organizacja dysponuje i na które ma wpływ. Zasoby te są środkami do realizacji celu działania administracji publicznej.

Tymczasem nieznanostwo swoich zasobów, niewłaściwe ich wykorzystanie lub niewykorzystanie może stanowić źródło problemów skutkujących brakiem sprawności działania organizacji, w tym także bezczynności organów i ich pracowników.

Różne koncepcje zarządzania, w tym także podejście uwzględniające planowanie strategiczne wydają się odpowiadać na potrzeby organizacji publicznej, którą dotyczą problemy wskazywane wyżej.

Już nurty lat trzydziestych ubiegłego wieku kładły szczególny nacisk na wewnętrzne aspekty dotyczące administracji publicznej: sposoby i problemy dotyczące zarządzania, struktury i działania organizacji, procedury budżetowe oraz problemy dotyczące kadr. W 1935 roku Luther Gulick wskazał na ujęte w praktycznej i racjonalnej kolejności funkcje, oznaczone mnemotechnicznym skrótem – *POSDCORB*, które powinno spełniać zarządzanie:

- *Planning* – planowanie, wypracowanie ogólnej koncepcji kierunku i metod zamierzonego działania;
- *Organizing* – organizowanie, utworzenie formalnej struktury władzy, podział na jednostki organizacyjne współdziałające dla osiągnięcia określonego celu;
- *Staffing* – personel, rozmieszczenie i doskonalenie personelu;
- *Directing* – kierowanie, rozkazywanie, podejmowanie decyzji i wydawanie poleceń;
- *COordinating* – koordynowanie, wiązanie w całość poszczególnych części wspólnego działania;
- *Reporting* – sprawozdawczość, informowanie się i informowanie przełożonych o przebiegu wykonania planu;
- *Budgeting* – budżetowanie, planowanie finansowe, ewidencja i kontrola rachunkowa<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Por.: P.J. Suwaj, *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] *Nauka administracji*, B. Kudrycka, B.G. Peters, P.J. Suwaj (red.), Wolters Kluwer Warszawa 2009 r., s. 44.

W kolejnych latach koncepcje zarządzania ewoluowały od prostego i bezwarunkowego przenoszenia doświadczeń z sektora prywatnego na organizacje publiczne ze szczególnym naciskiem na stałe podnoszenie efektywności organizacji (odzwierciedleniem takiego podejścia jest np. koncepcja zarządzania publicznego, czy NPM – Nowe Zarządzanie Publiczne), do podkreślania różnic pomiędzy sektorem prywatnym i publicznym i szukania w specyficie służby publicznej i jej wartościach odmiennego podejścia do zarządzania w instytucjach sektora publicznego (np. koncepcja RG – *Reinventing Government* czy NPS – Nowa Służba Publiczna<sup>2</sup>).

Wczesne lata sześćdziesiąte ubiegłego wieku charakteryzował znaczny wzrost jednej ze specjalności zarządzania – rozwoju organizacji. W swojej wczesnej pracy, zatytułowanej: *Men, Management, and Morality* (1967), Robert Golembiewski rozwinął krytykę tradycyjnych teorii organizacji, które podkreślały hierarchiczną organizację biurokracji, hierarchiczną kontrolę oraz standardowe procedury działania, argumentując, że takie podejście osłabia „kręgosłup moralny” poszczególnych członków organizacji, zaś szczególnie uderza w problematykę wolności jednostki. Sugerował tym samym, że podejmowanie decyzji i odpowiedzialność za rozwiązywanie problemów powinny być ulokowane najbliżej, jak to jest możliwe swoich źródeł i powinny być oparte na zasadach takiej konkurencji, która sprzyja realizacji celów. Zadaniem menadżerów uczynił taką pracę, która pozwala na podnoszenie samokontroli i samodzielne podejmowanie decyzji przez podwładnych oraz tworzenie takich warunków, w których konflikty są rozwiązywane i zarządzane odpowiednio i pozytywnie po to, by wzmocnić świadomość całej grupy pracowników tak co do sposobów działania, jak też konsekwencji za ich realizację. Golembiewski nakłaniał do tworzenia takiego klimatu w organizacji, który pozwala na otwarte rozwiązywanie problemów, by jej członkowie mogli raczej konfrontować się z problemami, niż walczyć z nimi lub uciekać od nich. Zachęcał do budowania zaufania wśród jednostek i grup funkcjonujących w ramach organizacji oraz do zastępowania „władzy” i „autorytetu”, wiedzą i kompetencjami<sup>3</sup>.

Takie podejście nie wydaje się być dalekie od dzisiejszych oczekiwań, jakie towarzyszą funkcjonowaniu administracji publicznej i realizacji przez nią zadań.

Twórcy koncepcji NPS wyszli z założenia, że zarządzanie w sektorze publicznym winno opierać się na wartościach demokracji obywatelskiej (*democratic citizenship*), społeczeństwa obywatelskiego (*community and civil*

---

<sup>2</sup> Szerzej o tych koncepcjach P.J. Suwaj, op. cit., s. 50 i nast.

<sup>3</sup> O koncepcji Golembiewskiego P.J. Suwaj, op. cit., s. 46-47.

society), humanizmu organizacyjnego (*organizational humanism*) czy teorii dialogu (*discourse theory*)<sup>4</sup>. Sformułowali jednocześnie siedem kierunkowych zasad Nowej Służby Publicznej:

- 1) należy raczej służyć niż sterować;
- 2) interes publiczny jest celem, nie zaś produktem działań podejmowanych przez urzędników publicznych;
- 3) należy myśleć strategicznie i demokratycznie;
- 4) służyć obywatelom, nie klientom;
- 5) wyzwaniem jest ponoszenie odpowiedzialności;
- 6) należy cenić ludzi, nie zaś tylko produktywność;
- 7) cenić obywatelstwo i służbę publiczną wyżej niż przedsiębiorczość.

Z perspektywy zarządzania jako nauki, której dorobek można wykorzystać w działaniach mających na celu przeciwdziałanie beczynności, na szczególne podkreślenie w tym miejscu zasługują: służba społeczeństwu, strategiczne myślenie, docenianie pracowników administracji i podnoszenie ich odpowiedzialności. Wartości te wkomponowują się z kolei w partycypacyjne, strategiczne planowanie, czyli podejście, które zmierza się z dysfunkcjami organizacji i umożliwia jej uzdrowienie.

Jak wskazuje B. Pławgo, „jedną z najważniejszych metod wypracowanych w sektorze prywatnym, a z powodzeniem adoptowaną do zarządzania publicznego jest model planowania i zarządzania strategicznego”<sup>5</sup>. Ponadto, B. Pławgo podkreśla, iż w literaturze z zakresu zarządzania istnieje wielka różnorodność podejść do definiowania, a w szczególności określania elementów procesu zarządzania strategicznego. Przejrzyste podejście reprezentuje na przykład L.L. Byars, który uważa, iż zarządzanie strategiczne polega na podejmowaniu decyzji w sprawie przyszłych kierunków działania oraz na implementacji tych decyzji. Zgodnie z takim podejściem w zarządzaniu strategicznym można wyróżnić dwie fazy: planowania strategicznego oraz wdrażania strategii<sup>6</sup>.

**Planowanie strategiczne** obejmuje następujące etapy:

- 1) definiowanie filozofii i misji organizacji;
- 2) ustalanie długo- i krótkookresowych celów, odpowiednio do przyjętej misji;
- 3) wybór strategii

---

<sup>4</sup> Szerzej: B. Pławgo, *Modele zarządzania publicznego*, [w:] *Nauka administracji...*, op. cit., s. 184 i nast. oraz cytowana tam literatura.

<sup>5</sup> B. Pławgo, *Strategiczne zarządzanie rozwojem*, [w:] *Nauka administracji...*, op. cit., s. 209.

<sup>6</sup> Ibidem.

**Wdrażanie strategii** uwzględnia następujące elementy:

- 1) rozwój oraz adaptację struktury organizacyjnej do wybranej strategii;
- 2) utrzymanie lub wprowadzenie niezbędnych funkcji do działalności organizacji, aby przyjęta strategia została skutecznie zrealizowana;
- 3) monitoring skuteczności poszczególnych etapów wdrażania strategii.

Dla potrzeb niniejszego opracowania proponuję model zmodyfikowany, który w fazie planowania zakłada:

- porozumienie
- diagnoza
  - Diagnoza wstępna
  - Ustanowienie Koalicji Wiodącej i grup roboczych
  - Diagnoza głęboka
  - Analiza drzew problemowych
- przygotowanie i zatwierdzenie planu strategicznego

Wdrożenie planu strategicznego jest konsekwencją zaplanowanych działań i tej fazie powinien towarzyszyć stały monitoring skuteczności poszczególnych etapów wdrażania, jak też pojedynczych zadań.

Cały proces planowania strategicznego, mającego na celu rozwiązanie problemu braku działań (bezczynności), należy oprzeć na partycypacji członków organizacji i osób z zewnątrz, które są dla organizacji ważne, które mają z nią relacje. Przenosząc to na obszar urzędu i organów administracji publicznej, w proces planowania strategicznego usprawniającego działania organów, urzędu jako całości i jego pracowników powinno się włączyć nie tylko kadrę zarządzającą urzędem i nie tylko pracowników, ale także inne osoby, które są kluczowymi „aktorami” w gminie, mieście, etc. Mogą to być uznane autorytety, przedstawiciele biznesu, organizacji pozarządowych działających w gminie, mieście.

Wszystkie działania podejmowane w ramach takiego podejścia zakładają istnienie lub też sformułowanie misji organizacji jako pierwszego etapu, który w praktyce polskiej bywa niedoceniany, bagatelizowany, traktowany jako „moda” lub obowiązek, który należy zrealizować bez jego odniesienia do całości funkcjonowania organizacji. Tymczasem misja to odpowiedź na proste pytanie: po co nasza organizacja istnieje i czemu ma służyć? Warto jednak w tym miejscu zaznaczyć, że samo sformułowanie misji jeszcze nie oznacza rozwiązania problemów organizacji, jednak precyzyjne jej określenie, zrozumienie przez pracowników i klientów, wśród tych pierwszy pozwoli na rozpoczęcie procesu budowania organizacji i utożsamiania się z nią, drugim da poczucie, kto dla urzędu jest najważniejszy – człowiek, obywatel, klient.

Transformacja ostatnich lat w Polsce dowiodła, że sektor prywatny znacznie szybciej reaguje na potrzeby społeczne, w tym na potrzebę bycia traktowanym jako partner i klient, od którego w dużej mierze zależy byt podmiotu sektora prywatnego. W sferze publicznej przychodzi to trudniej tym bardziej, że proces dostosowania się polskiej administracji do potrzeb społeczeństwa zdecydowanie utrudnia brak konkurencji wśród podmiotów sektora publicznego i tym samym brak możliwości wyboru na przykład urzędu, w którym załatwiana jest dana sprawa obywatela. Taki stan rzeczy spowalnia zmiany i utrudnia pracownikom administracji publicznej zrozumienie faktu, że administrowanie i realizowanie zadań nałożonych przez ustawy to odpowiadanie na potrzeby społeczne, analogiczne do sektora prywatnego bycie „usługodawcą” i przede wszystkim pełnienie służby publicznej.

Wracając do podejścia strategicznego, traktuję je jako narzędzie, które może okazać się skuteczne i wspomagające menadżera (wójta, burmistrza, starostę, etc.) w zarządzaniu urzędem ale także skuteczne w zapobieganiu i przeciwdziałaniu patologiom, w tym beczynności organów i pracowników. Pośrednio w oczywisty sposób wykorzystanie planowania strategicznego przyczynia się do wzmocnienia poczucia przynależności do zespołu i wzięcia odpowiedzialności za funkcjonowanie całej organizacji, wzmocnienia poczucia zaufania do organów administracji publicznej, wzmocnienia wizerunku urzędu, podniesienia poziomu zadowolenia obywateli ze sposobu obsługi.

Rys. 1. Podejście strategiczne



Źródło: opracowanie własne.

Mocną stroną podejścia strategicznego jest kompleksowa diagnoza urzędu jako organizacji i wskazanie takich obszarów jego aktywności, które należy poprawić, analiza przyczyn dysfunkcji i problemów, wskazanie konkretnych, możliwych do zastosowania w danej, konkretnej organizacji rozwiązań, przypisanie konkretnych działań naprawczych konkretnym osobom i umiejscowienie ich we wskazanym czasie wraz z odpowiedzialnością za ich realizację (rys. 1).

Podkreślenia wymaga fakt, że takie podejście koncentruje się na przemianie całej organizacji a nie na jednostkach, które działają w sposób nieprawidłowy, identyfikuje i zmierza się z różnorodnymi postaciami nieprawidłowości i pomaga organowi administracji działać także jako efektywny menadżer i reformator urzędu. Proces ten jednak zaczyna się od środka, gdyż to lider organizacji musi mieć odwagę nazwać słabości organizacji i wdrożyć zaplanowane zmiany (element planowania strategicznego). Proces ten także angażuje ludzi (element partycypacji).

Jak wynika z doświadczeń aplikowania tego podejścia w samorządzie terytorialnym na świecie i w Polsce, obszary, które są szczególnie podatne na występowanie patologii to te, w których istnieje wysoki poziom monopolu na podejmowanie rozstrzygnięć (czy to w ramach danej organizacji czy w całym systemie), gdzie rozstrzygnięciom tym towarzyszy wysoki poziom uznaniowości przy jednoczesnym niskim poziomie odpowiedzialności za podejmowanie rozstrzygnięcia/działania. Obszary te mogą obejmować zarówno sferę zewnętrzną funkcjonowania urzędu (jak na przykład wydawanie decyzji administracyjnych, zarządzanie mieniem), sferę wewnętrzną (zarządzanie zasobami ludzkimi i w ramach tego system doboru i selekcji kadr, system oceny pracowników, ich motywacji i nagradzania, czy system odpowiedzialności i sankcji), oraz mieszaną (na przykład obszar zamówień publicznych, który łączy obie sfery).

Przez patologie można w tym miejscu rozumieć szerokie spektrum nieprawidłowości, które mogą towarzyszyć realizacji zadań publicznych, od tych najbardziej dotkliwych dla całego państwa i systemu, jak korupcja, nepotyzm, czy defraudacja publicznych pieniędzy po te, które bezpośrednio dotyczą sprawy konkretnego obywatela, jak brak reakcji ze strony organu na jego potrzebę, niezakończona jego sprawa w terminie, czy załatwienie jej ale w sposób przewlekły.

Co ciekawe, doświadczenia (choć do tej pory zdecydowanie bogatsze na świecie niż w Polsce) pokazują, że obszar działania administracji publicznej ma tu znaczenie drugoplanowe, gdyż choć nieprawidłowości w poszczególnych obszarach aktywności urzędu są różne, to ich źródła i przyczyny zasadniczo są takie same i tkwią w samej organizacji i sposobie zarządzania jej



zasobami (ludźmi, majątkiem, finansami, etc.)<sup>7</sup>. Jako przykłady mogą tu wskazać: brak precyzyjnego określenia zadań, jakie nakłada się na pracownika i towarzyszący temu brak egzekwowania obowiązków; nieprawidłowy, nierówny (niesprawiedliwy) podział obowiązków pomiędzy pracownikami; brak egzekwowania odpowiedzialności za niewywiązywanie się z obowiązków; przeładowanie obowiązkami pracowników „dobrych” i skutecznych; braki kadrowe; brak wiedzy, brak szkoleń i systemu szkoleń; brak powiązania systemu oceny pracowniczej z systemem motywacji, awansów i odpowiedzialności, a co za tym idzie – premiowanie wszystkich; brak obecności bezpośredniego przełożonego, nieutożsamianie się urzędników z urzędem, brak pracy zespołowej, brak konsultacji z zespołem spraw dotyczących organizacji pracy w urzędzie i nieliczenie się z głosem pracowników; zły przykład ze strony przełożonych; zły przepływ informacji wertykalny i horyzontalny, powielanie zadań przez różnych pracowników, brak wiedzy kto za co odpowiada; praca w systemie „od-do”, a nie w systemie zadaniowym, a w konsekwencji rozliczanie za bycie w pracy a nie za wykonanie zadania; brak jednolitego i skutecznego systemu kontroli i ciche przyzwolenie na nieefektywność; zła organizacja pracy. Te przykładowo wskazane przyczyny zasadniczo powiązane są z brakiem (spisanych lub zwyczajowo przyjętych) jasnych, przejrzystych, zrozumiałych i co najważniejsze przestrzeganych i egzekwowanych procedur dotyczących wskazywanych problemów.

Strategia, jaką przyjmuje organizacja powinna uwzględniać konkretne działania naprawcze (a nie tylko postulaty, czy pobożne życzenia, jak to bywa czasem w tzw. „miękkich” dokumentach jak na przykład kodeks dobrych praktyk, itp.), przypisane im konkretne osoby lub zespoły osób, które będą odpowiedzialne za ich wdrożenie oraz towarzyszący im system monitoringu, kontroli i oceny ich skuteczności.

Rozwiązania, jakie są wdrażane na poziomie organizacji (urzędu) nie wymagają tak naprawdę zmian systemowych. Nie ma przy tym jednego, uniwersalnego katalogu remediów, jakie można przyjąć bezwzględnie w każdej organizacji, klucz bowiem tkwi w tym, by wdrożyć takie mechanizmy, które będą odpowiadały na problemy danej jednostki. Do tego zaś potrzeba odważnego lidera i zaangażowanych pracowników, których będzie on w stanie przekonać, że zbudowanie jednego zespołu zamiast zespołu jednostek i prze-

---

<sup>7</sup> Spostrzeżenia na podstawie prowadzonych m.in. przez autorkę badań jednocześnie w czterech krajach i wybranych jednostkach samorządu terytorialnego w ramach projektu: *Program for Anticorruption Practitioners* sponsorowanego przez World Bank, Open Society Institute i Foundation Partners Romania (2009-2011), a w szczególności jego polskiego komponentu *Supporting Integrity in Public Governance in Sokolka*. Autorka jest kierownikiem projektu – komponentu polskiego.

kazanie odpowiedzialności za podejmowane działania w ręce każdego pracownika przyczyni się do wzmocnienia organizacji wewnątrz ale będzie także skutkowało wzmocnieniem świadomości odpowiedzialności każdego pracownika przed obywatelem.

Już w 1955 roku D. Waldo uznał, że zarządzanie to działanie podjęte w celu racjonalnej współpracy w systemie administracyjnym. LeMay, z kolei w 2002 roku odniósł pojęcie zarządzania do procesu funkcjonowania organizacji i wykorzystania jej zasobów do realizacji celów, a także do tych jednostek, które zostały formalnie umocowane do kierowania organizacją. Podejście partycypacyjnego planowania strategicznego zdaje się korespondować z tymi definicjami i odpowiadać na potrzeby współczesnej administracji publicznej w zakresie zapobiegania i przeciwdziałania patologiom i nieprawidłowościom w ogólności oraz beczynności jako ich przejawu.

---

**Przykłady rozwiązań prawnych  
stosowanych w wybranych krajach**

---

1.

## Bezczynność administracji w modelu niemieckim

**W** niniejszym opracowaniu – na tle ogólnych założeń niemieckiej procedury administracyjnej – przedstawione zostaną podstawowe regulacje prawa niemieckiego w zakresie przeciwdziałania beczynności organów administracji. W sposób oczywisty poniższe rozważania oparte zostaną na regulacjach prawa federalnego (aspekty prawa krajów związkowych – *Länder* – zostaną pominięte).

### Zagadnienia wprowadzające

W wymiarze federalnym reguły dotyczące postępowania administracyjnego skodyfikowane zostały w Niemczech w latach siedemdziesiątych (ustawa z 25 maja 1976 roku – *Ustawa o postępowaniu administracyjnym – Verwaltungsverfahrensgesetz – VwVfG*<sup>1</sup>). Biorąc pod uwagę federalny kodeks postępowania administracyjnego należy wskazać, iż składa się on z ośmiu części poświęconych kolejno:

- zakresowi stosowania VwVfG,
- ogólnym przepisom o postępowaniu administracyjnym,
- aktom administracyjnym,
- umowom publiczno-prawnym,
- postępowaniom szczególnym,
- postępowaniu odwoławczemu,

---

<sup>1</sup> Dokument elektroniczny. Tryb dostępu: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/vwvfg/gesamt.pdf>.

- działalności urzędowej i komitetom,
- część ostatnia (VIII) zawiera przepisy końcowe.

Co ważne, kodyfikacja ta nie objęła wszelkiego rodzaju postępowań administracyjnych i w konsekwencji miała charakter częściowy. Zachowano bowiem odrębność procedury w zakresie administracji socjalnej oraz podatkowej (wraz z odpowiadającym jej zakresem jurysdykcji sądów administracyjnych), co pozwala mówić o *teorii trzech filarów administracji w RFN*<sup>2</sup>. Fakt ten niesie za sobą pewne konsekwencje również w odniesieniu do problemu bezczynności administracji. Jak podkreśla A. Kubiak, o częściowym charakterze kodyfikacji niemieckiej świadczy również fakt, iż w VwVfG uregulowano tylko postępowanie prowadzące do wydania aktu administracyjnego lub kończące się zawarciem umowy publiczno-prawnej<sup>3</sup>. W tym świetle warto przywołać definicję aktu administracyjnego oraz wskazanego rodzaju umów. Otóż zgodnie z § 35 VwVfG aktem administracyjnym jest *każde zarządzenie, rozstrzygnięcie oraz inne środki władcze, które organa władzy podejmują w celu uregulowania indywidualnego przypadku w sferze prawa publicznego i które wywołuje bezpośrednio skutki prawne na zewnątrz*. Umową publiczno-prawną, zgodnie z § 54 VwVfG, jest umowa, która – w dziedzinie prawa publicznego – stanowi podstawę, zmienia lub uchyla (znosi) określony stosunek prawny – o ile przepisy prawa się temu nie sprzeciwiają (*Ein Rechtsverhältnis auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts kann durch Vertrag begründet, geändert oder aufgehoben werden (öffentlich-rechtlicher Vertrag), soweit Rechtsvorschriften nicht entgegenstehen (...)*). W szczególności, zamiast wydania aktu administracyjnego, organ umowę taką może zawrzeć z osobą, w stosunku do której w innym wypadku powinien wydać akt administracyjny.

Z punktu widzenia omawianego tu problemu bezczynności administracji warto zwrócić uwagę, iż w niemieckiej procedurze administracyjnej przepisy VwVfG regulujące postępowanie odwoławcze odnoszą się w istocie do postępowania weryfikującego akt administracyjny jeszcze przed wniesieniem skargi do sądu. Zgodnie z § 79 VwVfG, w zakresie formalnych środków zaskarżenia właściwe są przepisy ustawy o sądownictwie administracyjnym – *Verwaltungsgerichtsordnung* – VwGO. Wniesienie skargi powinno być zatem poprzedzone postępowaniem „wstępnym” (*Vorverfahren* – § 68 VwGO), w ramach którego dochodzi do weryfikacji aktu administracyjnego pod względem jego legalności i celowości. Można więc uznać, iż – co do zasady – dopiero zakończenie postępowania wstępnego czyni dopuszczalnym wniesienie skargi do sądu. Formalnym środkiem zaskarżenia jest sprzeciw – *Widerspruch*.

<sup>2</sup> *Postępowanie administracyjne w Europie*, Z. Kmiecik (red.), Warszawa 2010, s. 309.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

Środek ten kierowany jest przeciwko aktom administracyjnym do organu, który akt wydał w terminie miesiąca od momentu podania go do wiadomości skarżącemu (§ 70 VwGO). W wypadku uznania sprzeciwu za uzasadniony organ wydaje decyzję o jego uwzględnieniu. W wypadku nieuwzględnienia sprzeciwu (§ 73 VwGO) sprawa zostaje przekazana organowi bezpośrednio nadrzędnemu, który wydaje decyzję w sprawie sprzeciwu, w drodze której skarżony akt zostaje uchylony, zmieniony bądź utrzymany w mocy<sup>4</sup>. Ustawa może jednak przewidywać, iż właściwy będzie tu inny organ wyższego szczebla (§ 73 ust. 1 pkt 1 VwGO). Warto także dodać, iż w sytuacji, gdy organem nadrzędnym są najwyższe (*oberste*) organa federalne (*Bundesbehörde*) lub krajowe (*Landesbehörde*), wzmiankowana decyzja wydawana jest przez organ, który akt wydał (§ 73 ust. 1 pkt 2 VwGO) zaś w sprawach z zakresu funkcjonowania samorządu – przez władze samorządowe (o ile ustawy nie stanowią inaczej – § 73 ust. 1 pkt 3 VwGO).

Konieczność przeprowadzenia postępowania wstępnego ma na celu odciążenie sądów administracyjnych i daje szansę rozstrzygnięcia kwestii spornych jeszcze przed uruchomieniem procedury sądowej. Warto jednak podkreślić, iż w pewnych sytuacjach dopuszczalne jest wszczęcie postępowania sądowego bez uprzedniego postępowania wstępnego. Do sytuacji takich należy między innymi przypadek nieuzasadnionego braku rozpoznania sprzeciwu w odpowiednim terminie oraz brak rozpatrzenia wniosku o wydanie aktu administracyjnego. Oba wypadki, jak się wydaje, mieszczą się w formule beczynności administracji i jako takie zostaną poddane dalszej analizie. Podkreślić jednak należy raz jeszcze, iż poniższe rozważania zgodnie z wcześniejszymi uwagami odnoszą się do sfery sądownoadministracyjnej (VwGO) a nie do postępowania odwoławczego uregulowanego w samym VwVG.

## Bezczynność administracji – uwagi ogólne

Ujmując rzecz w sposób ogólny, z beczynnością administracji mamy do czynienia w momencie, gdy bez wystarczająco uzasadnionych powodów odpowiednie organa administracji nie podejmują terminowo decyzji w zakresie kierowanych do nich wniosków (bądź sprzeciwów – tj. pozasądowych środków prawnych/środków zaskarżenia, niem. *aussergerichtlicher Rechtsbehelf*, ang. *extrajudiciary remedy*).

W niemieckim prawie postępowania administracyjnego istnieje wymóg, by postępowanie administracyjne odbywało się w sposób prosty (nieskomplikowany), celowy (odpowiedni) oraz możliwie szybki (bez zbędnej zwłoki)

---

<sup>4</sup> Ibidem, s. 336.

– § 10 niemieckiego kodeksu postępowania administracyjnego (ustawa z 25 maja 1976 roku *Verwaltungsverfahrensgesetz*<sup>5</sup>). Jednocześnie funkcjonowanie administracji w Niemczech nie jest wolne od określonych niedoskonałości, czego tzw. „milczenie administracji” jest przykładem. Między innymi w sferze pomocy/opieki społecznej częste są sytuacje, w których określone wnioski (*Anträge*) lub sprzeciwy (protesty/zażalenia – *Widerprüche*) mimo upływu terminu oraz kolejnych ponagleń pozostają bez rozstrzygnięcia. W tego rodzaju wypadkach prawo niemieckie przewiduje jednak określone roszczenia prawne. W tym kontekście pojawia się pojęcie tzw. „skargi na bezczynność” (*Untätigkeitsklage*) administracji, która jest obecna w najważniejszych dziedzinach podlegających niemieckiemu sądownictwu administracyjnemu. Wydaje się ona głównym środkiem przeciwdziałania bezczynności organów administracji. Jej główne formy zostaną omówione poniżej.

Należy także powtórzyć, iż zasadniczo wniesienie skargi do sądu administracyjnego musi być poprzedzone pozasądowym postępowaniem wstępnym (tzw. *Vorverfahren* – w niemieckim prawie administracyjnym właściwie *Widerspruchsverfahren*), w którym jednostka występuje bądź przeciwko danemu aktowi administracyjnemu (*Anfechtungswiderspruch*) lub przeciwko odmowie wydania aktu administracyjnego (*Verpflichtungswiderspruch*) a organ administracji podejmuje w danej materii rozstrzygnięcie. Jak wskazuje H. Masslau, regulacja ta w zamyśle twórców miała umożliwić organom administracji samodzielną korektę ich własnych decyzji (i poprzez to odciążenie sądów), jest jednak wykorzystywana w celu utrzymywania jednostki „w postępowaniu”<sup>6</sup>. Jest to działanie pozostające w sprzeczności z konstytucyjnym prawem jednostki do drogi sądowej<sup>7</sup> (*osobie, której prawa zostały naruszone przez działania władzy publicznej przysługuje droga prawna* – art. 19 ust. 4 *Grundgesetz*<sup>8</sup>). Z tego względu ustawodawca przewidział możliwość wniesienia skargi do sądu jeszcze przed zamknięciem postępowania pozasądowego. Możliwość ta obecna jest zarówno w zakresie ogólnego sądownictwa administracyjnego (*allgemeine Verwaltungsgerichtsbarkeit*), jak i w jego szczególnych gałęziach (przede wszystkim sfera spraw socjalnych – *Sozialgerichtsbarkeit*). Dalsze analizy dotyczą zatem skargi na bezczynność organu administracji w obu wskazanych dziedzinach. Uzupełnione zostaną o omó-

---

<sup>5</sup> Dokument elektroniczny. Tryb dostępu: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/vwvfg/gesamt.pdf>.

<sup>6</sup> H. Masslau, *Die Untätigkeitsklage*, [dokument elektroniczny]. Tryb dostępu: [www.herbertmasslau.de/pageID\\_2856201.html](http://www.herbertmasslau.de/pageID_2856201.html).

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> *Grundgesetz für Bundesrepublik Deutschland*, [dokument elektroniczny]. Tryb dostępu: [www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/grundgesetz/index.html](http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/grundgesetz/index.html).

wienie instytucji przewidzianych w kodeksie postępowania administracyjnego (tzw. *Genehmigungsfiktion*).

## Ogólne postępowanie sądownoadministracyjne

Podstawą skargi na bezczynność w zakresie ogólnego postępowania sądownoadministracyjnego są przepisy ustawy o postępowaniu sądownoadministracyjnym (*Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO*)<sup>9</sup>, a przede wszystkim jej § 75.

### § 75 *Verwaltungsgerichtsordnung*:

*Jeżeli bez uzasadnionej przyczyny i we właściwym terminie nie podjęto decyzji w zakresie sprzeciwu (Widerspruch) lub wniosku o wydanie aktu administracyjnego, na zasadzie odstępstwa od § 68, możliwe jest wniesienie skargi. Skarga nie może być wniesiona przed upływem trzech miesięcy od wniesienia sprzeciwu lub wniosku o wydanie aktu poza przypadkami, gdy ze względu na szczególne okoliczności sprawy uzasadniony jest krótszy termin. Jeżeli istnieje wystarczający powód, dla którego nie podjęto decyzji w sprawie sprzeciwu lub nie wydano wnioskowanego aktu, sąd zawiesza postępowanie na okres, który ustala i który może ulec przedłużeniu. Jeżeli w okresie ustalonym przez sąd sprzeciw zostanie uwzględniony bądź wnioskowany akt administracyjny zostanie wydany, sprawę uważa się za załatwioną (zamkniętą).*

Należy podkreślić, iż wskazany przepis VwGO umożliwia wniesienie skargi bez konieczności uprzedniego przeprowadzenia postępowania w sprawie zgodności z prawem i celowości aktu administracyjnego (bądź decyzji o odmowie wydania aktu – w zależności od rodzaju skargi – tzw. *Anfechtungsklage* oraz *Verpflichtungsklage*) co zasadniczo nakazuje § 68 VwGO. Oznacza to, iż w wypadku, gdy organ administracji – w okolicznościach przewidzianych w § 75 VwGO – nie rozstrzyga w przedmiocie sprzeciwu wobec aktu administracyjnego bądź wniosku o wydanie aktu administracyjnego, skarga na bezczynność jest dopuszczalna bez konieczności przeprowadzania dodatkowego uprzedniego postępowania wstępnego.

Wskazana skarga kryje jednak pewne potencjalne niebezpieczeństwo. Organa administracji przekraczają przepisane terminy z różnych, nie zawsze należycie uzasadnionych powodów. Wniesienie skargi na bezczynność w trybie § 75 VwGO może jednak spowodować, iż odpowiedni organ admini-

---

<sup>9</sup> Dokument elektroniczny. Tryb dostępu: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/vwgo/gesamt.pdf>.



stracyjny podjąć zaniechane działanie. W takiej sytuacji, wraz z działaniem administracji, podstawa skargi staje się nieaktualna. W konsekwencji skarżący musi uznać sprawę za rozstrzygniętą (załatwioną) co oznacza w zasadzie wycofanie skargi (inaczej sąd skargę oddali jako bezpodstawną). Na tym tle pojawia się pojęcie tzw. „czystej skargi na bezczynność” (*reine Untätigkeitsklage*). Zauważmy bowiem, iż skarga dotyczy samego faktu bezczynności, nie zaś kwestii zgodności działania organów administracji z oczekiwaniami skarżącego. Stąd w ogólnym postępowaniu sądownoadministracyjnym dopuszcza się możliwość łączenia skargi na bezczynność z innymi roszczeniami.

W zasadzie możliwe są dwie sytuacje. W pierwszym przypadku dopuszcza się możliwość kontynuacji skargi od momentu uznania sprawy za załatwioną jako tzw. *Verpflichtungsklage* (tj. skargi, w której wskazano w sposób wyraźny działanie, do którego sąd powinien „zmusić” organ administracji). Drugą opcją jest połączenie skargi na bezczynność z *Verpflichtungsklage* już na etapie jej wniesienia. Wybór jednej ze wskazanych alternatyw powinien korespondować z okolicznościami danej sprawy, tzn. z faktem czy mamy do czynienia z zaskarżeniem (sprzeciwem) wydanego aktu (i brakiem reakcji organu), czy z zarzutem braku rozpatrzenia złożonego wniosku. Wchodzi tu bowiem może w grę również wniesienie tzw. *Anfechtungsklage* (skargi o uchylenie wydanego aktu).

Warto dodać, iż sama możliwość wniesienia zarówno *Verpflichtungsklage* jak i *Anfechtungsklage* wynika z § 42 VwGO:

- (1) *W drodze skargi można żądać uchylecia aktu administracyjnego (Anfechtungsklage) jak też zobowiązania do wydania aktu, którego wydania odmówiono lub zaniechano (Verpflichtungsklage).*
- (2) *O ile ustawy nie stanowią inaczej, skarga dopuszczalna jest tylko wtedy, gdy skarżący dowodzi, iż poprzez dany akt administracyjny bądź odmowę lub zaniechanie jego wydania naruszone zostały jego prawa.*

## **Postępowanie sądownoadministracyjne w sprawach społecznych (socjalnych)**

Postępowanie sądownoadministracyjne traktowane jest w prawie niemieckim jako szczególny rodzaj postępowania o czym świadczy między innymi sygnalizowana wyżej odrębność regulacji (teoria trzech filarów). W dziedzinie spraw społecznych (socjalnych) w interesującym nas zakresie bezczynności administracji aktem właściwym jest ustawa o sądownictwie w sprawach socjalnych (*Sozialgerichtsgesetz – SGG*).

W zakresie skargi na bezczynność organu administracji w omawianej dziedzinie należy bliżej przyjrzeć się § 88 SGG:

- (1) *Jeżeli bez wystarczająco uzasadnionej przyczyny i we właściwym terminie nie podjęto decyzji w sprawie wniosku o wydanie aktu administracyjnego, wniesienie skargi nie jest możliwe przed upływem sześciu miesięcy od wniesienia wniosku o wydanie aktu. Jeżeli istnieje wystarczający powód, dla którego nie wydano wnioskowanego aktu, sąd zawiesza postępowanie na okres, który ustala i który może ulec przedłużeniu. Jeżeli we wskazanym przez sąd okresie wniosek zostanie uwzględniony sprawę uważa się za załatwioną (zamkniętą).*
- (2) *Powyższe regulacje stosuje się również w sytuacji, gdy nie rozpatrzono wniesionego sprzeciwu, z tym że okresem właściwym w tym wypadku jest okres trzech miesięcy.*

Treść wskazanego przepisu jest bardzo podobna do treści § 75 VwGO. Różnica – poza stroną redakcyjną – dotyczy terminów właściwych do wniesienia skargi. W sferze spraw społecznych (socjalnych) w wypadku pozostawionego bez rozstrzygnięcia wniosku o wydanie aktu administracyjnego skarga nie może zostać wniesiona przed upływem sześciu miesięcy od złożenia wniosku oraz trzech miesięcy od wniesienia zażalenia (sprzeciwu) względem wydanego aktu (zgodnie z przepisami VwGO termin w obu wypadkach wynosił trzy miesiące).

W sferze spraw społecznych (socjalnych) sygnalizuje się także jeszcze jedną różnicę względem regulacji ogólnego postępowania sądowoadministracyjnego. Otóż w tej dziedzinie skarga na bezczynność administracji ma charakter skargi „czystej”. W konsekwencji miałyby to oznaczać, iż skarga ta w momencie podjęcia działania przez organ administracji zostaje w całości „załatwiona”. Niejednolite pozostaje stanowisko doktryny co do możliwości ewentualnego kontynuowania skargi na bezczynność w postaci *Verpflichtungsklage* w sytuacji gdy skarżący nie zgadza się z rozstrzygnięciem organu administracji (co – zgodnie z uprzednimi uwagami – dopuszcza się w ogólnym postępowaniu sądowoadministracyjnym). Można jednak spotkać opinie, iż skargę wniesioną pierwotnie jako „czystą” skargę na bezczynność, już po podjęciu działania przez organ administracji, można kontynuować po wniesieniu „wniosku o zmianę skargi” (*Klageänderungsantrag*), które z reguły są przez sądy uwzględniane.

## *Zezwolenie fikcyjne w postępowaniu administracyjnym*

Opierając się na regulacjach prawnych poza sferą sądownoadministracyjną, w zakresie bezczynności administracji warto uwzględnić przepisy niemieckiego kodeksu postępowania administracyjnego (*Verwaltungsverfahrensgesetz – VwVfG*). Jak wskazywano wyżej, uregulowane w przepisach VwVfG postępowanie odwoławcze ma charakter postępowania wstępnego pozasądowego i obliczone jest na weryfikację aktów administracyjnych pod względem ich legalności i celowości. Właściwe środki zaskarżenia w obliczu bezczynności administracji zawarto w ustawach o sądownictwie administracyjnym (cytowane VwGO i SGG – *Untätigkeitsklage*). Warto jednak wskazać jedną z instytucji ogólnego postępowania administracyjnego, która może być postrzegana jako remedium na brak działania organu administracji w określonej kategorii spraw.

W § 42a VwVfG przewidziano mianowicie instytucję tzw. fikcji zezwolenia (*Genehmigungsfiktion*):

- (1) *Wnioskowane zezwolenie uznaje się za ważne (wydane) (Genehmigungsfiktion) po upływie terminu przewidzianego dla podjęcia decyzji w tej sprawie jeżeli tak przewidują przepisy prawa a treść wniosku jest wystarczająco precyzyjna. Przepisy o ważności aktów administracyjnych oraz postępowaniu skargowym stosuje się odpowiednio.*
- (2) *Okres, o którym mowa w ustępie pierwszym wynosi trzy miesiące o ile przepisy nie stanowią inaczej. Termin ten rozpoczyna bieg w chwili złożenia kompletnej dokumentacji. Termin ten może być jednokrotnie przedłużony o rozsądny czas o ile jest to uzasadnione złożonym charakterem sprawy. Przedłużenie terminu należy uzasadnić i we właściwym czasie podać do wiadomości.*
- (3) *Na żądanie osoby, którą zgodnie z § 41 ust. 1 należy powiadomić o wydaniu aktu administracyjnego, potwierdza się fakt fikcyjnego zezwolenia.*

Wskazana instytucja niemieckiego postępowania administracyjnego nie ma oczywiście wymiaru sądowego. Nie jest także pozasądowym środkiem zaskarżenia. W tym wypadku ustawodawca zastosował pewną fikcję celem ochrony określonych podmiotów przed bezczynnością organów administracji w odniesieniu do administracyjnej procedury wydawania zezwoleń.

## Podsumowanie

Warto podkreślić, iż wobec występujących w niemieckiej praktyce administracyjnej przypadków bezczynności (milczenia) administracji dostępne są określone środki prawne. O ile przepisy ogólnego postępowania administracyjnego kwestii tej nie wyczerpują (postępowanie wstępne – *Vorverfahren*), o tyle ustawy o sądownictwie administracyjnym oddają do dyspozycji jednostki określone instrumentarium prawne na wypadek pozostawienia sprzeciwu bez rozstrzygnięcia bądź braku wydania wnioskowanego aktu administracyjnego. Instytucją podstawową w tej materii jest tzw. skarga na bezczynność (*Untätigkeitsklage*), którą jednostka może kierować do sądu bez konieczności przeprowadzenia postępowania wstępnego. Jako uzupełnienie potraktować można instytucję fikcyjnego zezwolenia, która – jakkolwiek tylko w ściśle określonych sytuacjach – wydaje się również być środkiem eliminującym negatywne skutki bezczynności organów administracji w wymiarze pozasądowym.

2.

## Holenderski system ochrony prawnej wobec bezczynności organów administracji

Szybkość, jak największe odformalizowanie, dostępność – te trzy cechy wyznaczają powszechny standard współczesnej procedury administracyjnej w Holandii. Przypadki wnoszenia skargi przez zainteresowane strony w sytuacji, gdy nie wydano decyzji w odpowiednim czasie od złożenia wniosku, nie należą jednak do rzadkości. Organa administracyjne w Holandii faktycznie często nie zachowują terminów przepisanych przez ustawodawcę, a konsekwencje ich nierychliwego działania – a częstokroć jego zupełnego braku – dotyczą znaczącej liczby wnioskodawców<sup>1</sup>. Stan ten potwierdzają także prowadzone przez holenderskiego ustawodawcę nieustające poszukiwania skutecznych środków zapobiegania milczeniu administracji, których efektem są ostatnie nowelizacje prawa administracyjnego.

Ustawa – *Ogólne prawo administracyjne (Algemene wet bestuursrecht, Awb)*<sup>2</sup>, stanowiąca główny element holenderskiego systemu ochrony prawnej<sup>3</sup>, przewiduje szereg instrumentów mających przeciwdziałać przewlekło-

---

<sup>1</sup> *Algemene Wet Bestuursrecht: tekst & commentaar*, P.J.J. Buuren, T.C. Borman (red.), Den Haag 2009, s. 168.

<sup>2</sup> Awb została uchwalona w dniu 4 czerwca 1992 roku i była wprowadzana w życie etapami, zaczynając od 1 stycznia 1994 r. W celu systematyzacji i harmonizacji przepisów administracyjnych rozproszonych dotąd w licznych szczególnych aktach prawa, sukcesywnie są do niej wprowadzane nowe regulacje, co sprawia, iż Awb posiada warstwową, wciąż rozrastającą się budowę.

<sup>3</sup> J. Dekker, Th.G. Drupsteen, *Legal Protection Against Decisions of Public Authorities in the Netherlands*, [w:] *Comparative Studies on the Judicial Review in East and Southeast Asia*, Y. Zhang (red.), the Hague–London–Boston 1997, s. 215.

ści załatwiania spraw oraz bezczynności administracji.<sup>4</sup> Ich istota jest zgodna z duchem całego aktu, który w znaczący sposób zredefiniował równoprawną pozycję obywatela w relacji z organami administracyjnymi – podczas wydawania decyzji oraz w trakcie postępowania przed sądem administracyjnym. Ustawa nie tylko podkreśla w swoich regulacjach prawny charakter tego stosunku, ale przede wszystkim nakazuje organom branie pod uwagę w swych działaniach interesu obywatela, ograniczając obszar pozostawiony „na wyłączność” administracji<sup>5</sup>.

Kluczowe dla zbadania dopuszczalności zastosowania przez obywatela określonych instrumentów jest pojęcie „decyzji” (*besluit*). Jego definicja została skonstruowana przez holenderskiego ustawodawcę w specyficzny, nieco odmienny od ujęcia obecnego w polskiej doktrynie prawa administracyjnego, sposób.

Art. 1:3 § 1 Awb stanowi, iż: „*decyzja oznacza pisemne rozstrzygnięcie organu administracyjnego stanowiące akt prawa publicznego*”<sup>6</sup>. Pojęcie to jest zatem ograniczone do decyzji pisemnych, które zmierzają do wywołania skutku prawnego – nie obejmuje czynności faktycznych. Nadto decyzja stanowi akt wydany na mocy prawa publicznego – co oznacza, że wykluczone z tego pojęcia zostały akty prawa prywatnego takie jak umowy cywilnoprawne. Termin ten w rozumieniu ustawy obejmuje rozstrzygnięcia o charakterze powszechnym, w tym powszechnie obowiązujące regulacje oraz niektóre rodzaje planów i projektów (z wyjątkiem aktów formalnych) dotyczące kwestii ogólnych i stanowiące akty prawa publicznego – zarówno dotyczące jednostki, jak i grupy podmiotów<sup>7</sup>. Szczególnym rodzajem decyzji są decyzje indywidualne (*beschikking*), które nie mają charakteru ogólnego, lecz w sposób indywidualny rozstrzygają sprawę zainteresowanej strony (art. 1:3 § 2

---

<sup>4</sup> System kontroli działań administracji holenderskiej stworzony przez ustawę – Ogólne prawo administracyjne ma zastosowanie, o ile regulacje szczególne będące podstawą wydania decyzji nie przewidują możliwości zaskarżenia jej (bądź jej braku) poprzez wniesienie sprzeciwu lub odwołania do organu wyższej instancji i wskazują na stosowanie przepisów Awb.

<sup>5</sup> A. Korzeniowska-Polak, *Rozdział X. Holandia*, [w:] *Postępowanie administracyjne w Europie*, Z. Kmiecik (red.), Warszawa 2010, s. 258.

<sup>6</sup> Przepisy Awb cytowane w tłumaczeniu własnym sporządzonym na podstawie wersji angielskiej *General Administrative Law Act, text per 1 October 2009* [dokument elektroniczny]. Tryb dostępu: [http://english.justitie.nl/themes/General\\_administrative\\_law\\_act/](http://english.justitie.nl/themes/General_administrative_law_act/) oraz holenderskiej *Wettekst Awb per 21 april 2010* [dokument elektroniczny]. Tryb dostępu: [www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/algemene-wet-bestuursrecht-awb/documenten-en-publicaties/bsluiten/2010/04/21/wettekst-awb-per-21-april-2010-pdf.html](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/algemene-wet-bestuursrecht-awb/documenten-en-publicaties/bsluiten/2010/04/21/wettekst-awb-per-21-april-2010-pdf.html) udostępnionych przez Ministerstwo Sprawiedliwości Królestwa Holandii.

<sup>7</sup> A. Korzeniowska-Polak, op. cit., s. 264.

Awb)<sup>8</sup>. Ponadto ustawodawca wyróżnia wśród decyzji akty wiążące wewnętrznie – ogólne zasady polityki i działania organów administracyjnych (*beleidsregel*).

Przepisy Awb określają ramy czasowe, w jakim organ administracyjny ma obowiązek wydać decyzję, jedynie odnośnie do decyzji indywidualnych. W pierwszej kolejności powinien on ją wydać w terminie przewidzianym przez przepisy szczególne – przy czym mogą one również stworzyć możliwość wydłużenia tego terminu pod określonym warunkiem. Jeśli przepisy te nie zawierają dyspozycji w tym zakresie – a brak szczególnej regulacji występuje w stosunkowo dużej liczbie spraw<sup>9</sup> – organ ma obowiązek dokonać tego w rozsądnym terminie (*redelijke termijn*) od wpłynięcia wniosku<sup>10</sup>. Jego długość zależy od rodzaju decyzji i w praktyce może oznaczać konieczność załatwienia sprawy zarówno w ciągu tygodnia, jak i w ciągu miesiąca. W wyjątkowych przypadkach, gdy przedmiot decyzji nie wyróżnia się wysokim stopniem skomplikowania, za rozsądny termin może zostać uznany termin kilkudniowy. W każdym wypadku uważa się taki termin za przekroczony, jeśli organ administracyjny nie wydał decyzji indywidualnej, ani nie zawiadomił wnioskodawcy o realnym terminie, w jakim może wydać decyzję (art. 4:14 § 3 Awb), w ciągu ośmiu tygodni (art. 4:13 Awb).

Organ administracji jest zobowiązany poinformować wnioskodawcę o braku możliwości wydania rozstrzygnięcia w terminie określonym w przepisach szczególnych bądź w Awb oraz podać realny termin, w jakim może on się spodziewać wydania decyzji – przy czym termin ten powinien być możliwie krótki (art. 4:14 Awb)<sup>11</sup>. Wskazany przezeń termin uważany jest za rozsądny. Przepis ten nie ma zastosowania, gdy organ administracji po wygaśnięciu terminu przewidzianego prawem nie będzie już kompetentny do wydania decyzji. Należy przy tym mieć na uwadze, że w przypadku konieczności uzupełniania wniosku, termin zaczyna swój bieg w chwili złożenia poprawnego wniosku w oddziale organu administracji właściwym i zobowiązanym do jego rozpatrzenia<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> Ten rodzaj decyzji stanowi odpowiednik decyzji administracyjnej w prawie polskim. Stąd często w literaturze polskiej określany jest jako „decyzja administracyjna”, choć literatura anglojęzyczna używa pojęcia „*individual decision*” lub „*order*”.

<sup>9</sup> P.J.J. Buuren, T.C. Borman (red.), op. cit., s. 169.

<sup>10</sup> Art. 1:3 § 3 w sposób szeroki definiuje „wniosek” jako „*ządanie zainteresowanej strony wydania decyzji*”.

<sup>11</sup> Bieg terminu przewidzianego dla wydania decyzji administracyjnej ulega zawieszeniu m.in. w przypadku konieczności uzupełnienia wniosku, wystąpienia siły wyższej oraz zwłoki wywołanej przez wnioskodawcę (art. 4:15 Awb).

<sup>12</sup> *Memorie Van Toelichting*, Parlementaire Geschiedenis Awb I, s. 263-264.

W chwili upłynięcia rozsądnego terminu od złożenia poprawnego wniosku bez podjęcia jakiegokolwiek działania przez kompetentny organ generalnie domniemywa się, że wydano decyzję odmowną. Art. 6:2 Awb włącza bowiem w zakres pojęcia „decyzji” także sytuacje wyraźnej i milczącej bezczynności organu. Przewiduje on, że dla celów przepisów ustawy w zakresie sprzeciwów i odwołań tożsame z wydaniem zarządzenia są zarówno (a) pisemna odmowa wydania decyzji, jak i (b) niewydanie decyzji w stosownym czasie. W ten sposób zakwalifikowanie braku działania organu jako decyzji otwiera stronie zainteresowanej drogę do zgłoszenia sprzeciwu lub odwołania – w tym do żądania kontroli jego zachowania przez sąd administracyjny<sup>13</sup>. Instytucję tę zwykło się określać mianem fikcyjnej odmowy (*fictieve weigering*), choć nazwa ta nie wydaje się całkowicie adekwatna ze względu na ograniczony zakres funkcjonowania takiej odmowy<sup>14</sup>.

Zasada zawarta w art. 6:2 Awb została wypracowana na podstawie przepisów sformułowanych w licznych ustawach szczególnych – a przede wszystkim w związku z częstym brakiem jakichkolwiek rozwiązań mających przeciwdziałać bezczynności organów administracji. Luki te zostały wypełnione przez przepis ogólny. Jednocześnie przepis art. 6:2 Awb nie ma zastosowania, gdy mamy do czynienia z niewydaniem decyzji w sytuacjach, z którymi przepisy specjalne wiążą zaostrzone konsekwencje prawne. Tak jest na przykład w przypadku milczenia organu, do którego wpłynął wniosek o wydanie zezwolenia na budowę – art. 46 § 5 ustawy z dnia 22 czerwca 1901 roku – *Prawo mieszkaniowe (Woningwet)* stanowi, iż brak decyzji w rozsądnym terminie rozumiany jest jako przyznanie zezwolenia (fikcyjna decyzja pozytywna, *fictieve positieve besluit*).

Zakres rozumienia przepisu zawartego w podpunkcie (b) art. 6:2 Awb, który w pierwotnym brzmieniu obejmował „*niewydanie decyzji w stosownym czasie od wpłynięcia wniosku*”, został poszerzony przez poprawkę znoszącą warunek wniesienia wniosku<sup>15</sup>. Wymóg wydania decyzji w rozsądnym terminie w takim znaczeniu łączy się także w przepisie art. 3:2 Awb nakładającym na organ obowiązek zebrania niezbędnych informacji dotyczących istotnych faktów i zagadnień, które powinny zostać uwzględnione, który w sposób praktyczny pozwala oszacować długość trwania owego „stosownego czasu”. Zatem wskazane w art. 6:2 Awb przypadki nie ograniczają się wyłącznie do

---

<sup>13</sup> W holenderskiej procedurze do środków zaskarżenia zalicza się sprzeciwy (wnoszone do organu, który wydał decyzję bądź mimo wniosku nie wydał jej w stosownym czasie), odwołania administracyjne (wnoszone do organu wyższego stopnia) oraz odwołania do sądu administracyjnego.

<sup>14</sup> P.J.J. Buuren, T.C. Borman (red.), op. cit., s. 171.

<sup>15</sup> Ibidem, s. 283.



sytuacji, gdy do wydania decyzji wymagane jest złożenie odpowiedniego wniosku, a art. 4:13 Awb oraz następne nie są tu brane pod uwagę. Sekcja Prawa Administracyjnego Rady Stanu w Hadze (*Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, ABR*) w wyroku z dnia 24 maja 2005 roku orzekła w sprawie dotyczącej wydania zezwolenia na pobyt, że powstrzymanie się przez organ od wydania decyzji, gdy w przepisach szczególnych nie zostały przewidziane żadne terminy dla podjęcia działania, na podstawie art. 6:2 Awb, w tym podpunktu (b), nie może być tożsame z decyzją. Tym samym stronie nie przysługuje prawo odwołania do sądu administracyjnego wynikające z art. 7:1 Awb<sup>16</sup>.

Termin na wniesienie sprzeciwu bądź odwołania wynosi sześć tygodni (art. 6:7 Awb). Jednak, jeśli sprzeciw lub odwołanie jest wnoszone w sytuacji braku decyzji w stosownym terminie, jego wniesienie nie jest ograniczone czasem i może być wniesione, gdy tylko organ administracyjny nie zdoła wydać decyzji w stosownym czasie. Sprzeciw lub odwołanie będzie uznane za niedopuszczalne, jeśli zostanie wniesione w zbyt późnym terminie (art. 6:12 Awb). Z reguły zarówno sprzeciw, jak i odwołanie powinny być rozpatrzone przez organ administracji w terminie sześciotygodniowym (art. 7:12 Awb), który w razie konieczności może zostać przedłużony. W przypadku naruszenia wskazanego terminu strona zainteresowana może wnieść odwołanie do specjalnej sekcji administracyjnej sądu okręgowego<sup>17</sup>.

Podstawową konsekwencją prawną przekroczenia rozsądnego terminu przewidzianego dla wydania decyzji indywidualnej stanowi przyznanie stronie zainteresowanej prawa do wniesienia sprzeciwu lub odwołania od fikcyjnej odmowy. Środek odwoławczy będzie dopuszczalny, z pewnymi wyjątkami, jeśli 1) organ administracyjny (*bestuursorgaan*) wyda 2) decyzję indywidualną (*besluit*), której skutkami 3) osoba odwołująca się jest bezpośrednio dotknięta w taki sposób, że kwalifikuje się ona jako strona zainteresowana (*belanghebbende*) – art. 8:1 Awb. Z takiego zapisu wynika, że nie wszystkie

---

<sup>16</sup> C.M. Saris, *Tijdig beslissen, het doel dichterbij?*, [w:] M. Vos, C.M. Saris, Y.M. van der Vlugt, *Niet tijdig beslissen*, Amsterdam 2007, s. 55.

<sup>17</sup> Wejście w życie Ustawy – *Ogólne prawo administracyjne* nie wyeliminowało rozproszenia ochrony prawnej między różnymi organami sądowymi. Wciąż istnieje szereg specjalnych sądów administracyjnych, które w drodze szczególnych procedur dokonują kontroli decyzji wydawanych przez organy administracji w zakresie określonych dziedzin prawa administracyjnego (np. Przemysłowy Sąd Apelacyjny – *College van Beroep voor het bedrijfsleven*, Stypendialny Sąd Apelacyjny – *College van Beroep Studienfinanciering*). Jeśli do rozstrzygnięcia sporu nie jest właściwy jeden z nich, należy zbadać, czy kompetencje w danej sprawie ma ogólny sąd administracyjny. W przypadku, gdy przepisy jej nie przewidują, pozostaje zweryfikowanie dopuszczalności dochodzenia roszczenia w drodze postępowania przed sądem cywilnym.

decyzje mogą być zaskarżone<sup>18</sup>. Analogicznie, co potwierdza art. 6:2 Awb, przedmiotem odwołania może być tylko zaniechanie obejmujące wydanie decyzji indywidualnej.

Warunkiem wniesienia odwołania do sądu administracyjnego jest wyczerpanie przez zainteresowaną stronę środków zaskarżenia przysługujących w drodze administracyjnej<sup>19</sup>. Tzw. „rewizja wewnętrzna” (*bezwaarschriftprocedure*) sprawy w postaci wniesienia sprzeciwu do organu zobligowanego do wydania decyzji lub odwołania administracyjnego do organu wyższego stopnia ma służyć zapobieganiu przeciążania sądów sporami, które mogą znaleźć swoje rozstrzygnięcie bezpośrednio między osobami zainteresowanymi a organami administracyjnymi<sup>20</sup>.

Sąd może nakazać organowi wydanie decyzji, udzielając mu odpowiednich instrukcji do ponownego rozstrzygnięcia sprawy. W szczególności, gdy nie istnieje szczególna regulacja w zakresie terminu wydania decyzji, może wyznaczyć „rozsądny termin”, w jakim organ będzie musiał podjąć decyzję indywidualną. Sądy najczęściej wyznaczają terminy zbliżone do tych przewidzianych dla załatwienia sprawy w przepisach szczególnych bądź w Awb (najczęściej nakazują wydanie decyzji w ciągu miesiąca). Obowiązek organu dotyczący określenia dodatkowego terminu na podstawie art. 4:14 § 1 Awb nie ma tu zastosowania<sup>21</sup>.

Specyfiką systemu holenderskiego jest przyznanie sądowi administracyjnemu kompetencji do rozstrzygnięcia sprawy we własnym zakresie. Jeżeli sąd uzna, iż organ nie ma swobody rozstrzygnięcia, bowiem przepisy prawa przewidują tylko jedno możliwe rozwiązanie w danej sprawie może sam podjąć decyzję zastępczą. Zgodnie z orzecnictwem i prawem precedensowym sąd może wydać taką decyzję także wówczas, gdy między stronami postępowania istnieje spór co do faktów. W takim wypadku sąd może samodzielnie przeprowadzić postępowanie wyjaśniające lub nałożyć na strony (lub jedną stronę) obowiązek udowodnienia konkretnych faktów. W praktyce decyzje

---

<sup>18</sup> Po pierwsze, przedmiotem odwołania nie są powszechnie wiążące regulacje (w tym akty prawne wydawane przez Stany Generalne, przez organa samorządowe i w wyniku legislacji delegowanej). Niemniej jednak prawo odwołania służy względem indywidualnych decyzji wydanych w oparciu o powyższe akty, a zatem faktycznie możliwa jest kontrola ich implementacji. Po wtóre, wykluczone spod kontroli sądowej pozostają wewnętrznie wiążące regulaminy i wytyczne (art. 8:4 i 8:5 Awb). Spory w tych przypadkach rozstrzygają sądy cywilne.

<sup>19</sup> Spod „wstępnej selekcji” wyłączone zostały pewne kategorie decyzji, np. te mające być wydane w związku z tzw. poszerzoną procedurą przygotowawczą przewidziane w dziale 3 Awb (art. 7:1 Awb).

<sup>20</sup> Z. Kmiecik, *System kontroli działań administracji w Holandii*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 3, s. 68.

<sup>21</sup> P.J.J. Buuren, T.C. Borman (red.), op. cit., s. 170.

zastępcze wydawane są najczęściej w sprawach z zakresu prawa podatkowego<sup>22</sup>. W ten sposób system holenderski zapewnia osobom zainteresowanym możliwość rzeczywistego naprawienia krzywdy. Ponadto sąd może przyznać odszkodowanie za straty, jakie strona poniosła w wyniku zaskarżonej decyzji<sup>23</sup>.

Od orzeczenia sądu okręgowego strona zainteresowana, działając na podstawie art. 37 *Ustawy o Radzie Stanu* i art. 18 *Ustawy o odwołaniach*, może odwołać się do sądu wyższej instancji – do Centralnej Rady Odwoławczej w Utrechcie (*Centrale Raad van Beroep*) albo do Sekcji Prawa Administracyjnego Rady Stanu w Hadze – kompetencje ich zależne są od rodzaju zaskarżonej decyzji. Sąd apelacyjny może utrzymać w mocy orzeczenie sądu pierwszej instancji, stwierdzić jego nieważność i wydać nowe orzeczenie, albo przesłać sprawę do ponownego rozpatrzenia.

Jeśli określony akt administracyjny nie może zostać zakwalifikowany jako decyzja indywidualna, a zatem nie może stanowić podstawy odwołania do sądu administracyjnego, występujący ze skargą może wszcząć postępowanie przeciwko danemu organowi administracyjnemu (lub jeśli organ nie jest samodzielną jednostką prawną, przeciwko jednostce, której część on stanowi) w oparciu o procedury odszkodowawcze. Droga ta jest także otwarta w przypadku decyzji indywidualnych. Czy takie powództwo cywilne jest w stanie przynieść pożądany skutek, pozostaje naturalnie odrębną kwestią<sup>24</sup>.

Do środków ochrony prawnej należą także interwencje podejmowane przez Ombudsmána oraz bardziej odformalizowana postać kontroli administracji publicznej – prawo do petycji przyznane na podstawie art. 5 Konstytucji Holandii. Każdy obywatel ma prawo zwrócić się do organu, który wydał decyzję (lub, mimo wniosku, jej nie wydał) albo do ciała przedstawicielskiego (tj. Stanów Generalnych). Organ taki nie ma obowiązku odpowiedzi na petycję, choć mają tu zastosowanie ogólne zasady właściwej administracji. Jedna z nich podkreśla, że każdy rozsądny wnioskodawca powinien spodziewać się odpowiedzi<sup>25</sup>.

W 2009 roku do ustawy – *Ogólne prawo administracyjne* wprowadzono przepisy określające odpowiedzialność finansową organu administracji za przewlekłość postępowania. Po przekroczeniu ustawowego terminu dla wy-

---

<sup>22</sup> B.J. Schueler, *Settling of Disputes in Administrative Law in the Netherlands*, [w:] *Comparative Studies on the Judicial Review in East and Southeast Asia*, Y. Zhang (red.), the Hague-London-Boston 1997, s. 233.

<sup>23</sup> Ibidem, s. 235.

<sup>24</sup> M. van Hooijdonk, P.V. Eijssvoogel, *Litigation in the Netherlands: Civil Procedure, Arbitration and Administrative Litigation*, The Hague 2009, s. 146.

<sup>25</sup> J. Dekker, op. cit., s. 227-228.

dania decyzji administracyjnej organ ma zapłacić karę na rzecz wnioskodawcy za każdy dzień zwłoki, maksymalnie do 42 dni<sup>26</sup>. Kara jest płatna w terminie dwóch tygodni od dnia, w którym upłynął termin wydania decyzji administracyjnej i organ administracji otrzymał od wnioskodawcy pisemne zawiadomienie o zwłoce, a wniesienie odwołania dotyczącego bezczynności organu nie zawiesza kary. Natomiast nie będzie ona wymagalna, gdy zawiadomienie o zwłoce wpłynęło po zbyt długim czasie, gdy wnioskodawca nie jest zainteresowaną stroną i wniosek jest w sposób oczywisty niedopuszczalny lub bezpodstawny (art. 4:17 Awb). Organ administracji w drodze decyzji administracyjnej ustala wymagalność kary i określa jej wysokość w ciągu dwóch tygodni od ostatniego dnia, w którym kara zaczęła być wymagalna.

Omówione powyżej środki prawne, w sposób oczywisty, różnią się między sobą stopniem efektywności. Jak pokazuje praktyka, najbardziej skuteczny środek przeciw opieszalej administracji może stanowić sądowy nakaz wydania decyzji w określonym, krótkim czasie, choć i ten instrument nie do końca jest w stanie chronić interesy obywatela ze względu na czas trwania postępowania i złożoność postępowania dowodowego. Na przykładzie holenderskiego systemu należy stwierdzić, że nieodzowne jest istnienie kontroli sądownoadministracyjnej bezczynności organów administracyjnych, jak i systemu kar dyscyplinarnych nakładanych na opieszale organa. W ocenie doktryny, organa powinny być zobowiązane do potwierdzania przyjęcia wniosków i komunikowania postępu prac nad jego rozpatrywaniem, w tym biegu terminów. Obywatel musi jednocześnie otrzymywać informację na temat środków prawnych przysługujących mu w przypadku inercji organu skutkującej niewydaniem decyzji<sup>27</sup>. Ostatnie usprawnienie funkcjonowania systemu holenderskiego wynika także z konsekwentnej implementacji koncepcji fikcyjnych decyzji i uwzględnianie jej w regulacjach szczególnych, co pomaga przemóc przewlekłość postępowania administracyjnego i przyspieszyć uzyskanie merytorycznej decyzji. W dużym stopniu przyczynia się do tego względnie szybkie i mniej sformalizowane postępowanie przed sądami administracyjnymi – średni czas spornego postępowania w sądzie okręgowym to około 10 miesięcy<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Obecnie kwota kary wynosi 20 euro za dzień za czternaście pierwszych dni, 30 euro za dzień za kolejne czternaście dni i 40 euro za dzień za kolejne dni, a kwoty te mogą być regulowane stosownie do wahań indeksów cen konsumenckich.

<sup>27</sup> C.M. Saris, op. cit., s. 85.

<sup>28</sup> M. van Hooijdonk, P.V. Eijssvoogel, op. cit., s. 3.

3.

## Ograniczanie bezczynności federalnych agencji administracyjnych w USA. Zarys problematyki

**S**pecyfika federalnego ustroju Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej (USA) przekłada się na konstrukcję amerykańskiej administracji publicznej, która organizacyjnie i funkcjonalnie jest inna od znanej nam „administracji kontynentalnej”.

Przede wszystkim należy odnieść się do istoty agencji administracyjnych w Stanach Zjednoczonych, które są jednym z ważniejszych elementów ustroju administracji amerykańskiej. Otóż, nawiązując do treści *Federal Administrative Procedural Act* (APA), który jest podstawowym dokumentem dotyczącym amerykańskiego prawa postępowania administracyjnego, agencją administracyjną jest podmiot wykonujący działania inne niż ustawodawcze i sądownicze, czyli wykonawcze. Innymi słowy, każdy podmiot funkcjonujący poza systemem władzy uchwałodawczej i sądowniczej oraz z wyłączeniem prezydenta USA i jego bezpośrednich doradców jest traktowany jako agencja administracyjna<sup>1</sup>. Prawo będące podstawą funkcjonowania tychże agencji zwane jest w Stanach Zjednoczonych prawem administracyjnym, aczkolwiek w strukturze agencji znajdują się takie, które działają na podstawie np. prawa wojennego (nie będącego prawem administracyjnym) i dotyczy to chociażby wszystkich „agencji wojskowych” (tzw. *military agencies*). Generalnie można jednak wskazać na dwa rodzaje agencji administracyjnych w USA: *Regulatory agencies* i *Agencies administering benefit programmes*. W ostatnich latach (lata

---

<sup>1</sup> Zob. A. B. Morrisom, *Fundamentals of American Law*, Oxford University Press, New York, 1996, s. 130 i nast.

80. XX wieku) amerykańskie agencje administracyjne powoływane są głównie do świadczenia różnych usług publicznych, które wcześniej realizowane były przez podmioty o charakterze prywatnym. Ciekawym w tym przypadku jest fakt, że agencje te operują na podstawie prawa zbliżonego do prywatnego, nie zaś publicznego (w sensie prawa administracyjnego).

*Regulatory Agencies* posiadają kompetencje w zakresie funkcji wykonawczych i reglamentacyjno-porządkowych, zajmują się sankcjonowaniem działań sprzecznych z przepisami prawa. Decydują o prawach, obowiązkach i sposobach ich wykonywania. Niewątpliwie są one najbardziej rozpowszechnionym rodzajem agencji administracyjnych w USA. Drugi rodzaj agencji odpowiada natomiast za całą świadczącą sferę administracji publicznej zajmując się między innymi kwestiami socjalnym, społecznymi, zdrowotnymi, ochroną środowiska, etc.

Podstawą prawną działania agencji administracyjnych są ustawy nadawane im przez odpowiednie ciała uchwałodawcze (w przypadku agencji federalnych jest to Kongres). W ustawach tych określa się nie tylko zakres działania agencji, ale również formę tychże działań. Agencje mają prawo kształtować (uznaniowość) uprawnienia osób fizycznych i prawnych wtedy, gdy ich przepisy tego nie regulują<sup>2</sup>. Takie rozwiązanie jest efektem polityki Nowego Ładu za prezydentury F. D. Roosevelta i między innymi dwóch orzeczeń Sądu Najwyższego z 1935 roku<sup>3</sup>.

W związku z faktem zmieniającej się rzeczywistości społeczno-ekonomicznej kompetencje agencji administracyjnych określone w ustawach okazywały się bardzo często zbyt ograniczone do racjonalnego administrowania sprawami publicznymi. Dlatego też te akty prawne przybierać zaczęły coraz bardziej abstrakcyjną treść zawierając sformułowania o bardzo ogólnym charakterze i tym samym uprawniając agencje do swobodnego decydowania w wielu „nowych” sprawach. Problem ten został dostrzeżony przez Kongres, który wprowadził zasadę „weta legislacyjnego” umożliwiającą uchylene każdej decyzji agencji przez obie Izby Kongresu (procedujące pojedynczo lub wspólnie). Jednakże Sąd Najwyższy dopatrywał się w tej praktyce naruszenia zasady równowagi się władz i ingerowania władzy uchwałodawczej w kompetencje władzy wykonawczej, co jednak nie spowodowało „wycofania” tej procedury<sup>4</sup>.

Podejmując się analizy roli organów władzy publicznej w badaniu bezczynności amerykańskich agencji administracyjnych należy odnieść się do kwestii procedury administracyjnej określonej w przywoływanym wyżej

---

<sup>2</sup> Ibidem.

<sup>3</sup> *Schechter Poultry Corp. v. United States*, 295 U.S. 495 (1935); *Panama Refining CO. v. Ryan*, 293 U.S. 388 (1935).

<sup>4</sup> *Immigration and Naturalization Service v. Chadha*, 462 U.S. 919 (1983).

akcie prawnym APA. Przede wszystkim, podstawową zasadą procedury administracyjnej w USA jest *audi alteram partem* (wysłuchanie stron) co ma zabezpieczyć prawo każdego zainteresowanego do udziału w toczącym się postępowaniu. Zasada ta przyczyniła się do znacznej judycjalizacji procedury administracyjnej, realizowanej przez agencje administracyjne, zbliżając ją do postępowania sądowego. Agencje są zobligowane do ogłaszania w swego rodzaju „biuletynie informacyjnym” (*Federal Register* – FR) informacji na temat toczących się postępowań administracyjnych i proponowanych rozstrzygnięć. Każdy podmiot zainteresowany danym postępowaniem na podstawie informacji pochodzących z FR może zgłaszać pisemnie lub ustnie wnioski, opinie, zastrzeżenia do rozstrzyganej sprawy. Praktyka ogłaszania postępowań spotkała się z krytyką sądów niższej instancji, które w swoich orzeczeniach wskazywały na ograniczoną dostępność tego typu informacji bowiem nie wszyscy obywatele, nawet ci, którzy mogą mieć interes w toczącym się postępowaniu śledzą na bieżąco pojawiające się w FR informacje. Niemniej jednak Sąd Najwyższy stwierdził, że podawanie do publicznej informacji danych o toczącym się postępowaniu jest jak najbardziej zgodne z zapisami APA. Żaden sąd nie może wpłynąć na agencję administracyjną w taki sposób żeby podejmowała ona wysiłek upubliczniania informacji o toczących się postępowaniach w sposób inny niż poprzez FR. Jedynie Kongres powołujący ustawą agencję bądź sama agencja może wprowadzić dodatkową procedurę upubliczniania informacji w postępowaniach<sup>5</sup>. Co ciekawe, agencje administracyjne w swoim postępowaniu często korzystają z metody analizy kosztów i zysków w podejmowaniu rozstrzygnięć, co z kolei jest kontestowane przez sądy analizujące funkcjonowanie agencji bowiem nie wszystkie kwestie można poddać tego rodzaju analizie, a dokładniej chodzi o sprawę z zakresy tzw. państwa opiekuńczego<sup>6</sup>.

Federalne agencje administracyjne (jak i agencje stanowe) traktowane są w amerykańskiej doktrynie prawa administracyjnego jako bardzo istotne elementy w sferze władzy wykonawczej, które muszą być poddawane kontroli. Przewiduje się kontrolowanie działalności federalnych agencji administracyjnych przez Kongres, sądy, prezydenta oraz opinię publiczną w formie kontroli społecznej, która wbrew pozorom jest dosyć istotna przez chociażby możliwość oddziaływania grup interesu (społecznych i biznesowych) w przesłuchaniach w Kongresie. Celem tejsze kontroli jest wpływanie na zwiększenie aktywności agencji w ramach przypisanych im kompetencji<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Zob.: A. B. Morrison, op. cit., s. 138.

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> J.P. Chamberlain, P.R. Hays, *The judicial functions in Federal administrative agencies*, The Commonwealth Fund 1942, s. 70 i nast.

Kongres, który powołuje do życia agencje odgrywa najistotniejszą rolę w procesie jej kontrolowania wpływając na zakres jej działania. Zmiany w przepisach prawa (ustawie) dotyczących konkretnej agencji mogą być efektem niewydania przez agencję przepisów wykonawczych do ustawy (ustaw) określających polityki federalne lub też niewdrożenia w życie wydanych przez siebie aktów prawnych. Poza tym, zmiany dot. agencji mogą być także wywołane przez osoby fizyczne i prawne, które nie są zadowolone z pracy agencji i zgłaszają Kongresowi wnioski w sprawie modyfikacji (zwiększenia lub zmniejszenia) jej kompetencji. Zanim jednak podjęte zostaną odpowiednie zmiany przepisów prawa (nowelizacje) przed Kongresem odbywa się publiczne przesłuchanie zgłaszających postulaty zmian jak też przedstawicieli danej agencji, którzy mają prawo przedstawić „swoją punkt widzenia” w podnoszonej kwestii. Rezultatem takiego przesłuchania może być zmiana stanowiska agencji przez np. zmianę procedur wewnętrznych, podjęcia lub zaniechania działania.

Kolejnym rodzajem kontroli agencji administracyjnych jest sądowa kontrola ich działalności. W porównaniu z zakresem kontroli sprawowanej przez Kongres kontrola sądowa nie odgrywa specjalnie istotnej roli w funkcjonowaniu agencji. Sądy badają zazwyczaj to, czy działalność danej agencji administracyjnej mieści się w ramach prawnych określonych w ustawie powołującej do życia agencję (legalność) oraz czy agencja wykonuje politykę publiczną. Praktycznie, podmioty niezadowolone z działania lub braku działania danej agencji mogą wpłynąć na ten stan zgłaszając swoje zastrzeżenia do odpowiedniej komisji Kongresu i dążyć tym samym do zmiany (nowelizacji) prawa dotyczącego agencji. Rola prezydenta USA w kontrolowaniu agencji sprowadza się do badania czy wykonuje ona właściwie politykę prezydenta. Poza tym, już na etapie powoływania agencji do życia Kongres na wniosek prezydenta określa zakres działania agencji i tym samym wypełnia on wolę polityczną prezydenta. Dodatkowo, prezydent powołuje szefa agencji, którego zadaniem jest dbanie o realizację jego polityki w zakresie kompetencji danej agencji administracyjnej.

Bezczynność w przypadku federalnych agencji administracyjnych jest dosyć trudna do zdefiniowania bowiem chodzi tutaj bardziej o zakres kompetencji agencji ujętych w powołującej je do życia ustawach. Im bardziej szczegółowe regulacje zawiera akt prawny, tym mniej możliwości do swobodnego działania ma dana agencja i tym samym może być ona „posądzona” o beczynność. Oczywiście możliwa jest także sytuacja odwrotna, gdzie dochodzi do zbyt abstrakcyjnego określenia zakresu działania agencji, która nie będzie podejmować żadnych działań ze względu na możliwość stwierdzenia zbyt daleko posuniętej uznaniowości.



4.

## Rozwiązania przeciwdziałające bezczywności organów administracji publicznej w belgijskim i francuskim porządku prawnym

Postępowanie administracyjne w Belgii nie zostało unormowane przepisami kodeksu postępowania administracyjnego i charakteryzuje się pragmatycznym podejściem władz, które stworzyły, bez podstawy zawartej w konkretnej normie prawnej, w sposób mniej lub bardziej zorganizowany, możliwość odwoływania się od czynności organów administracyjnych<sup>1</sup>. Bezczywność organów administracji publicznej została ograniczona instytucją zachowania rozsądnego terminu. W belgijskim porządku prawnym istnieje wymóg zachowania rozsądnego terminu rozpatrywania spraw. Stosuje się tu bezpośrednio *Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności* (dalej: Konwencja) niezależnie od krajowych przepisów ustawowych i konstytucyjnych. Art. 6 § 1 Konwencji stanowi, iż „*Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły sąd ustanowiony ustawą, przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej*”. Co więcej, konieczność rozpatrywania spraw w rozsądnym terminie stała się wymogiem wprowadzonym

---

<sup>1</sup> R. Andersen, P. Nihoul, *Droit administratif, Les principes generaux applicable aux recours administratifs internes 1119*, [w:] „Revue Europeenne de Droit Public”, vol. 18, No 3, jesień 2006.

ustawowo. Pojęcie „rozsądny termin” znalazło zastosowanie w 635 aktach prawa belgijskiego<sup>2</sup>.

Organ orzekający wyposażony jest w kompetencje, których stosowanie jest obligatoryjne, co oznacza, iż zobowiązują one organ do działania. Termin, który towarzyszy takim kompetencjom jest zazwyczaj terminem ustawowo przyjętym. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Rady Stanu, termin ten jest bezwzględnie oznaczony, w którym organ musi podjąć decyzję oraz powinien go przestrzegać. Przekroczenie tego terminu nie powoduje unieważnienia postępowania, natomiast pozbawia organ właściwości do działania w tej konkretnej sprawie. Ustawodawca wprowadził rozsądny termin, który musi być przestrzegany przez organa odwoławcze. Wymóg przestrzegania rozsądnego terminu, wskazany jest w ustawie, a organ nie może go przekroczyć. Kryteria stosowane przez Radę Stanu, w celu dokonania oceny zasadności czasu, w którym należy podjąć decyzję są takie same jak określone przez Europejski Trybunał Praw Człowieka. Pojęcie „rozsądny termin” musi więc odzwierciedlać konieczną równowagę między szybkim a sprawiedliwym postępowaniem<sup>3</sup>.

Nadmierne opóźnienie w rozpatrywaniu spraw zauważalne i odczuwalne jest głównie w działalności sądów, i to głównie w Brukseli (ze względu na problemy językowe, które ustawodawca starał się rozwiązać bazując na art. 6 Konwencji). Tym samym do kodeksu postępowania sądowego został wprowadzony art. 86 bis w sprawie wykorzystania języków w postępowaniu sądowym w celu zmniejszenia dwujęzycznych wymagań oraz dopuszczenia spraw w języku francuskim jako że stanowią większość postępowań przed sądem w Brukseli i sądami apelacyjnymi.

Pozasądowe środki przeciwdziałania przewlekłości postępowania w belgijskim prawie administracyjnym dotyczą zwalczania bezczynności organów w sprawach dotyczących zezwoleń administracyjnych, czyli przy wykonywaniu kompetencji dyskrecjonalnych. Cechą charakterystyczną systemu zezwoleń administracyjnych jest fakt, że obywatel może wykonywać działalność podlegającą zezwoleniu dopiero po podjęciu decyzji przez organ w sprawie wniosku.

Precyzyjne ustalenie treści pojęcia „rozsądnego terminu” napotyka co najmniej dwie przeszkody. Aby być bardziej precyzyjnym, „racjonalność” terminu, w którym organ musi powziąć decyzję, jest determinowany głównie

---

<sup>2</sup> Dokument elektroniczny. Tryb dostępu: <http://eur-lex.europa.eu/n-lex/exec.html?conncmd=navigbylist&>.

<sup>3</sup> Komisja Wenecka, Strasburg 3 kwietnia 2007 r., Badanie nr 316/2004, CDL-AD (2006) 036rev [dokument elektroniczny]. Tryb dostępu: [www.venice.coe.int/docs/2006/CDL%282006%29026-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL%282006%29026-e.pdf).

poprzez zdolność organu do gromadzenia dowodów, informacji oraz opinii pozwalających na podjęcie decyzji przy pełnej znajomości faktów<sup>4</sup>.

Po pierwsze, podmiotowość odgrywa dużą rolę w ustalaniu co jest „rozsądne”. Oczywiście może podlegać dyskusji to, czy złożoność i wartość sprawy oraz dobra wola wnioskodawcy jest istotną okolicznością, ale faktem jest, że „racjonalność” jest niedostatecznym kryterium w dzisiejszych czasach, gdzie preferowana jest wiedza o tempie postępowania. Po drugie, możliwość ustalenia racjonalnego terminu ustanawia obowiązkowy warunek do stosowania prawa<sup>5</sup>. Prawo do wydania decyzji na podstawie wniosku jest nie tylko możliwe, ale wręcz konieczne – staje się obowiązkiem i wyklucza uznaniowość.

Bezczynność organu może występować w dwóch przypadkach. Po pierwsze wtedy, kiedy organ może wydać decyzję, co dotyczy jedynie wykonywania władzy dyskrecyjnej – wydawania aktów administracyjnych swobodnych. Bezczynność organu w tym przypadku oznacza brak wydania decyzji, ale skarga na jego beczynność musi być odrzucona jako niedopuszczalna. Po drugie, kiedy organ musi wydać decyzję albo rozpatrzyć wniosek lub wydać decyzję z urzędu albo podjąć środki przewidziane prawem (dotyczy aktów administracyjnych związanych).

Bezczynność organu może być rozumiana jako dorozumiana decyzja (tzw. milczące przyzwolenie), bądź jako decyzja pozytywna lub negatywna, jeżeli ustawodawca przypisał beczynności określone w prawie znaczenie.

Na beczynność organu przysługują następujące środki:

1. Zgodnie z art. 14 § 2 i § 3 ustawy ujednociającej ustawę o ustroju i postępowaniu przed Radą Stanu<sup>6</sup>, zainteresowany może wymagać od organu wydania decyzji, jeżeli organ jest do tego zobowiązany przez prawo, natomiast jeżeli organ nie wyda decyzji w ciągu 4 miesięcy, beczynność traktowana jest na równi z decyzją odmowną, od której służy odwołanie do Rady Stanu.
2. Pisemne ponaglenie.
3. Środki pośrednie to: poniesienie odpowiedzialności przez urzędnika oraz wniesienie skargi do organu nadzoru.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Conseil d'Etat z 6 lutego 1986 r., SA Elpee Gas Belgium, 26155; Conseil d'Etat z 1 grudnia 1988 r., CAP, 31487; Conseil d'Etat z 17 listopada 1995 r., Nose et Mondelier, 56256, *A.P.T.*, 1995/4, p. 297.

<sup>5</sup> J.-F. Neuray, „Vie et mort du permis tacite”, *A.P.T.*, 2002, s. 55.

<sup>6</sup> Lois Coordonnees sur le Conseil d'Etat z 12 stycznia 1793 r., [dokument elektroniczny]. Tryb dostępu: [www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1973011202&table\\_name=loi](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1973011202&table_name=loi)

<sup>7</sup> R. Andersen, P. Nihoul, *Droit administratif, Les principes generaux applicable aux recours administratifs internes 1153*, [w:] *Revue Europeenne de Droit Public*, vol. 18, No 3, jesień 2006.

Na tle prawa belgijskiego, milczące przyzwolenie jest ograniczone do postępowań, w których decyzja nie jest podejmowana. Ustawodawca decyduje o nadaniu znaczenia pozytywnego (przyznanie pozwolenia) lub negatywnego (decyzja odmowna) milczeniu władz. Istnieją dwa rodzaje milczącego przyzwolenia: wnioskodawcy przysługują uprawnienia bez wydawania zgody lub uprawnienia mogą zaistnieć jedynie po zaistnieniu milczącego przyzwolenia organu administracji publicznej. W pierwszym przypadku, wnioskodawcy nie przysługują żadne środki prawne, natomiast w drugim przypadku, przysługuje jeden. W zakresie planowania przestrzennego. Milczące przyzwolenie było również przedmiotem orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości. Zgodnie z dyrektywami unijnymi, mechanizm milczącego przyzwolenia jest mało prawdopodobny aby uruchomić właściwe prawo Unii Europejskiej<sup>8</sup>. W orzeczeniu Komisja przeciwko Belgii, Komisja skrytykowała szereg przepisów prawa belgijskiego, w których znalazło zastosowanie milczące przyzwolenie, dotyczących wytycznych z zakresu ochrony środowiska. Trybunał Sprawiedliwości orzekł, iż władze krajowe są zobowiązane do rozważenia wszystkich wniosków o wydanie zezwolenia<sup>9</sup>, ponieważ zarówno milczące przyzwolenie jak i milcząca odmowa jest niezgodna z obowiązkiem nałożonym przez prawo unijne na czynności wymagające zezwolenia.

Istnieje również możliwość nałożenia na organ grzywny (art. 40 § 7 dekretu Walonii dotyczący zezwoleń środowiskowych), która wynosi dwudziestokrotność kwoty wskazanej w art. 177 ust. 2, w przypadku odmowy udzielenia zezwolenia ze względu na brak decyzji organu pierwszej instancji, roszczenia o nałożenie grzywny leżą w kompetencji sądów. Oprócz grzywny, istnieją również środki odwoławcze w postępowaniu administracyjnym, w którym rozsądny termin jest irracjonalnie długi. Rząd Belgii został skazany przez Europejski Trybunał Praw Człowieka za naruszenie art. 6 § 1 Konwencji.

Trybunał stwierdził niezgodności w rozsądnym terminie w odniesieniu do postępowania administracyjnego w sprawie Enterprise Robert Delbrassine SA przeciwko Belgii z dn. 1 lipca 2004 roku, w której to sprawie Rada Stanu zajęła stanowisko w sprawie dopiero po pięciu latach tłumacząc się złożonością sprawy (dot. zagospodarowania przestrzennego, urbanistyki i ochrony środowiska) oraz ilością uczestników postępowania., nie przedstawiono żadnego dowodu przemawiającego za słusnością tak długiego terminu rozpatrywania sprawy. Ponadto zauważyć należy, że Trybunał orzekł podobnie w sprawie Praet NPV przeciw Belgii, z dn. 28 października 2004 r.

---

<sup>8</sup> Orzeczenie ETS z 28 lutego 1991 r., C-360/87, Komisja przeciwko Włochy.

<sup>9</sup> Orzeczenie z 14 czerwca 2001 r., C-230/00, Komisja przeciwko Belgii.

Bezczynność organów regionalnych – rady regionalnej w postępowaniu dotyczącym planowania przestrzennego, uregulowana została Walońskim Kodeksem Planowania Przestrzennego, Urbanistyki, Dziedzictwa i Energii<sup>10</sup> (CWATUP, fr. *Code wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Energie*). Zgodnie z prawem urbanistycznym, po upływie ustawowego terminu (który będzie się różnić w zależności od charakteru sprawy) do udzielenia pozwolenia lub jego odmowy (Art. 118), wnioskodawca może skierować sprawę do organu planowania regionalnego, który powinien orzec nie uchybiając obowiązkowemu terminowi. Po upływie terminu zawitego, ustawodawca traktuje brak decyzji jako odmowę wydania pozwolenia<sup>11</sup> (CWATUP, 118, § 2) jednocześnie uzależnia dalsze (ewentualne) postępowanie od organów samorządu województwa (art. 119).

Wobec beczynności organu odwoławczego lub wyższego szczebla (w przypadku dwuinstancyjnego postępowania odwoławczego) ustawodawca odwołuje się często do instytucji pisemnego ponaglenia, które przekształca termin względnie oznaczony w bezwzględny, w którym organ musi podjąć decyzję.

Zgodnie z art. 121, po upływie 75 dni od otrzymania odwołania, odpowiedni organ administracji rządowej (ewentualnie Rada Stanu) zawiadamia na piśmie o zaistniałym fakcie wnioskodawcę, radę regionalną oraz organ planowania regionalnego. W przeciwnym wypadku, wnioskodawca może wysłać do odpowiedniego organu administracji rządowej (Rady Stanu) pisemnie ponaglenie jednocześnie informując organa samorządowe. Jeżeli odpowiedni organ administracji rządowej (Rada Stanu) nie wyda decyzji w ciągu 30 dni od otrzymania pisemnego ponaglenia, decyzję uznaje się za pozytywną<sup>12</sup>.

Francuskie postępowanie administracyjne kształtowało się ewolucyjnie, a w ustroju i polityce właściwym okresowi *Ancien Régime*<sup>13</sup>, Rada Królewska sprawowała właściwą jurysdykcję administracyjną, podczas gdy parlament posiadał większość atrybucji z zakresu wymiaru sprawiedliwości<sup>14</sup>.

Na tle uregulowań francuskiego prawa, wyraźny wymóg zachowania rozsądnego terminu w postępowaniu, nie istnieje. Nowelizacja z 2005 roku zmieniająca proceduralną część kodeksu postępowania sądowoadmini-

---

<sup>10</sup> Dokument elektroniczny. Tryb dostępu:

<http://mrw.wallonie.be/DGATLP/DGATLP/pages/DGATLP/Dwnld/CWATUPE.pdf>.

<sup>11</sup> Conseil d'Etat, 24 June 1980, Ville de Courtrai, 20447, Recueil, p. 827.

<sup>12</sup> Dokument elektroniczny. Tryb dostępu: [www.venice.coe.int/docs/2005/CDL%282005%29092add-bil.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL%282005%29092add-bil.pdf).

<sup>13</sup> J. Borkowski, *Francja*, s. 161, [w:] *Postępowanie administracyjne w Europie*, Z. Kmiecik (red.), Zakamycze 2010.

<sup>14</sup> J.St. Langrod, *Zarys sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 1925, s. 83, za: J. Borkowski, [w:] *Postępowanie administracyjne w Europie*, Zakamycze 2005.

stracyjnego<sup>15</sup>, określiła nowe zasady podejmowania w sprawie wniosków dotyczących czasu trwania postępowania administracyjnego. Właściwym organem, zarówno w pierwszej, jak i w drugiej instancji, jest Rada Stanu. W związku z tym wnioski są rozpatrywane szybko, co pozwala uniknąć nowych sporów w odniesieniu do czasu trwania postępowania<sup>16</sup>. Również został wprowadzony środek zapobiegawczy zgodnie z zaleceniami Komitetu Ministrów Rady Europy, ustawodawca zdecydował się na przyznanie szczególnych zadań Stałej Komisji Kontroli Sądów Administracyjnych. Każda ze stron postępowania po skierowaniu wniosku do szefa Komisji o skontrolowanie przewlekłości postępowania, otrzyma decyzję administracyjną lub sądową w sprawie odszkodowania za szkody poniesione z powodu przewlekłości postępowania administracyjnego. Skarga na decyzję w sprawie zasadności długości postępowania przysługuje stronie do sądu apelacyjnego.

Niezależnie od stopnia zaawansowania postępowania, którego długość wydaje się przesadzona, art. L. 781-1 *Kodeksu postępowania sądowoadministracyjnego* pozwala na uzyskanie stwierdzenia naruszenia prawa, którego przyczyną była przewlekłość postępowania oraz uzyskania prawa do odszkodowania za straty z niego wynikające. Przy ocenie zasadności czasu trwania postępowania, właściwe organa opierają się na kryteriach określonych przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> *Code de justice administrative*, 4 maja 2000, Dokument elektroniczny. Tryb dostępu: [www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070933](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070933).

<sup>16</sup> Dokument elektroniczny]. Tryb dostępu: <http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL%282005%29092add-bil.pdf>.

<sup>17</sup> Komisja Wenecka, Strasburg 3 kwietnia 2007 r., Badanie nr 316/2004, CDL-AD (2006) 036rev, [dokument elektroniczny]. Tryb dostępu: [www.venice.coe.int/docs/2006/CDL%282006%29026-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL%282006%29026-e.pdf).

## 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 instrument 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 employee 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 *Kudla 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

---

- Arkadiusz Bieliński, dr** – adiunkt w Katedrze Prawa Cywilnego,  
Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku
- Paula Borowska, mgr** – asystent w Katedrze Administracji Publicznej,  
Wyższa Szkoła Administracji Publicznej im. St. Staszica  
w Białymstoku
- Bogusława Dobkowska, dr** – adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego  
i Nauki o Administracji, Wydział Prawa i Administracji,  
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski oraz członek  
Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie
- Jarosław Dobkowski, dr** – adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego  
i Nauki o Administracji, Wydział Prawa i Administracji,  
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski oraz członek  
Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Olsztynie
- Anna Drabarz, mgr** – doktorant w Katedrze Prawa Międzynarodowego,  
Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku
- Tomasz Dubowski, dr** – adiunkt w Katedrze Prawa Międzynarodowego,  
Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku
- Wioleta Hryniewicka, mgr** – doktorantka w Katedrze Prawa Międzynarodowego,  
Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku
- Andrzej Igor Jackiewicz, dr** – adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego,  
Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku
- Marcin Kojto** – Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku
- Magdalena Kun-Buczko, dr** – adiunkt w Katedrze Stosunków Międzynarodowych  
i Bezpieczeństwa Narodowego w Wyższej Szkole  
Administracji Publicznej im. St. Staszica 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
- Iwona Wrońska**, dr – adiunkt w Katedrze Prawa Międzynarodowego,  
Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku

Recenzent:

**Dariusz Kijowski**, dr hab., prof. UwB – Katedra Prawa Administracyjnego,  
Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku