

SKARGA NA PRZEWLEKŁOŚĆ POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Paweł Kornacki

MONOGRAFIE LEX



LEX

a Wolters Kluwer business

SKARGA NA PRZEWLEKŁOŚĆ POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Paweł Kornacki



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2014

Stan prawny na 31 lipca 2014 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Adam Choiński

Opracowanie redakcyjne
Dagmara Wachna

Łamanie
Wolters Kluwer

Układ typograficzny
Marta Baranowska

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by
Wolters Kluwer SA, 2014

ISBN 978-83-264-3340-5

ISSN 1897-4392

Wydane przez:
Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przykopowa 33
tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów / 9

Wstęp / 15

Rozdział I

Źródła i standardy prawa do rozpoznania sprawy

bez nieuzasadnionej zwłoki / 25

1. Uwagi ogólne / 25
2. Prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki jako standard konstytucyjny, prawnomiędzynarodowy i unijny / 29
3. Prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki na poziomie regulacji ustawowej / 39
 - 3.1. Uwagi ogólne / 39
 - 3.2. Stan prawny przed 11 kwietnia 2011 r. / 44
 - 3.2.1. Skarga na bezczynność organu w ujęciu historycznym / 45
 - 3.2.2. Geneza ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki / 52
 - 3.2.3. Konstrukcja skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki / 65
 - 3.3. Stan prawny od 11 kwietnia 2011 r. / 75
 - 3.3.1. Uwagi wstępne / 75

- 3.3.2. Projekt przygotowany przez Biuro Pełnomocnika do spraw postępowań przed międzynarodowymi organami ochrony praw człowieka MSZ / 78
- 3.3.3. Wprowadzone zmiany normatywne / 86
- 3.4. Krajowe środki prawne na tle orzecznictwa ETPC / 89
- 4. Podsumowanie / 95

Rozdział II

Przedmiot skargi. Definicja przewlekłości postępowania administracyjnego / 99

- 1. Uwagi ogólne / 99
- 2. Definicja bezczynności organu. Milczenie organu oraz inne terminy związane z niedziałaniem administracji publicznej / 103
- 3. Definicja przewlekłości postępowania w ustawie skargowej z 2004 r. i jej zakres odniesienia / 116
- 4. Kryteria delimitujące przewlekłość postępowania i bezczynność organu / 127
- 5. Przewlekłość w wydaniu decyzji administracyjnej / 135
- 6. Przewlekłość w wydaniu postanowienia w postępowaniu administracyjnym / 139
- 7. Przewlekłość w wydaniu postanowienia w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym / 144
- 8. Przewlekłość w wydaniu innych niż decyzje i postanowienia aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa / 153
- 9. Przewlekłość w wydaniu pisemnej interpretacji przepisów prawa podatkowego w indywidualnej sprawie / 156
- 10. Przewlekłość w wykonaniu wyroku sądu administracyjnego / 158
- 11. Podsumowanie / 169

Rozdział III

Przesłanki dopuszczalności skargi / 179

- 1. Uwagi ogólne / 179
- 2. Przesłanki materialne / 187
 - 2.1. Właściwość sądu administracyjnego / 187
 - 2.1.1. Uwagi ogólne / 187

- 2.1.2. Kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez sądy powszechne / **191**
- 2.1.3. Kontrola przewlekłości postępowania administracyjnego w sprawie bezpośrednio albo pośrednio kontrolowanej przez sąd powszechny / **195**
- 2.1.4. Kontrola przewlekłości postępowania administracyjnego w sprawie należącej do właściwości sądu powszechnego / **203**
- 2.1.5. Ograniczenia właściwości o charakterze wewnętrznym / **206**
- 2.2. Brak zawisłości sprawy / **210**
- 2.3. Legitymacja skargowa / **216**
 - 2.3.1. Uwagi ogólne / **216**
 - 2.3.2. Legitymacja skargowa materialna / **218**
 - 2.3.3. Legitymacja skargowa formalna / **225**
- 2.4. Zdolność sądowa stron oraz zdolność procesowa strony skarżącej / **229**
 - 2.4.1. Uwagi ogólne / **229**
 - 2.4.2. Zdolność sądowa stron / **230**
 - 2.4.3. Zdolność procesowa strony skarżącej / **236**
- 2.5. Wykorzystanie środków obrony prawnej na drodze administracyjnej / **244**
- 3. Przesłanki formalne / **255**
 - 3.1. Uwagi ogólne / **255**
 - 3.2. Forma i treść skargi / **259**
 - 3.3. Tryb wniesienia skargi / **264**
 - 3.4. Wpis / **266**
 - 3.5. Odpisy skargi / **270**
- 4. Podsumowanie / **272**

Rozdział IV

Przesłanki uwzględnienia skargi / 276

- 1. Uwagi ogólne / **276**
- 2. Umorzenie postępowania / **278**
 - 2.1. Uwagi ogólne / **278**
 - 2.2. Cofnięcie skargi / **279**
 - 2.3. Śmierć strony / **282**
 - 2.4. Autokontrola organu administracji / **283**

3. Granice rozstrzygania sprawy sądowoadministracyjnej / **301**
 - 3.1. Uwagi ogólne / **301**
 - 3.2. Zakres horyzontalny / **302**
 - 3.3. Zakres wertykalny / **311**
4. Kryteria oceny zarzutu przewlekłości postępowania / **316**
 - 4.1. Uwagi ogólne / **316**
 - 4.2. Terminowość czynności / **323**
 - 4.3. Prawdliwość czynności / **327**
 - 4.4. Charakter sprawy / **337**
 - 4.5. Stopień faktycznej i prawnej zawichości sprawy / **338**
 - 4.6. Znaczenie sprawy dla strony, która wniosła skargę / **339**
 - 4.7. Zachowanie stron / **341**
5. Uwzględnienie skargi / **342**
 - 5.1. Uwagi ogólne / **342**
 - 5.2. Zobowiązanie organu do wydania w określonym terminie aktu lub interpretacji lub dokonania czynności lub stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa / **346**
 - 5.3. Stwierdzenie, czy przewlekłe prowadzenie postępowania miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa / **349**
 - 5.4. Wymierzenie grzywny / **358**
6. Oddalenie skargi / **363**
7. Zagadnienia intertemporalne / **365**
8. Podsumowanie / **372**

Wnioski końcowe / **379**

Wykaz orzeczeń / **395**

Bibliografia / **433**

Wykaz skrótów

1. Akty prawne

EKPC	Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.)
k.c.	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.)
k.k.	ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
Konstytucja RP	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
k.p.a.	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.)
k.p.c.	ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 101 z późn. zm.)
k.p.k.	ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)
KPP UE	Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 391)

- k.s.h.** ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1030 z późn. zm.)
- MPPOiP** Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167, załącznik)
- o.p.** ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 749 z późn. zm.)
- p.o.ś.** ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 z późn. zm.)
- p.p.s.a.** ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.)
- pr. bud.** ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.)
- p.u.s.a.** ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.)
- p.u.s.p.** ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 427 z późn. zm.)
- u.o.m.f.p.** ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz. U. Nr 34, poz. 173)
- u.p.e.a.** ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1015 z późn. zm.)
- u.s.d.g.** ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 672 z późn. zm.)

ustawa o NSA	ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 z późn. zm.)
ustawa skargowa z 2004 r.	ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843 z późn. zm.)
ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r.	ustawa z 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18 z późn. zm.)
u.s.u.s.	ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1442 z późn. zm.)

2. Czasopisma i wydawnictwa promulgacyjne

ATDP	Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka
CBOSA	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
GSP	Gdańskie Studia Prawnicze
GSP-Prz. Orz.	Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa
KPP	Kwartalnik Prawa Prywatnego
KZS	Krakowskie Zeszyty Sądowe
LEX	System Informacji Prawnej LEX
M.P.	Monitor Polski
M. Pod.	Monitor Podatkowy
ONSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego

ONSAiWSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSAB	Orzecznictwo Sądów Apelacji Białostockiej
OSNC	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNCP	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna oraz Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNP	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSNKW	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Izba Wojskowa
OSP	Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPika	Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
Pal.	Palestra
PiP	Państwo i Prawo
PPP	Przegląd Prawa Publicznego
Prok. i Pr.	Prokuratura i Prawo
Prz. Sejm.	Przegląd Sejmowy
PS	Przegląd Sądowy
ST	Samorząd Terytorialny
ZNSA	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

3. Inne

BO NSA	Biuro Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego
ETPC	Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
NTA	Najwyższy Trybunał Administracyjny
RPD	Rzecznik Praw Dziecka
RPO	Rzecznik Praw Obywatelskich
SA	sąd apelacyjny
SKO	Samorządowe Kolegium Odwoławcze
SN	Sąd Najwyższy
SO	sąd okręgowy
TK	Trybunał Konstytucyjny
UKE	Urząd Komunikacji Elektronicznej
UOKiK	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
URE	Urząd Regulacji Energetyki
WSA	wojewódzki sąd administracyjny

Wstęp

A. Niniejsza monografia dotyczy wymienionej w art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. skargi do sądu administracyjnego na przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ administracji publicznej. Ten środek prawny został wprowadzony do polskiego systemu prawa z dniem 11 kwietnia 2011 r.¹, uzupełniając dotychczasowe instrumentarium służące jednostce do akceleracji działań organów władzy publicznej, obejmujące przede wszystkim skargę na bezczynność organu administracyjnego, skargę na przewlekłość postępowania sądowego i sądowoadministracyjnego oraz skargę do ETPC w Strasburgu.

Wybór przedmiotu analizy podyktowany został po pierwsze luką w literaturze, ponieważ na gruncie postępowania administracyjnego nie ma monograficznego opracowania poświęconego zjawisku przewlekłości. Po drugie, jest motywowany względami merytorycznymi, gdyż tytułowe zagadnienie ma duże znaczenie zarówno dla podmiotów administrowanych, jak i ochrony interesu publicznego², a jednocześnie stanowi przedmiot sprzecznych wypowiedzi doktryny oraz nie jest jednolicie postrzegane w judykaturze. Dotyczy to już samego rozumienia pojęcia „przewlekłość postępowania administracyjnego”, a co za tym idzie wielu kwestii szczegółowych.

B. Tytuł pracy brzmi: „Skarga na przewlekłość postępowania administracyjnego”. Co prawda art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. i inne przepisy regulujące postępowanie sądowoadministracyjne posługują się terminem „przewlekłe prowadzenie postępowania”, ale nie powinno budzić

¹ Ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r.

² B. Adamiak, *Od klasycznych do współczesnych koncepcji gwarancji prawa do szybkiego załatwienia sprawy administracyjnej* (w:) J. Supernat (red.), *Miedzy tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 18; K. Janas, *Przewlekłość postępowania podatkowego – rozważania na tle art. 140 Ordynacji podatkowej* (w:) J. Glumińska-Pawlic (red.), *Absurdy polskiego prawa podatkowego. Teoria i praktyka*, Katowice 2012, s. 70–71.

kontrowersji, że termin ustawowy oznacza tyle co „przewlekłość postępowania”. Wystarczy dodać, że w języku prawniczym, zarówno w wykładni doktrynalnej, jak i operatywnej używa się właśnie terminu „przewlekłość postępowania administracyjnego”.

C. Zakres monografii (jej ramy) wyznaczają łącznie trzy elementy zawarte w tytule: 1) skarga – jako jeden z instrumentów służących zwalczaniu niesprawności działań administracji; 2) przewlekłość – jako jedna z postaci niesprawnego funkcjonowania administracji; 3) postępowanie administracyjne – jako swoście pojmowany wycinek z zespołu procedur administracyjnych objęty zakresem zastosowania skargi do sądu administracyjnego na przewlekłość załatwienia sprawy administracyjnej.

Rozważania zostaną skoncentrowane na skardze, która uruchamia kontrolne działanie sądu administracyjnego wobec administracji publicznej. Tylko w niezbędnym zakresie, z uwagi na konotacje językowe oraz wzgląd na spójność systemu prawa i realizowane funkcje, zostaną poddane analizie inne środki prawne: zażalenie na przewlekłość postępowania (art. 37 k.p.a.), ponaglenie (art. 141 o.p.), skarga powszechna na przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw (art. 227 k.p.a.), skarga na przewlekłość postępowania egzekucyjnego (art. 54 u.p.e.a.) oraz skarga na niewykonanie wyroku sądu administracyjnego (art. 154 p.p.s.a.).

W szerszej perspektywie ukazana zostanie skarga do sądu administracyjnego na bezczynność organu administracji publicznej w sprawach indywidualnych (art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.), ponieważ skarga tytułowa została skonstruowana na jej wzór, a według zamierzeń projektodawcy celem jej wprowadzenia do systemu prawa było wypełnienie luki, którą w ochronie praw jednostki pozostawia skarga na bezczynność.

Tło dla oceny realizacji tego zamierzenia stanowić będzie indywidualna skarga do ETPC (art. 34 EKPC), a przede wszystkim wykształcone w orzecznictwie Trybunału w Strasburgu na gruncie art. 6 ust. 1 EKPC standardy ochrony prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. Uwzględnienie tej płaszczyzny jest niezbędne, gdyż po pierwsze, w aktualnej sytuacji polityczno-ustrojowej Europy ochrona prawa jednostki do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki jest realizowana przez sądy poszczególnych państw, a jednocześnie swoistą kontrolę nad funkcjonowaniem tego wewnętrznego systemu ochrony sprawują sądy międzynarodowe, w szczególności Europejski Trybunał

Praw Człowieka w Strasburgu. Po drugie zaś, do standardów ETPC odwołał się również projektodawca.

Trzecim punktem odniesienia dla analizy tytułowej skargi będzie skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (uregulowana w ustawie skargowej z 2004 r.). Stanowi ona krajowy środek prawny służący przeciwdziałaniu przewlekłości postępowania sądowego (w sprawach karnych także przedsądowego postępowania przygotowawczego) wprowadzony do polskiego systemu prawa pod wpływem orzecznictwa ETPC.

Konieczność tak kompleksowego ujęcia wynika z tego, że dokonywana przez Trybunał w Strasburgu ocena zachowania rozsądnego terminu w rozpoznaniu danej sprawy jest relatywizowana do postępowania jako całości i dokonywana na podstawie tych samych kryteriów, a z kolei krajowa kontrola sprawności postępowania administracyjnego w tej samej sprawie administracyjnej rozumianej materialnie jest inicjowana albo skargą na przewlekłość z art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a., albo skargą na przewlekłość z ustawy skargowej z 2004 r., w zależności od etapu, na którym weryfikowane postępowanie się znajduje. Etap pierwszy, czyli postępowanie rozpoznawcze przed organem administracyjnym, podlega kontroli na skutek wniesienia skargi tytułowej. Etap drugi, to jest postępowanie przed sądem administracyjnym w razie zaskarżenia aktu albo czynności organu administracyjnego, ewentualnie postępowanie przed sądem powszechnym sprawującym bezpośrednią albo pośrednią kontrolę administracji, pod względem sprawności jest weryfikowane na skutek wykorzystania skargi uregulowanej w ustawie skargowej z 2004 r. Kontrola etapu trzeciego, czyli ewentualnego postępowania egzekucyjnego, jest inicjowana znów skargą z art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. (w związku z art. 3 § 2 pkt 3 p.p.s.a.), względnie – w odniesieniu do postępowania prowadzonego przez komornika, który może przeprowadzać egzekucję obowiązków administracyjnych na skutek postanowienia sądu rejonowego w razie zbiegu z egzekucją sądową co do tej samej rzeczy lub prawa majątkowego (art. 62 u.p.e.a., art. 773 k.p.c.) – podlega zaskarżeniu środkiem prawnym uregulowanym w ustawie skargowej z 2004 r.

Właśnie wskazane powiązanie tytułowej skargi z jednej strony ze skargą na bezczynność organu (art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.), z drugiej ze skargą na przewlekłość postępowania sądowego stanowiło inspirację

do przeprowadzenia w pracy weryfikacji prawidłowości dokonanego przez ustawodawcę wyboru uregulowania tytułowej skargi w sposób synchroniczny do skargi na bezczynność organu i rezygnacji z wprowadzenia zaskarżalności przewlekłości postępowania administracyjnego do ustawy skargowej z 2004 r.

Ramy monografii wyznacza jeden z przejawów niesprawności w działaniu administracji publicznej: przewlekłość postępowania. Dlatego tylko w niezbędnych granicach omówione zostanie pojęcie bezczynności organu, stanowiące przedmiot równoległej skargi, chroniącej prawo jednostki do rozpoznania sprawy administracyjnej bez nieuzasadnionej zwłoki. Syntetyczne odniesienie się do pojęcia bezczynności jest konieczne, bowiem o ile w warstwie procesowej dorobek doktryny i orzecznictwa sądowego wykształcony na gruncie skargi na bezczynność organu może zostać wykorzystany w szerszym zakresie przy analizie skargi tytułowej, o tyle w warstwie merytorycznej nie jest to możliwe. Definicja pojęcia „przewlekłość postępowania”, jego zakres przedmiotowy i w dalszej perspektywie kategoria postępowań, których akceleracji nie nominalnie, lecz realnie ten środek zaskarżenia służy, wymaga uprzedniego odniesienia się do istoty pojęcia „bezczynność organu”. Wątpliwości, które powstają na skutek zestawienia tych dwóch pojęć, lapidarnie można ująć w pytaniu, czym jest przewlekłość oraz kiedy mamy do czynienia z bezczynnością, a kiedy z przewlekłością? W konsekwencji pewnej uwagi wymaga również konstrukcja konwencjonalnie określana jako milczenie organu administracyjnego. Jest ona ściśle związana z pojęciem bezczynności, ponieważ – rozumiana jako dopuszczony przez prawodawcę brak aktywności administracji w celu wytworzenia, zmiany lub eliminacji stosunków materialnoprawnych w sferze prawa administracyjnego – stan bezczynności wyłącza.

Trzecim elementem zakreślającym horyzont pracy jest pojęcie postępowania administracyjnego, którego może dotyczyć skarga na przewlekłość. Postępowanie administracyjne bywa rozumiane w różnoraki sposób.

W sensie wąskim to tzw. jurysdykcyjne postępowanie administracyjne, określane jako regulowany przez prawo procesowe ciąg czynności procesowych podejmowanych przez organ prowadzący postępowanie i przez jego uczestników w celu rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w formie decyzji administracyjnej, jak i ciąg czynności procesowych

podjętych celu weryfikacji decyzji administracyjnej³. W ramach tak rozumianego postępowania administracyjnego dokonuje się dalej idących podziałów: na postępowanie ogólne uregulowane w działach I, II, IV i IX kodeksu postępowania administracyjnego oraz postępowania szczególne uregulowane w ustawach odrębnych w sposób autonomiczny (całościowo w jednej, względnie w kilku ustawach w odniesieniu do spraw określonego rodzaju)⁴ albo w sposób nieautonomiczny (obejmujący tylko podstawowe, charakterystyczne dla danego postępowania zagadnienia procesowe, z odesłaniem w pozostałych kwestiach do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego)⁵.

W sensie szerokim przez postępowanie administracyjne może być rozumiane każde postępowanie, które jest prowadzone przez organ administracji publicznej. W tym rozumieniu do postępowania administracyjnego zalicza się postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające w administracji, postępowanie przed sądami administracyjnymi czy też postępowanie karno-administracyjne (w sprawach o wykroczenia)⁶. Szerokie ujęcie postępowania administracyjnego pozwala zakwalifikować do niego również postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń, postępowanie w sprawach skarg i wniosków, uregulowane odpowiednio w dziale VII i VIII kodeksu postępowania administracyjnego, postępowanie w sprawach wynikających z podległości organizacyjnej lub służbowej, a nawet postępowanie legislacyjne, czyli tryb stanowienia aktów normatywnych przez organy administracji⁷, a ponadto postępowania dotyczące zamówień publicznych, planowania przestrzennego

³ J. Borkowski (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2011, s. 100; J. Jendrośka, *Ogólne postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Wrocław 2007, s. 11.

⁴ Na przykład postępowanie podatkowe, celne.

⁵ Na przykład postępowanie w sprawach ochrony danych osobowych, z zakresu prawa wodnego – szerzej C. Martysz (w:) G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 13–16.

⁶ Por. M. Wierzbowski (w:) M. Wierzbowski (red.), M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2006, s. 4; E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne – ogólne, egzekucyjne i sądowniczo-administracyjne*, Toruń 2012, s. 30–31.

⁷ Z.R. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2011, s. 55; A. Wróbel (w:) K. Choraży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowniczo-administracyjne*, Kraków 2005, s. 15–20.

czy gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi mienie publiczne⁸.

Niniejsza monografia dotyczy tych kategorii postępowań prowadzonych przez organy administracji publicznej, co do których ustawodawca zdecydował, że podlegać będą zainicjowanej na skutek skargi kontroli sądowoadministracyjnej w zakresie stanu przewlekłości. Stosownie do art. 3 § 2 pkt 8 w zw. z pkt 1–4a p.p.s.a. tytułowe „postępowanie administracyjne” obejmuje zatem: a) postępowania administracyjne, które finalizowane są decyzją administracyjną, a więc tzw. jurysdykcyjne postępowanie administracyjne, b) postępowania akcesoryjne w ramach głównego postępowania jurysdykcyjnego, finalizowane postanowieniem administracyjnym, c) postępowania egzekucyjne i zabezpieczające w administracji, w których wydawane są postanowienia, d) inne (niesformalizowane) postępowania dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa finalizowane innymi niż decyzje i postanowienia aktami lub czynnościami z zakresu administracji publicznej, e) postępowania w sprawie wydania w indywidualnej sprawie pisemnej interpretacji przepisów prawa podatkowego.

D. Z uwagi na to, że zdecydowana większość spraw administracyjnych jest rozstrzygana w tzw. jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym, a w jego ramach w postępowaniu ogólnym uregulowanym w kodeksie postępowania administracyjnego, rozważania skupią się na zaskarżaniu przewlekłości ogólnego postępowania administracyjnego. Zagadnienie zwalczania przewlekłości w jurysdykcyjnych postępowaniach szczególnych (np. na gruncie ordynacji podatkowej) oraz w postępowaniach finalizowanych postanowieniami, innymi aktami lub czynnościami, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 2–4a p.p.s.a., zostanie zaprezentowane tylko w niezbędnym zakresie, który z uwagi na swoje odrębności wymaga specjalnego zasygnalizowania.

W książce nie przyjęto założenia prezentacji wszystkich kwestii dotyczących skargi na przewlekłość w innych kategoriach postępowań, w tym w szczególnych postępowaniach jurysdykcyjnych, ponieważ wielość wątków i zagadnień problemowych z tym związanych znacznie wykracza poza wybrany cel pracy, jakim jest analiza kierunku i zakresu zmiany sytuacji prawnej jednostki w postępowaniu administracyjnym na skutek wprowadzenia do systemu prawa tytułowej skargi, przy

⁸ Por. R. Suwaj, *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*, Warszawa 2009, s. 29.

uwzględnieniu przede wszystkim skargi na bezczynność organu (art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.) oraz standardów wypracowanych w orzecznictwie ETPC na gruncie art. 6 ust. 1 EKPC.

E. W monografii wyodrębniono cztery problemy badawcze, najpierw poddając analizie elementy statyczne, później elementy kinetyczne tytułowej skargi.

W rozdziale I zostaną przedstawione źródła i standardy prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, najpierw na poziomie Konstytucji RP oraz aktów prawa międzynarodowego i syntetycznie prawa Unii Europejskiej, w dalszej kolejności na poziomie ustawy, oddzielnie na gruncie stanu prawnego przed 11 kwietnia 2011 r. oraz od tej daty. Zaprezentowana zostanie geneza ustawy skargowej z 2004 r., konstrukcja uregulowanego w niej krajowego środka prawnego służącego przeciwdziałaniu przewlekłości, a także przebieg prac legislacyjnych nad wprowadzeniem sądowej kontroli przewlekłości postępowania administracyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem projektu przygotowanego przez Biuro Pełnomocnika do spraw postępowań przed międzynarodowymi organami ochrony praw człowieka MSZ, przewidyującego rozszerzenie zakresu stosowania ustawy skargowej z 2004 r. W końcowej części rozdziału skuteczność krajowych środków prawnych przeciwdziałających inercji postępowania administracyjnego zostanie odniesiona do standardów wynikających z orzecznictwa ETPC.

W rozdziale II podjęto próbę zdefiniowania pojęcia „przewlekłość postępowania administracyjnego” oraz określenia przedmiotu tytułowej skargi. W tytule rozdziału wyeksponowano problem budowy definicji, gdyż jest to zagadnienie fundamentalne, węzłowe dla dalszych wywodów. Punktem wyjścia będzie pojęcie „bezczynność organu” oraz definicja legalna przewlekłości postępowania zawarta w art. 2 ust. 1 ustawy skargowej z 2004 r. Następnie zostaną wskazane różnice konstrukcyjne pomiędzy zaskarżalnym stanem bezczynności organu a przewlekłością postępowania administracyjnego. W dalszej kolejności omówione zostanie zagadnienie skargi na przewlekłość w odniesieniu do każdej kategorii postępowań finalizowanych aktami lub czynnościami wymienionymi w art. 3 § 2 pkt 1–4a p.p.s.a., a także przewlekłość w wykonaniu wyroku sądu administracyjnego (art. 154 p.p.s.a.).

Rozdział III poświęcono przesłankom dopuszczalności tytułowej skargi, a więc omówieniu tych okoliczności, od których zależy samo skuteczne uruchomienie procedury sądowoadministracyjnej. Z uwagi na specyfikę skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania, której

istota polega na zakwestionowaniu braku działania określającego sytuację prawną jednostki, rozważania zostaną ukierunkowane na ustalenie aktualności dorobku doktryny i orzecznictwa wypracowanego na gruncie dopuszczalności zaskarżenia aktu administracyjnego.

W rozdziale IV omówiono okoliczności, które stanowią podstawę merytoryczną udzielenia skarżącemu sądowej ochrony przed przewlekłym prowadzeniem postępowania przez organ administracyjny. Tytuł rozdziału nawiązuje do tytułu rozdziału III w celu podkreślenia różnic pomiędzy przesłankami dopuszczalności skargi oraz przesłankami jej uwzględnienia. W tym miejscu zostanie także omówione zagadnienie umorzenia postępowania przed sądem, jak również problem granic rozstrzygania sprawy przez sąd administracyjny, gdyż ich ustalenie (zawężenie albo rozszerzenie – poziome i pionowe) może wpływać na kierunek rozstrzygnięcia co do zasadności skargi. W dalszej kolejności zostaną zaprezentowane kryteria, według których powinna następować ocena, czy w badanym postępowaniu administracyjnym doszło do przewlekłości, oraz środki prawne, które może zastosować sąd w razie uwzględnienia skargi. Rozdział zakończą uwagi o charakterze intertemporalnym.

Podsumowanie monografii stanowią będą wnioski końcowe, nawiązujące do wskazanego wcześniej celu pracy i stanowiące rezultat przeprowadzonych rozważań w każdym z czterech jej rozdziałów. W pierwszym rzędzie dotyczyć będą obowiązującego stanu prawnego, a w dalszej kolejności stanowią propozycje kierowane do ustawodawcy.

F. Monografia nie aspiruje do wyczerpującej, zamykającej temat analizy skargi na przewlekłość postępowania administracyjnego. Stanowi pierwszą w doktrynie próbę kompleksowego naświetlenia źródeł i standardów prawa do rozpoznania sprawy administracyjnej bez nieuzasadnionej zwłoki, zdefiniowania substratu zaskarżenia oraz wskazania okoliczności warunkujących dopuszczalność i zasadność tytułowego środka prawnego. Przedstawione poglądy autora mogą być impulsem do kontynuowania, pogłębiania i rozwijania dyskursu w przedmiocie jednego z aspektów sprawiedliwości proceduralnej – prawa do rozstrzygnięcia sprawy w rozsądnym terminie.

G. Niniejsza monografia została oparta na rozprawie doktorskiej opracowanej w Katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, złożonej w marcu 2013 r. Pragnę w tym miejscu wyrazić głęboką wdzięczność promotorowi mojej rozprawy doktorskiej Panu Profesorowi dr. hab. Andrzejowi Matanowi

za pełną życzliwość opiekę naukową oraz udzielone mi wsparcie. Dziękuję także recenzentom rozprawy Panu Profesorowi dr. hab. Janowi Pawłowi Tarno oraz Panu Profesorowi dr. hab. Grzegorzowi Łaszczyca za cenne uwagi i wskazówki, które starałem się wykorzystać przy publikacji tej książki. Serdecznie dziękuję też Panu sędziemu Naczelnego Sądu Administracyjnego Bonifacemu Bronkowskiemu za inspirację do napisania rozprawy doktorskiej.

Rozdział I

Źródła i standardy prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki

1. Uwagi ogólne

A. W demokratycznym państwie prawnym problematyka sądowej kontroli przewlekłego prowadzenia postępowania przez organ administracji publicznej w sprawie indywidualnej musi być rozważana w dwóch aspektach. Po pierwsze, wymaga scharakteryzowania stanu określonego przez ustawodawcę jako „przewlekłe prowadzenie postępowania” przez pryzmat zasady praworządności. Po drugie, wiąże się z przysługującym jednostce publicznym prawem podmiotowym do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, które stanowi element konstytucyjnego „prawa do sądu”.

B. Zasada praworządności zawiera się już w zasadzie demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), choć *expressis verbis* została wyrażona w art. 7 Konstytucji RP, który brzmi: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Na płaszczyźnie ustawowej, w przepisach regulujących postępowanie administracyjne znajduje ona swoją konkretyzację w art. 6 i 7 oraz 8 k.p.a.⁹, z których wynika, że organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa, a także w toku postępowania, stojąc na straży praworządności i mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, jak też prowadzą postępowanie w sposób budzący za-

⁹ Por. uzasadnienie uchwały TK z dnia 16 marca 1994 r., W 8/93, OTK 1994, nr 1, poz. 18.

ufanie jego uczestników do władzy publicznej. Zasada efektywności (sprawności, szybkości, skuteczności, ekonomiczności i celowości działań) administracji publicznej¹⁰ jest ponadto wyrażana przez art. 12 k.p.a., według którego „§ 1. Organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. § 2. Sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwiane niezwłocznie”. Zasada ta stanowi ważny szkielet dla innych konstrukcji procesowych, wpływając bezpośrednio na przepisy kodeksowe o terminach, m.in. na przepisy przewidujące termin dla dokonania czynności¹¹. Wymienione zasady ogólne postępowania administracyjnego mają charakter norm prawnych, które mogą być stosowane samodzielnie albo współstosowane z innymi przepisami kodeksu postępowania administracyjnego i to nie tylko w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym finalizowanym decyzją administracyjną, lecz również w innych postępowaniach zmierzających do podjęcia innych czynności administracyjnych, np. czynności materialno-technicznych¹². Zasady te zostały rozwinięte w dalszych regulacjach kodeksu, z których największe znaczenie w kontekście zwalczania przewlekłego prowadzenia postępowania mają postanowienia art. 35–38 k.p.a.¹³ Także w orzecznictwie wyrażane jest stanowisko, że zasada praworządności oraz dyrektywy sformułowane w art. 7, 8 oraz 12 k.p.a. odnoszą się do ścisłego przestrzegania terminów wyznaczonych do załatwienia spraw określonych w art. 35 k.p.a.¹⁴ Zachowanie¹⁵ organu administracji zatem jest bezprawne jako niezgodne z konstytucyjną i kodeksową zasadą praworządności oraz innymi zasadami uzewnętrzniającymi prawo

¹⁰ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 92.

¹¹ R. Hauser, *Rola przepisów procesowych w realizacji norm materialnych prawa administracyjnego* (w:) Z. Leoński (red.), *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, Poznań 1998, s. 24.

¹² A. Matan, *Zasada uwzględniania z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli w świetle orzecznictwa sądowego* (w:) C. Martysz, A. Matan, Z. Tobor (red.), *Zasady prawa. Materiały konferencyjne*, Bydgoszcz–Katowice 2007, s. 141.

¹³ G. Łaszczyca (w:) G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. I, Warszawa 2010, s. 150.

¹⁴ Wyrok NSA z dnia 6 października 2000 r., IV SA 105/00, LEX nr 53462; wyrok NSA z dnia 1 sierpnia 1985 r., SAB/Gd 21/85 w: H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004, s. 205.

¹⁵ Przez „zachowanie” w pracy rozumiem zarówno „działanie”, jak i „niedziałanie” organu administracji publicznej.

strony do sprawnego rozpoznania jej sprawy nie tylko jeśli organ nie ma kompetencji do działania lub gdy działa z jej przekroczeniem, ale również jeśli nie realizuje nałożonego na niego obowiązku¹⁶, ewentualnie jeśli realizacja ta wydłuża się w czasie ponad uzasadniony okres.

C. W drugim aspekcie sądową kontrolę sprawności postępowania administracyjnego należy postrzegać jako realizację przysługującego jednostce publicznego prawa podmiotowego do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Prawo to nie stanowi dobra osobistego w rozumieniu art. 23 k.c.¹⁷ Przez pojęcie publicznego prawa podmiotowego¹⁸ rozumiem sytuację prawną jednostki, w obrębie której, opierając się na chroniących interesy prawne jednostki normach prawnych, może ona skutecznie żądać czegoś od państwa lub może w sposób niekwestionowany przez państwo coś zdziałać¹⁹. W literaturze formułuje się konkretne właściwości publicznych praw podmiotowych²⁰, poza

¹⁶ Z. Ziemiński, *Praworządność* (w:) A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1992, s. 286; M. Miłosz, *Bezczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 325.

¹⁷ Wyrok SN z dnia 6 maja 2010 r., II CSK 640/09, LEX nr 598758; wyrok SA w Katowicach z dnia 15 listopada 2011 r., I ACa 509/11, LEX nr 1171251.

¹⁸ Kategoria ta przez M. Kuleszę została określona mianem „praw podmiotowych administracyjnych”, gdyż zdaniem tego autora prawa te mogą zaistnieć jedynie jako efekt objęcia danej sfery zachowania się jednostki regulacją administracyjną – M. Kulesza, *Materiały do nauki prawa administracyjnego (z orzecznictwa sądowego)*, Warszawa 1989, s. 123.

¹⁹ J. Boć, A. Błaś (w:) J. Boć (red.), J. Blicharz, A. Błaś, A. Chajbowicz, S. Hojda, J. Jendrośka, J. Jeżewski, L. Kieres, U. Kocowska, J. Kremis, P. Lisowski, M. Miemiec, J. Supernat, *Prawo administracyjne*, Wrocław 1994, s. 307. Przegląd koncepcji publicznego prawa podmiotowego przedstawia A. Wróbel – Z. Duniewska, R. Hauser, M. Jaśkowska. M. Matczak, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Instytucje prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2010, s. 317–321.

²⁰ Właściwości publicznych praw podmiotowych: 1) ich źródłem jest przede wszystkim Konstytucja; 2) stanowią korelat określonego prawnie obowiązku administracji, dają możliwość żądania od administracji oznaczonego zachowania się przy ustalonym stanie faktycznym; 3) zostały udzielone obywatelom w interesie publicznym, to jest dla ochrony tych ich interesów, których zabezpieczenie leży również w interesie ogółu; 4) polegają na zindywidualizowanych roszczeniach jednostki, a nie tylko na ogólnych interesach prawnie chronionych; 5) kierowane są nie wobec państwa jako całości porządku prawnego, ale przeciwko określonemu podmiotowi władzy w celu wyegzekwowania od niego stosowania się do obiektywnego porządku prawnego; 6) nie dotyczą relacji pomiędzy obywatelami, ale wyłącznie między jednostką a państwem, służą kontroli działalności władzy, a nie innych jednostek; 7) podmiotami publicznych praw podmiotowych są przede wszystkim obywatele, choć nie tylko; 8) ich podmiotem oprócz obywateli może

tym wyodrębnia się ich różne rodzaje. W tym kontekście prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki jest prawem o treści pozytywnej²¹ i formalnym znaczeniu, ponieważ jego istota polega na żądaniu od organu administracyjnego (przy rozstrzyganiu konkretnej sprawy) wydania decyzji, innego aktu albo podjęcia czynności niezależnie od tego, czy ów akt albo czynność będą dla jednostki korzystne czy też nie²².

Wobec tego, że naruszenie prawa podmiotowego zawsze stanowi naruszenie przedmiotowego porządku prawnego²³, wskazane dwa aspekty kontroli sprawności postępowania administracyjnego pozostają ze sobą w organicznym związku.

D. Nie wolno jednak zapominać, że prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie nie usprawiedliwia ignorowania innych gwarancji procesowych, w szczególności nie może przysłać zasady prawdy materialnej²⁴. Rolą organów administracji publicznej jest takie prowadzenie postępowania, aby została zachowana równowaga pomiędzy tymi zasadami²⁵. W orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że z punktu widzenia ochrony praw jednostki i prawidłowości stosowania prawa nie mniej ważny niż szybkość postępowania jest drugi cel „sprawiedliwej procedury”, to jest rzetelna i bezstronna ocena

być państwo jako takie – W. Jakimowicz, *O publicznych prawach podmiotowych*, PiP 1999, z. 1, s. 38–44 oraz wskazana tam literatura i orzecznictwo; *idem*, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, *passim*. W kontekście prawa do sądu – J. Człowiekowska, *Prawo do sądu jako publiczne prawo podmiotowe*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego 2006, z. 5, s. 175–184.

²¹ Publiczne prawa podmiotowe o treści negatywnej polegają na roszczeniu do administracji o zaniechanie ingerencji w sferę uznanej uprzednio wolności lub przyznanego stanu prawnego, np. poszanowania zakazu retroakcji prawa.

²² W ramach praw pozytywnych, oprócz tak rozumianych praw formalnych, wyróżnia się nadto: 1) roszczenia o wydanie aktu oznaczonej treści; 2) roszczenia o uzyskiwanie od organu określonych świadczeń, np. wypłaty zasiłku dla bezrobotnych; 3) żądanie współdziałania z administracją w rozstrzyganiu spraw publicznych, np. w odniesieniu do podmiotów występujących w danym postępowaniu na prawach strony. Szerzej W. Jakimowicz, *O publicznych...*, s. 44 i powołana tam literatura oraz orzecznictwo.

²³ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 278.

²⁴ Szerzej A. Wiktorowska, *Zasada ogólna szybkości postępowania w KPA* (w:) Z. Czarnik, Z. Niewiadomski, J. Posłuszny, J. Stelmasiak (red.), *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemysł–Rzeszów 2011, s. 880–884.

²⁵ H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony...*, s. 205.

zdarzeń prawnych²⁶. Analogiczne stanowisko zajmuje Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu²⁷.

2. Prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki jako standard konstytucyjny, prawnomiędzynarodowy i unijny

A. Prawo do sprawnego postępowania, wolnego od przewlekłości lub bezczynności kompetentnego organu państwa stanowi element publicznego prawa podmiotowego: „prawa do sądu”²⁸. Jest ono elementem sprawiedliwości proceduralnej zawierającej się już w klauzuli demokratycznego państwa prawnego określonej w art. 2 Konstytucji RP²⁹. Niemniej jednak zostało wyrażone *expressis verbis* w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Przepis ten stanowi: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Regulacja ta, zamieszczona w rozdziale poświęconym wolnościom i prawom osobistym człowieka i obywatela, statuuje prawo podmiotowe przysługujące jednostce. Miejsce art. 45 w systematyce Konstytucji RP wskazuje na autonomiczny charakter prawa do sądu. Nie jest ono jedynie instrumentem gwarantującym wykonywanie innych praw i wolności konstytucyjnych, lecz ma być samoistny i podlega ochronie niezależnie od naruszenia innych praw podmiotowych³⁰. W związku z tym, że Konstytucja RP jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, a jej przepisy

²⁶ Wyrok TK z dnia 6 grudnia 2004 r., SK 29/04, OTK-A 2004, nr 11, poz. 114, pkt VII; wyrok TK z dnia 18 lutego 2009 r., Kp 3/08, OTK-A 2009, nr 2, poz. 9; także: L. Jamróz, *Przewlekłość postępowania jako naruszenie prawa do sądu* (w:) A. Jamróz (red.), *Państwo prawa. Parlamentaryzm. Sądownictwo konstytucyjne. Pamięci Profesora Zdzisława Czeszejki-Sochackiego*, Białystok 2012, s. 149–150.

²⁷ Na przykład wyrok z dnia 12 października 1992 r. w sprawie *Boddaert przeciwko Belgii*, skarga nr 12919/87, LEX nr 81249; wyrok z dnia 23 lutego 2006 r. w sprawie *Ognyanova i Choban przeciwko Bułgarii*, skarga nr 46317/99, LEX nr 480285.

²⁸ Wyrok TK z dnia 18 października 2011 r., SK 39/09, OTK-A 2011, nr 8, poz. 84; postanowienie TK z dnia 30 października 2006 r., S 3/06, OTK-A 2006, nr 9, poz. 146; uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 27 czerwca 2007 r., III CZP 152/06, OSNC 2007, nr 12, poz. 175.

²⁹ Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2010 r., SK 2/09, OTK-A 2010, nr 1, poz. 1; wyrok NSA z dnia 10 października 1993 r., V SA 250/93, LEX nr 10466.

³⁰ Wyrok TK z dnia 15 maja 2012 r., P 11/10, OTK-A 2012, nr 5, poz. 50.

stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej (art. 8 Konstytucji RP) jest oczywiste, że art. 45 ust. 1 Konstytucji RP ma zastosowanie w postępowaniu administracyjnym³¹. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego jednoznacznie wynika, że pojęcie sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP obejmuje stan, w którym konieczne jest władcze rozstrzygnięcie dotyczące nie tylko stosunków cywilnoprawnych, o zasadności zarzutów karnych, ale także w przedmiocie stosunków administracyjnych oraz wszelkich innych praw, których istnienie wynika z całokształtu obowiązujących regulacji prawa materialnego określonego podmiotu w relacji do innych podmiotów równorzędnych lub w relacji do władzy publicznej, a jednocześnie natura danego stosunku prawnego wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę³².

Konstytucja RP prawo do sądu przyznaje jako podstawowy środek ochrony wolności i praw, statuując – w stanowiącym dopełnienie art. 45 ust. 1 Konstytucji RP³³ – art. 77 ust. 2, że: „Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”. Jego rozwinięcie znajduje miejsce również w innych postanowieniach ustawy zasadniczej: w art. 78, który zapewnia stronie prawo zaskarżania orzeczeń i decyzji wydawanych w pierwszej instancji³⁴, art. 173 podkreślającym odrębność i niezależność sądów i trybunałów od władzy wykonawczej i ustawodawczej³⁵, art. 177 statuującym wyłączność sądów w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości oraz art. 178 ust. 1 formułującym zasadę niezawisłości sędziowskiej.

³¹ Szerzej: C. Martysz (w:) G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. I., s. 85–89; Z. Niewiadomski, K. Jaroszyński (w:) A. Mudrecki (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*, Gdańsk 2008, s. 33–34; L. Żukowski (w:) L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2004, s. 47–51.

³² Wyrok TK z dnia 10 maja 2000 r., K 21/99, OTK 2000, nr 4, poz. 109; wyrok TK z dnia 26 kwietnia 2005 r., SK 36/03, OTK-A 2005, nr 4, poz. 40; wyrok TK z dnia 18 maja 2004 r., SK 38/03, OTK-A 2004, nr 5, poz. 45; wyrok TK z dnia 27 czerwca 2006 r., SK 35/04, OTK-A 2006, nr 6, poz. 68.

³³ Wyrok TK z dnia 16 marca 1999 r., SK 19/98, OTK 1999, nr 3, poz. 36.

³⁴ Z trybem zaskarżania i wyjątkami od tej zasady określonymi w ustawie.

³⁵ Stosownie do art. 10 Konstytucji RP ustroj Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowej (ust. 1). Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądową sądy i trybunały (ust. 2).

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego³⁶ na prawo do sądu składają się cztery podstawowe elementy, stanowiące bardziej szczegółowo określone prawa konstytucyjne: 1) prawo dostępu do sądu, to jest prawo uruchomienia procedury przed sądem; 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, to jest prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd³⁷; 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę³⁸. Jednym z przejawów prawidłowo ukształtowanej procedury (sprawiedliwości proceduralnej) jest zapewnienie jednostce prawa do rozpoznania jej sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki³⁹.

Prawo do sądu na mocy postanowienia konstytucyjnego przysługuje każdemu, niezależnie od istnienia i treści stosunku materialnoprawnego i wynikających z niego uprawnień i obowiązków. Pod względem zakresu przedmiotowego obejmuje spory, w które jest uwikłany choćby jeden podmiot prawa prywatnego, dotyczące stosunków cywilnoprawnych i administracyjnoprawnych oraz rozstrzyganie o zasadności zarzutów karnych. Wartość prawa do sądu polega na tym, że jednostka mocą swej woli odpowiednio uzewnętrznionej (np. wniesienie skargi, wytoczenie powództwa) może zobowiązać właściwe organy państwowe do podjęcia przewidzianych w ustawie działań potrzebnych do rozstrzyg-

³⁶ W doktrynie formułowane są różne koncepcje prawa do sądu (np. T. Woś (w:) T. Woś (red.), H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2010, s. 19–22; Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (ogólna charakterystyka)*, PiP1997, z. 11–12, s. 86–105; A. Zieliński, *Postępowanie przed NSA w świetle „prawa do sprawiedliwego procesu sądowego”*, PiP 1992, z. 7, s. 17 i n.; H. Mądrzak, *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka* (w:) L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997, s. 186–200; A. Kabat, *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka w sprawach administracyjnych* (w:) L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki...*, s. 221–234; P. Hofmański, *Prawo do sądu w sprawach karnych jako gwarancja ochrony praw człowieka* (w:) L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki...*, s. 201–220), które w istocie są jednak zbieżne i przystają do rozumienia tego pojęcia przez TK.

³⁷ Por. np. wyroki TK: z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK 1998, nr 4, poz. 50; z dnia 16 marca 1999 r., SK 19/98; z dnia 15 maja 2012 r., P 11/10.

³⁸ Por. np. wyroki TK: z dnia 24 października 2007 r., SK 7/06, OTK-A 2007, nr 9, poz. 108; z dnia 14 listopada 2007 r., SK 16/05, OTK-A 2007, nr 10, poz. 124; z dnia 26 lutego 2008 r., SK 89/06, OTK-A 2008, nr 1, poz. 7; z dnia 27 maja 2008 r., SK 57/06, OTK-A 2008, nr 4, poz. 63; z dnia 31 marca 2009 r., SK 19/08, OTK-A 2009, nr 3, poz. 29; z dnia 12 lipca 2011 r., K 26/09, OTK-A 2011, nr 6, poz. 54.

³⁹ Wyrok TK z dnia 18 lutego 2009 r., Kp 3/08.

nięcia sprawy, która nie została mocą ustawy wyłączona z drogi sądowej. Innymi słowy: może uruchomić mechanizm związany z wszczęciem i prowadzeniem postępowania przed sądem, chyba że istnieje w odniesieniu do dochodzonego prawa ustawowe wyłączenie drogi sądowej. Korelatem prawa do sądu jest obowiązek organu prowadzącego postępowanie podejmowania odpowiednich działań dla wyjaśnienia i rozstrzygnięcia rozpoznawanej sprawy⁴⁰.

W sprawach administracyjnych prawo do sądu oznacza prawo do rozstrzygnięcia sporu o zgodność z prawem zachowania organu administracji publicznej⁴¹. Sądownictwo administracyjne jest elementem konstrukcji państwa prawnego powołanym w celu ochrony praw podmiotowych jednostki w sferze prawa publicznego. W procesie stosowania prawa organ administracji publicznej łączy bowiem zarówno cechy strony, jak i arbitra rozstrzygającego w imieniu państwa o prawach i obowiązkach podmiotu pozostającego poza aparatem administracji. Jest zatem sędzią we własnej sprawie. Ta nierównorzędność ustaje w postępowaniu przed sądem, w którym właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły organ władzy państwowej rozstrzyga spór między jednostką a administracją⁴². Już w 1925 r. J.S. Langrod pisał, że racją sądownictwa administracyjnego jest ochrona jednostki i jej sfery prawnej przed niezgodnym z prawem funkcjonowaniem administracji publicznej⁴³. W odniesieniu do niewydania aktu albo niepodjęcia pożądanej przez stronę czynności spór dotyczy legalności takiego stanu. Z uwagi na subsydiarny charakter prawa do sądu w sprawach administracyjnych⁴⁴ poddanie pod sądową kontrolę nie tylko sposobu konkretyzacji sytuacji prawnej jednostki, ale również czasu jej trwania ma niebaga-

⁴⁰ H. Mądrzak, *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka...*, s. 197; wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97; postanowienie SN z dnia 6 kwietnia 2000 r., II CKN 285/00, LEX nr 40501.

⁴¹ B. Adamiak, *Bezczynność w sądownictwie administracyjnym*, Kontrola Państwowa 2008, numer specjalny (2), s. 28.

⁴² R. Hauser, *Wystąpienie Prezesa NSA profesora Romana Hausera (w:) Materiały z obrad dorocznego Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w dniu 16 kwietnia 2012 r. w Warszawie*, ZNSA 2012, nr 3, s. 9.

⁴³ J.S. Langrod, *Zarys sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 1925, s. 27.

⁴⁴ Kontrola sądowa winęczy system weryfikacji zachowania organów administracji publicznej, a nie jest pierwszym czy dominującym ogniwem tego systemu. Aktualizuje się dopiero, gdy środki prawne przysługujące w administracyjnym toku instancji okazały się bezskuteczne (art. 52 p.p.s.a.). Szerzej: rozdział III, pkt 2.5.

telne znacznie. W skrajnych przypadkach poprzez odsunięcie w czasie określenia pozycji prawnej podmiotu administrowanego może nastąpić faktyczne pozbawienie go prawa do sądowej weryfikacji praworządności tego określenia, a tym samym prawa do sądu rozumianego jako prawo do wyroku sądowego.

B. Centralną rolę w interpretacji treści wskazanego prawa podmiotowego pełni jednak orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu⁴⁵ w kontekście art. 6 ust. 1 EKPC. Przepis ten brzmi: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego 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”. EKPC, jako umowa międzynarodowa dotycząca wolności, praw i obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji (art. 89 ust. 1 pkt 2), na podstawie art. 91 ust. 2 w zw. z art. 241 ust. 1 Konstytucji RP stanowi część krajowego porządku prawnego, mając pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się z nią pogodzić.

Artykuł 6 ust. 1 EKPC posługuje się pojęciem rozsądnego terminu, należy jednak przyjąć, że stanowi ono synonim sformułowania „bez nieuzasadnionej zwłoki”, zawartego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP⁴⁶.

Choć *expressis verbis* art. 6 ust. 1 EKPC odnosi się do procesu karnego oraz postępowania cywilnego, to jednak tak jak art. 45 ust. 1 Konstytucji RP znajduje także zastosowanie w postępowaniu administracyjnym, mając dla jego ukształtowania podstawowe znaczenie⁴⁷.

⁴⁵ Trybunał Konstytucyjny w tym przedmiocie odwołuje się wprost do standardów wypracowanych przez ETPC, gdyż jego zdaniem art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w zakresie dotyczącym prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej uwzględnia treść art. 6 ust. 1 EKPC (np. wyroki TK: z dnia 2 kwietnia 2001 r., SK 10/00, OTK 2001, nr 3, poz. 52 i z dnia 19 lutego 2008 r., P 49/06, OTK-A 2008, nr 1, poz. 5). W jednym ze swych orzeczeń TK stwierdził nawet, że te regulacje są identyczne (wyrok TK z dnia 7 września 2004 r., P 4/04, OTK-A 2004, nr 8, poz. 81). Takie stanowisko zajmuje także doktryna – por. L. Jamróz, *Przewlekłość postępowania...*, s. 146.

⁴⁶ C.P. Kłak, *Pojęcie przewlekłości postępowania sądowego*, Prok. i Pr. 2008, nr 12, s. 74; M. Bernatt (w:) P. Kładoczny, A. Pietryka, M. Bernatt, B. Grabowska, *Skarga na przewlekłość postępowania. Komentarz do ustawy na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki*, Warszawa 2010, s. 30.

⁴⁷ M. Krzyżanowska-Mierzeńska, *Dysfunkcje administracji publicznej w Polsce w orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka* (w:) I. Lipowicz (red.), *Europei-*

Jedną z istotnych zasad rządzących interpretacją EKPC jest zasada autonomii interpretacyjnej ETPC⁴⁸. Oznacza to, że Trybunał nie jest związany znaczeniem danego pojęcia w ramach systemu prawa krajowego. Dlatego też zawarta w art. 6 ust. 1 EKPC kategoria praw i obowiązków o charakterze cywilnym posiada w orzecznictwie ETPC znaczenie autonomiczne. W związku z tym w mającym charakter materialny pojęciu „sprawa cywilna” mieszczą się sprawy stanowiące przedmiot wszelkich postępowań, których wynik kształtuje prawa i obowiązki z zakresu prawa prywatnego, ma przeważnie naturę osobistą (personalną) lub majątkową (gospodarczą, pieniężną) i to bez względu na dziedzinę prawa określającego sposób załatwienia danej sprawy oraz organu prowadzącego dane postępowanie⁴⁹. Dlatego art. 6 ust. 1 EKPC dotyczy oprócz spraw cywilnych w ścisłym tego słowa znaczeniu także znacznej grupy spraw opartych na wewnętrznym prawie publicznym, jak np. licencji na świadczenie usług transportowych, udzielenia pozwolenia na budowę, naprawienia szkody wyrządzonej przez władze publiczne, wykonywania działalności gospodarczej, prawa wykonywania zawodu,

zacja administracji publicznej, Warszawa 2008, s. 137; A. Matan (w:) G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. I..., s. 409–410; B. Adamiak (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 41–42; Z. Kmiecik, *Odwolania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 180; M. Jaśkowska, *Wpływ zmian w k.p.a. na sferę praw i wolności jednostki* (w:) *Analiza i ocena zmian kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010–2011*, Warszawa 2012, s. 17; uzasadnienie wyroku WSA w Olsztynie z dnia 5 kwietnia 2012 r., II SAB/OI 9/12, CBOSA.

⁴⁸ Szerzej A. Wiśniewski, *Interpretacja autonomiczna w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, GSP 2005, t. XIII, s. 127–142.

⁴⁹ Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu...*, s. 94; M. Bogusz, *Granice przedmiotowe prawa do sądu w sprawach z zakresu administracji publicznej*, GSP 2005, t. XIII, s. 357. Precedensowe znaczenie w tym zakresie ma wyrok z dnia 16 lipca 1971 r. w sprawie *Ringeisen przeciwko Austrii*, skarga nr 2614/65, LEX nr 80791, w którym Trybunał w Strasburgu zauważył, że nie ma znaczenia, czy na poziomie krajowym przeprowadzono postępowanie cywilne, administracyjne czy karne, jak też czy strony są osobami prywatnymi, czy jedna z nich jest organem władzy publicznej. W innych orzeczeniach Trybunał uznał, że może zdarzyć się, iż w krajowym porządku prawnym dane prawo będzie traktowane jako publiczne, zaś w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC jako „cywilne” albo odwrotnie – szerzej: Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010, s. 97–99; *idem*, *Prawo do sprawiedliwego procesu sądowego a standardy sądowej kontroli administracji określone przez ustawę o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, ST 1996, nr 7–8, s. 4.

zabezpieczenia społecznego⁵⁰. Natomiast (zasadniczo) nie mieszczą się w pojęciu sprawy cywilnej w sensie art. 6 ust. 1 EKPC sprawy dotyczące prawa dostępu do informacji publicznej, sprawy z zakresu prawa wyborczego, sprawy dotyczące wjazdu, pobytu i deportacji cudzoziemców⁵¹ czy obejmujące obowiązki zapłaty na rzecz państwa lub jednostek państwu podporządkowanych, w szczególności sprawy podatkowe, choć w odniesieniu do tych ostatnich orzecznictwo ETPC ulega ewolucji, nie jest jednogłośnie, a nieobjęcie ich reżimem Konwencji spotyka się z krytyką doktryny⁵². Wyłączenia te nie powinny jednak mieć praktycznego znaczenia wobec szerokiego zakresu przedmiotowego prawa do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a zatem obowiązywania i na tym polu ponadustawowego standardu ochrony, przy jednoczesnej zbieżności standardów konstytucyjnych, międzynarodowych i unijnych⁵³.

C. Prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki jest przedmiotem także innych wiążących Polskę regulacji. Zgodnie z art. 14 ust. 1 MPPOiP „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd, ustanowiony przez ustawę, przy orzekaniu co do zasadności oskarżenia przeciw niemu w sprawach karnych bądź co do jego praw i obowiązków w sprawach cywilnych”. Choć nie zostało to wyartykułowane *expressis verbis*, przyjmuje się, że szybkość postępowania zawiera się i stanowi bardzo ważny element sprawiedliwego procesu w rozumieniu cytowanego przepisu⁵⁴. Z uwagi na to, że Pakt, odmiennie niż EKPC, nie

⁵⁰ Szerzej P. Hofmański, A. Wróbel (w:) L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. I, *Komentarz do artykułów 1–18*, Warszawa 2010, s. 261–274.

⁵¹ Także żądania przyznania paszportu, odmowy przyznania obywatelstwa, odmowy przyznania azylu politycznego. Sprawa „cywilna” obejmuje zaś decyzje o wydaleniu cudzoziemca, jeśli w państwie przyjmującym osobie wydalonej odmówiono sprawiedliwego postępowania albo istnieje poważne niebezpieczeństwo takiej odmowy.

⁵² Por. P. Hofmański, A. Wróbel (w:) L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie...*, s. 272–273; także Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądownicze administracyjne...*, s. 99.

⁵³ Por. S. Biernat, M. Niedźwiedz (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 120.

⁵⁴ R. Wieruszewski, A. Gliszczyńska-Grabias, K. Sękowska-Kozłowska (w:) R. Wieruszewski (red.), A. Gliszczyńska-Grabias, K. Sękowska-Kozłowska, W. Sobczak, L. Wiśniewski, *Międzynarodowy pakt praw obywatelskich (osobistych) i politycznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 297.

stworzył zinstytucjonalizowanego mechanizmu ochrony postanowień w postaci ponadnarodowych organów sądowych o charakterze jurysdykcyjnym, które zajmowałyby się wiążącą wykładnią i stosowaniem jego postanowień⁵⁵, należy dopuścić zabieg interpretacyjny polegający na poszukiwaniu znaczenia art. 14 ust. 1 MPPOiP na podstawie już ukształtowanej i niezwykle bogatej wykładni art. 6 ust. 1 EKPC⁵⁶.

D. Dorobek Trybunału w Strasburgu powinien służyć także do interpretacji art. 47 KPP UE⁵⁷, stosownie do którego: „Każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone,

⁵⁵ Na mocy art. 28 MPPOiP został powołany Komitet Praw Człowieka, który znajduje się przy siedzibie ONZ w Genewie. Trzytygodniowe sesje Komitetu odbywają się trzy razy w roku: w marcu, lipcu i listopadzie, z tym że marcową sesję odbywa się w głównej siedzibie ONZ w Nowym Jorku. Polska ratyfikowała w roku 1994 Protokół Fakultatywny Paktu (Dz. U. Nr 23, poz. 80 oraz 81), na mocy którego Komitet Praw Człowieka w Genewie stał się właściwy w sprawach przyjmowania i rozpatrywania zgłoszeń polskich obywateli, którzy stali się ofiarami naruszenia któregośkolwiek z praw wymienionych w MPPOiP. Ponadto decyzje Komitetu nie są wiążące dla państwa-strony i mają one charakter głosu doradczego – szerzej R. Wieruszewski (w:) R. Wieruszewski, A. Gliszczyńska, K. Sękowska-Kozłowska (red.), *Komitet Praw Człowieka ONZ. Wybór orzecznictwa*, Warszawa 2009, s. 9–16.

⁵⁶ Por. R. Wieruszewski, A. Gliszczyńska-Grabias, K. Sękowska-Kozłowska (w:) R. Wieruszewski (red.), A. Gliszczyńska-Grabias, K. Sękowska-Kozłowska, W. Sobczak, L. Wiśniewski, *Międzynarodowy pakt...*, s. 310–314; A. Michalska, *Prawa człowieka w systemie norm międzynarodowych*, Warszawa–Poznań 1982, s. 297; L. Garlicki, *Prawo do sądu* (w:) R. Wieruszewski (red.), *Prawa człowieka. Model prawny*, Wrocław 1991, s. 539; M. Bogusz, *Granice przedmiotowe...*, s. 357. Niemniej w decyzji z dnia 19 lipca 1994 r., skarga nr 441/1990, *Casavias przeciwko Francji*, Komitet uznał, że spór dotyczący zwolnienia z pracy urzędnika państwowego (pracownika jednostki straży pożarnej), niemieszczący się w rozumieniu sprawy cywilnej na gruncie art. 6 ust. 1 EKPC, mieści się w tym pojęciu na gruncie art. 14 ust. 1 MPPOiP (por. R. Wieruszewski, A. Gliszczyńska, K. Sękowska-Kozłowska (red.), *Komitet Praw Człowieka...*, s. 151–156). Trzeba jednak dodać, że w zakresie „spraw urzędniczych” Trybunał w Strasburgu w późniejszym orzecznictwie zmienił stanowisko, obejmując jurysdykcją tę ich część, w której prawo krajowe przewiduje drogę sądową.

⁵⁷ Obecnie KPP UE zalicza się do źródeł prawa pierwotnego Unii Europejskiej – M. Lejczyk, *System źródeł prawa unijnego po Traktacie Lizbońskim*, PPP 2011, nr 2, s. 80. Szerzej na temat prawa do skutecznego środka prawnego, w tym w kontekście rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, gwarantowanego w tym przepisie – Ź. Półtorak (w:) A. Błachnio-Parzych, J. Jendrośka, I.C. Kamiński, K. Kowalik-Bańczyk, S. Majkowska-Szulc, J. Maliszewska-Nienartowicz, M. Malczewska, D. Miąsik, L. Mitrus, A.M. Potyrała, N. Półtorak, E. Skibińska, J. Sobczak, W. Sobczak, M. Szablowska, M. Szwarc-Kuczer, M. Tomaszewska, A. Wnukiewicz-Kozłowska, A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 1250–1251; A. Wróbel, *Karta Praw Podstawowych jako część krajowych porządków prawnych*, Europejski Przegląd Sądowy 2012, nr 6, s. 1.

ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy⁵⁸. Choć regulacje KPP UE i EKPC należą do formalnie odrębnych porządków normatywnych (unijnego i Rady Europy), trwa proces ich harmonizacji⁵⁹. Należy zwrócić uwagę, że art. 47 KPP UE posługuje się co prawda (tak jak art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) terminem „sprawa”, bez zawężania go do spraw karnych oraz cywilnych, jednak z drugiej strony nie ma on zastosowania do całego porządku prawnego państwa członkowskiego, lecz jedynie do działań i prawa państwa członkowskiego leżących w zakresie prawa wykonującego (implementującego) prawo Unii Europejskiej⁶⁰.

⁵⁸ Co do protokołu w sprawie stosowania KPP UE do Polski i Zjednoczonego Królestwa, jego znaczenia dla związania Polski postanowieniami Karty – A. Wyrozumski, *Znaczenie prawne zmiany statusu Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w Traktacie Lizbońskim oraz Protokołu polsko-brytyjskiego*, Prz. Sejm. 2008, nr 2, s. 32–39.

⁵⁹ Stosownie do art. 6 ust. 2 i 3 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 z późn. zm.), zawierającego zobowiązanie przystąpienia Unii Europejskiej do EKPC, a tym samym poddania prawa unijnego jurysdykcji ETPC: „2. Unia przystępuje do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Przystąpienie do Konwencji nie narusza kompetencji Unii określonych w Traktatach. 3. Prawa podstawowe, zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych Państwom Członkowskim, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa” – szerzej w tym aspekcie: M. Ahl, M. Szpunar, *Prawo europejskie*, Warszawa 2011, s. 61–62; R. Wieruszewski, *Rola i znaczenie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej dla ochrony praw człowieka*, Prz. Sejm. 2008, nr 2, s. 54–56. Do praw zawartych w EKPC oraz orzecznictwa Trybunału w Strasburgu nawiązuje także preambuła oraz dołączona do Traktatu lizbońskiego Deklaracja w sprawie Karty Praw Podstawowych. Stanowisko to posiada już ugruntowaną pozycję w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (por. wyrok z dnia 19 lutego 2009 r. w sprawie C-308/07 P, *Koldo Gorostiaga Atxalandabaso przeciwko Parlamentowi Europejskiemu*, LEX nr 484989; wyrok z dnia 1 lipca 2008 r. w sprawie C-341/06 P, *Chronopost SA i La Poste przeciwko Union française de l'express (UFEX) i innym*, LEX nr 410025; wyrok z dnia 27 września 2006 r. w sprawie T-44/02 OP, *Dresdner Bank i inni przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, LEX nr 227059).

⁶⁰ Według nawiązującego do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej art. 51 ust. 1 KPP UE „Postanowienia niniejszej Karty mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przy poszanowaniu zasady pomocniczości oraz do Państw Członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. Państwa te szanują zatem prawa, przestrzegają zasad i popierają ich stosowanie zgodnie ze swymi odpowiednimi uprawnieniami i w poszanowaniu granic kompetencji Unii powierzonych jej w Traktatach”.

E. Należy także wspomnieć o tzw. europejskim *soft-law*⁶¹. Akty tej kategorii nie są wiążące, nie stanowią podstawy roszczeń jednostki wobec państwa, niemniej wspierają system ochrony konwencyjnej i unijnej, konkretyzując i porządkując standardy mieszczące się w pojęciu prawa do sądu. Stanowią także wskazówki w „postępowym interpretowaniu obowiązującego prawa wewnętrznego”⁶². Drogi sądowej w odniesieniu do kontroli aktów administracyjnych dotyczy rekomendacja (2004) 20 z dnia 15 grudnia 2004 r.⁶³ Komitetu Rady Ministrów Rady Europy, która pod szerokim pojęciem aktu administracyjnego rozumie również stan, w którym organ administracji nie podejmuje działania, będąc do tego zobowiązany albo odmawia podjęcia czynności na żądanie. Ustanawiając standardy wszystkich konstytucyjnych aspektów prawa do sądu, formułuje pięć ogólnych reguł, wśród których w ramach „rzetelnego postępowania” mieści się (oceniany na podstawie orzecznictwa ETPC) wymóg rozpoznania sprawy na etapie administracyjnym (przedsądowym) w rozsądnym czasie⁶⁴.

Szeroko rozumianego zagadnienia prawa do dobrej administracji i prawa do sądu dotyczy jeszcze szereg innych rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy, które jednak z uwagi na przedmiot pracy nie wymagają prezentacji⁶⁵. Można tylko przywołać uchwalony przez Parlament Europejski w dniu 6 września 2001 r. Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej (Europejski Kodeks Dobrej Administracji),

⁶¹ Por. Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne...*, s. 64–65; K. Celińska-Grzegorzczuk (w:) K. Celińska-Grzegorzczuk, R. Hauser, W. Sawczyn, A. Skoczylas, *Postępowania administracyjne, sądownoadministracyjne i egzekucyjne*, Warszawa 2009, s. 18–25.

⁶² J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2007, s. 12.

⁶³ On Judicial Review of Administrative Acts.

⁶⁴ Szerzej na ten temat: J. Chlebny, *Sądowa kontrola administracji w świetle rekomendacji Rady Europy*, PiP 2005, z. 12, s. 21–33 oraz Z. Kmiecik, *Dwuinstancyjne postępowanie sądownoadministracyjne a europejskie standardy sądowej kontroli aktów administracyjnych*, ST 2005, nr 5, s. 5–13.

⁶⁵ Omawia je Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne...*, s. 65 i n. oraz s. 101–102.

który konkretyzuje postanowienia art. 41 KPP UE⁶⁶ i stanowi instrukcję skierowaną do organów, instytucji i urzędników unijnych⁶⁷.

Z uwagi na ogólność regulacji konstytucyjnych i traktatowych realizacji zasady szybkości postępowania należy jednak poszukiwać przede wszystkim w przepisach ustaw.

3. Prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki na poziomie regulacji ustawowej

3.1. Uwagi ogólne

A. Zawężając pole rozważań do postępowania administracyjnego, należy przypomnieć, że obowiązek załatwiania spraw bez zbędnej zwłoki wyrażony w art. 35 § 1 k.p.a. pozostaje w bezpośrednim związku z dyrektywami zawartymi w art. 6, 7, 8 i 12 k.p.a. Poza tym jest aktualny nie tylko w reżimie jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, ale także odpowiednio na gruncie postępowania egzekucyjnego w administracji (art. 18 u.p.e.a.) oraz analogicznie w postępowaniach niesformalizowanych finalizowanych aktami lub czynnościami, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.⁶⁸, zaś w odniesieniu do indywidualnych interpretacji podatkowych wynika z art. 14d o.p.

⁶⁶ Art. 41 KPP UE: „1. Każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii. 2. Prawo to obejmuje: a) prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację, b) prawo każdego do dostępu do akt jego sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej, c) obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji. 3. Każdy ma prawo domagania się od Unii naprawienia, zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla praw Państw Członkowskich, szkody wyrządzonej przez instytucje lub ich pracowników przy wykonywaniu ich funkcji. 4. Każdy może zwrócić się pisemnie do instytucji Unii w jednym z języków Traktatów i musi otrzymać odpowiedź w tym samym języku”. Należy odnotować, że na gruncie tego przepisu Trybunał Sprawiedliwości wyraził pogląd, że dobra administracja to nie tylko dyrektywy względem organów administracji, ale także, a nawet przede wszystkim, prawa jednostki – A. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych*, PiP 2003, z. 7, s. 72 i wskazane tam orzeczenia.

⁶⁷ *Ibidem*, s. 77.

⁶⁸ T. Woś (w:) T. Woś (red.), H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądownoadministracyjne...*, s. 70; A. Matan (w:) A. Bielska-Brodziak (red.), J. Gęsiak, G. Krawiec, A. Matan, S. Tkacz, Z. Tobor, A. Wentkowska, A. Wołowicz, *Odpowiedzial-*

Realizacji omawianego publicznego prawa podmiotowego jednostki ustawodawca poświęcił szereg różnych rozwiązań prawych. Można dokonywać ich wielorakich klasyfikacji.

B. J. Borkowski⁶⁹ wyróżnia w tej materii rozwiązania ogólne oraz szczegółowe. Do tych pierwszych zalicza: 1) spłaszczenie struktury organów administracji publicznej, lokowanie zadań, kompetencji i właściwości na niskich szczeblach tej struktury w celu zapewnienia łatwiejszej komunikacji z adresatami działań; 2) regulacje prawne stanowiące podstawę tworzenia doraźnych zespołów decyzyjnych lub sztabów kryzysowych; 3) unormowania dotyczące statusu urzędników, w tym terminowego wykonywania obowiązków oraz ich odpowiedzialności porządkowej, służbowej i dyscyplinarnej. Natomiast regulacje szczegółowe umieszcza w sferze ustrojowej, materialnej oraz procesowej.

Charakter ustrojowy autor ten przypisuje konstytucyjnej zasadzie praworządności oraz zasadom ogólnym postępowania administracyjnego. Wśród instytucji o charakterze materialnoprawnym wyróżnia: 1) przedawnienie roszczeń, gdyż aktywizuje podmioty uprawnione oraz pośrednio oddziałuje na organy administracyjne, które mogą występować z roszczeniami regresowymi wobec urzędnika, jak też 2) kompensację szkód jednostki wynikłych z powodu zwłoki organu administracyjnego (art. 417 § 1 i 2, art. 417¹ § 3 k.c.)⁷⁰.

Poza tym do materialnoprawnych środków zapobiegających opieszałości organów administracyjnych, które jednak determinują skutki procesowe, J. Borkowski zaliczył: 1) konstrukcję wprowadzającą domniemanie podjęcia decyzji administracyjnej po upływie maksymalnego terminu załatwienia sprawy, która może występować w dwóch odmianach: jako decyzja odmowna dla strony albo jako decyzja pozytywna dla niej oraz 2) wyselekcjonowanie katalogu spraw z zakresu procesów inwestycyjnych w budownictwie, które nie wymagają pełnej procedury

ność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Komentarz, Warszawa 2011, s. 328; A. Wiktorowska, *Zasada ogólna szybkości postępowania w KPA...*, s. 898; P. Gołaszewski, *Bezczynność organu administracji publicznej jako przedmiot skargi do sądu administracyjnego (aspekty prawnoprocesowe)*, PS 2009, nr 6, s. 86.

⁶⁹ J. Borkowski, *Bezczynność w administracji publicznej*, KP, numer specjalny (2), sierpień 2008, s. 44–49.

⁷⁰ Szerzej w tej materii: P. Dzienis, *Odpowiedzialność cywilna władzy publicznej*, Warszawa 2006, szczególnie s. 121–237, 267–281; M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 roku)*, Warszawa 2004, s. 76–78; E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 369–375.

poprzedzającej wydanie pozwolenia na budowę, a wymagają tylko zgłoszenia inwestycji z określeniem terminu, w którym organ nadzoru budowlanego może uznać, że konieczne jest pełne postępowanie i wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę⁷¹. Na płaszczyźnie procesowej lokuje zaś: 1) dewolucję kompetencji, czyli przekazanie sprawy organowi wyższego stopnia; 2) instytucje sygnalizujące uchybienia w terminowym załatwieniu sprawy, jak zażalenie do organu wyższego stopnia; 3) skargę powszechną, petycję lub wnioski, których przedmiotem może być m.in. przewlekłość w postępowaniu lub zbiurokratyzowanie – art. 63 Konstytucji RP, dział VIII kodeksu postępowania administracyjnego; 4) grzywnę nakładaną na organ prowadzący postępowanie przez organ wyższego stopnia⁷² albo przez sąd administracyjny⁷³.

C. Z kolei M. Miłosz wyróżnia: 1) instytucje prawne, które konstrukcyjnie zapobiegają powstaniu beczynności; 2) instytucje znajdujące zastosowanie dopiero w przypadku wystąpienia stanu beczynności organu lub przewlekłości postępowania, które służą ich zwalczaniu, a także 3) instrumenty prawne, które mogą wpływać tylko na ograniczenie występowania zjawiska inercji organu administracji publicznej⁷⁴.

Do pierwszych zalicza instytucję milczenia organu administracji publicznej, której istotę widzi w dozwoleniu przez ustawodawcę, w określonych sytuacjach, braku aktywności organu administracyjnego w materialnoprawnym terminie, który powoduje skutki prawne w sferze prawa administracyjnego, takie jak przyjęcie określonego sposobu załatwienia sprawy albo zajęcie określonego stanowiska przez organ. W tym zakresie P. Dobosz⁷⁵ dokonuje dalej idącego rozwarstwienia przewidzianych przez prawodawcę konsekwencji milczenia organu i wyróżnia milczenie organu administracyjnego jako: 1) akt administra-

⁷¹ Por. art. 30 ust. 5 pr. bud.

⁷² Art. 35 ust. 6 pr. bud., stosownie do którego w przypadku gdy właściwy organ nie wyda decyzji w sprawie pozwolenia na budowę w terminie 65 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie takiej decyzji, organ wyższego stopnia wymierza temu organowi, w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie, karę w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki.

⁷³ Art. 55 § 1 i art. 149 § 2 (szerzej: rozdział IV, pkt 5.4) oraz art. 112 i 154 § 1 p.p.s.a. (szerzej: rozdział II, pkt 10.D).

⁷⁴ M. Miłosz, *Bezczynność organu...*, s. 254–265.

⁷⁵ P. Dobosz, *Milczenie i beczynność w prawie administracyjnym*, Kraków 2011, s. 361–395.

cyjny konkludentny⁷⁶; 2) akt administracyjny konkludentny wyrażający brak sprzeciwu przy współdziałaniu organów administracyjnych⁷⁷; 2) element stanu faktycznego z którym ustawodawca bezpośrednio łączy skutki prawne⁷⁸; 3) warunek rozwiązujący byt prawny decyzji administracyjnej⁷⁹; 4) fikcję urzędowej interpretacji prawa publicznego⁸⁰.

Do instytucji przeznaczonych do zwalczania opieszałości organów administracyjnych M. Miłosz zalicza zaś: 1) dewolucję kompetencji organu administracji publicznej; 2) zażalenie na niezakończoną sprawę w terminie oraz zażalenie na przewlekłe prowadzenie postępowania, a także ponaglenie w postępowaniu podatkowym; 3) skargę do sądu administracyjnego na bezczynność organu oraz skargę na przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ administracji publicznej, a nadto 4) skargę indywidualną do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu.

⁷⁶ Do tej kategorii zalicza się powołany już przykład z wprowadzeniem przez ustawodawcę instytucji zgłoszenia rozpoczęcia robót budowlanych, do których można przystąpić w razie braku sprzeciwu organu w terminie 30 dni od doręczenia zgłoszenia.

⁷⁷ Wówczas dana regulacja stanowi *lex specialis* wobec art. 106 k.p.a. Autor w tej mierze np. wskazuje na milczenie Ministra Sprawiedliwości w ramach współdziałania z samorządem adwokackim, radcowskim architektów, inżynierów budownictwa i urbanistów wywołujące skutek prawny w postaci nadania skuteczności prawnej uchwały uprawnionego organu samorządu zawodowego.

⁷⁸ Na przykład w art. 67 ust. 2 u.s.d.g. przewidziano, że jeżeli organ prowadzący rejestr działalności regulowanej nie dokona wpisu w terminie, o którym mowa w ust. 1 art. 67, to jest w ciągu 7 dni, a od dnia wpływu wniosku do tego organu upłynęło 14 dni, to przedsiębiorca może rozpocząć działalność (nie dotyczy to przypadku, gdy organ wezwał przedsiębiorcę do uzupełnienia wniosku o wpis nie później niż przed upływem 7 dni od dnia jego otrzymania, gdyż w takiej sytuacji termin, o którym mowa wyżej, biegnie odpowiednio od dnia wpływu uzupełnienia wniosku o wpis).

⁷⁹ Przykładowo na podstawie art. 43 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.) wojewódzki konserwator zabytków wydaje decyzję o wstrzymaniu wykonywanych bez jego pozwolenia lub w sposób odbiegający od zakresu i warunków określonych w pozwoleniu m.in. prac konserwatorskich, natomiast stosownie do art. 44 ust. 1 tej samej ustawy decyzja, o której mowa w art. 43, wygasa po upływie 2 miesięcy od dnia jej doręczenia, jeżeli w tym terminie wojewódzki konserwator zabytków nie wyda określonej decyzji, m.in. nakazującej przywrócenie zabytku do poprzedniego stanu.

⁸⁰ Przede wszystkim chodzi o pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego w sprawach indywidualnych (art. 14o o.p.), ale dotyczy to także pisemnych interpretacji co do zakresu i sposobu zastosowania przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę daniny publicznej oraz składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne w jego indywidualnej sprawie (art. 10 i 10a u.s.d.g.).

Wśród instytucji prawnych, które ani nie wyłączają stanu beczynności, ani nie służą jego eliminacji, lecz mogą tylko pośrednio, posiłkowo, czasem bardziej psychologicznie niż formalnie wpłynąć na szybkość postępowania⁸¹, M. Miłosz lokuje: 1) instytucję sygnalizacji o przekroczeniu terminu załatwienia sprawy; 2) odpowiedzialność urzędnika o charakterze porządkowym lub dyscyplinarnym⁸², a także cywilnoprawnym, a nawet prawnokarnym (art. 38 k.p.a.)⁸³; 3) odpowiedzialność odszkodowawczą organów administracji publicznej czy państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego za beczynność w załatwianiu spraw lub przewlekłość postępowania administracyjnego; 4) karę pieniężną nakładaną na organ za niezakończoną sprawę w postępowaniu administracyjnym; 5) grzywnę nakładaną na organ przez sąd administracyjny.

D. B. Adamiak spośród instytucji prawnych służących do realizacji prawa do szybkiego załatwienia sprawy administracyjnej wyróżnia: 1) instytucje prawne oparte na koncepcji klasycznej (tradycyjnej); 2) instytucje prawne oparte na koncepcjach współczesnych. Do pierwszej kategorii zalicza instytucję terminu załatwienia sprawy i środki obrony procesowej przed beczynnością organu, nieprowadzące do wygaśnięcia władztwa administracyjnego (konstrukcja decyzji pozytywnej, konstrukcja decyzji negatywnej, dewolucja kompetencji, zażalenie, ponaglenie i skarga do sądu administracyjnego na beczynność organu). W związku z tym, że instytucje „klasyczne” nie tworzą dostatecznie skutecznych gwarancji dla jednostki, autorka promuje „koncepcje współczesne” oparte na: 1) ograniczeniu władztwa administracyjnego, m.in. poprzez zastosowanie konstrukcji „milczenia prawnego”, zmuszającego organ do sprawnego działania pod sankcją wygaśnięcia kompetencji i nabycia uprawnienia przez jednostkę; 2) utracie kompetencji organu administracji publicznej na rzecz innego organu administracji

⁸¹ Por. też A. Marekvia, *Terminy w kodeksie postępowania administracyjnego – zagadnienia wybrane* (w:) P.J. Suwaj, D.R. Kijowski (red.), *Patologie w administracji publicznej*, Warszawa 2009, s. 289.

⁸² Szerzej w tej materii E. Stefańska, *Niesprawność (przewlekłość) postępowania administracyjnego jako przesłanka odpowiedzialności dyscyplinarnej urzędników* (w:) J. Łukasiewicz (red.), *Jakość administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa. Cedzyna k. Kielc, 24–26 września 2004 r.*, Rzeszów 2004, s. 422–430.

⁸³ Szczególnie za przestępstwo tzw. niedopełnienia obowiązków (art. 231 k.k.) oraz łapownictwa biernego w razie uzależnienia załatwienia sprawy od otrzymania korzyści osobistej lub majątkowej albo jej obietnicy (art. 228 § 4 k.k.).

publicznej; 3) wprowadzeniu kary nakładanej na organ za niezachowanie ustawowego terminu załatwienia sprawy. Zasadnicze znaczenie B. Adamiak nadaje przy tym ograniczeniu władztwa administracyjnego, bowiem przejęcie kompetencji organu bezczynnego nie może mieć szerszego znaczenia ze względu na zakres i rodzaj zadań administracji publicznej, zaś kara nie prowadzi (bezpośrednio) do załatwienia sprawy⁸⁴. Konstrukcja „milczenia prawnego” może odgrywać szczególnie efektywną rolę w tych przypadkach, w których niezakończona sprawa jest świadomym i celowym działaniem osoby będącej piastunem organu administracji, kiedy organ płaci wymierzone grzywny i w dalszym ciągu nie załatwia sprawy⁸⁵.

E. Ten syntetyczny przegląd instytucji (instrumentów) prawnych mających bezpośrednio lub pośrednio akcelerować postępowanie administracyjne był niezbędny dla ukazania normatywnego otoczenia, w którym funkcjonuje skarga na przewlekłość postępowania administracyjnego, a nawet związków występujących pomiędzy tą skargą a opisanymi instytucjami (instrumentami).

3.2. Stan prawny przed 11 kwietnia 2011 r.

Z uwagi na to, że ustawodawca, włączając z dniem 11 kwietnia 2011 r. do systemu prawa skargę na przewlekłość postępowania administracyjnego, wplótł tę instytucję w przepisy regulujące skargę na bezczynność organu, w niniejszej pracy nie można pominąć instytucji, która na gruncie dotychczasowego stanu prawnego umożliwiała sądowno-administracyjną ochronę prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki.

Poza tym komplementarność wyводу, ważne argumenty natury systemowej oraz funkcjonalnej, jak też przyjmowana w toku prac legislacyjnych koncepcja uregulowania zaskarżalności przewlekłości postępowania administracyjnego w ustawie skargowej z 2004 r. nakazują uwzględnić w ramach stanu prawnego obowiązującego przed dniem 11 kwietnia 2011 r. wprowadzenie do polskiego systemu prawa skargi na przewlekłość postępowania sądowego i sądowno-administracyjnego.

⁸⁴ B. Adamiak, *Od klasycznych do współczesnych koncepcji...*, s. 20–27.

⁸⁵ Por. J.P. Tarno, *Bezczynność organu a przewlekłe prowadzenie postępowania*, Casus, jesień 2013, s. 10.

3.2.1. Skarga na bezczynność organu w ujęciu historycznym

A. W okresie międzywojennym prawodawca nie przewidywał możliwości złożenia skargi na bezczynność organu administracyjnego do Najwyższego Trybunału Administracyjnego⁸⁶, choć pierwotny tekst projektu przedwojennej regulacji postępowania administracyjnego zakładał prawo strony zaskarżenia do NTA „milczenia administracji” jako fikcji decyzji odmownej⁸⁷. Już w czasie działania NTA w doktrynie postulowano wprowadzenie, wzorem regulacji francuskiej, fikcji zakładającej, że milczenie administracji jest uznane za decyzję odmowną podlegającą zaskarżeniu do sądu administracyjnego⁸⁸. Najwyższy Trybunał Administracyjny działał do 1939 r. Po drugiej wojnie światowej nie wprowadzono do porządku prawnego sądowej kontroli administracji. Przygotowany projekt prawa o sądownictwie administracyjnym z 1958 r., który nie został wprowadzony w życie, przewidywał sądową kontrolę milczenia władzy w razie niewydania decyzji⁸⁹.

B. Skarga na bezczynność organu administracyjnego po raz pierwszy została wprowadzona do polskiego porządku prawnego ustawą z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego⁹⁰, która weszła w życie z dniem 1 września 1980 r. Należy jednak zauważyć, że art. 216 k.p.a. nie posługiwał się terminem „bezczynność”. Nie było to wówczas pojęcie języka prawnego, a wyłącznie wypracowane

⁸⁶ Działał od 22 października 1922 r. na podstawie ustawy o NTA z 1922 r., a następnie od 15 listopada 1932 r. na podstawie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz. U. Nr 94, poz. 806 z późn. zm.).

⁸⁷ J.S. Langrod, *O tzw. milczeniu władzy. Studium prawn-administracyjne*, Kraków–Warszawa 1939, s. 77, przypis nr 3.

⁸⁸ T. Hilarowicz, *Najwyższy Trybunał Administracyjny i jego kompetencje*, Warszawa 1925, s. 108–110, także J. Pokrzywnicki, *Postępowanie administracyjne. Komentarz – Podręcznik*, Warszawa 1948, s. 172.

⁸⁹ Art. 4 § 2 projektu – J. Zimmermann, *Projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym z 1958 r.*, ST 1993, nr 1–2, s. 110–111.

⁹⁰ Dz. U. Nr 4, poz. 8 z późn. zm. Ustawa wprowadzała skargę do NSA, dodając do kodeksu postępowania administracyjnego dział III² zatytułowany „Zaskarżanie decyzji do sądu administracyjnego”, zawierający przepisy od art. 150⁷ do 150²⁷ k.p.a. Jednak obwieszczeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 marca 1980 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 9, poz. 26 z późn. zm.) zaskarżanie decyzji do sądu administracyjnego zostało uregulowane w dziale VI, od art. 196 do 216.

w orzecznictwie i doktrynie⁹¹. Przyjęta w art. 216 k.p.a. formuła zaskarżenia bezczynności organu obejmowała skargę na niewydanie przez organ administracji państwowej w terminie ustalonym w przepisach prawa decyzji w postępowaniu w pierwszej instancji lub w postępowaniu odwoławczym, w sprawach wymienionych w 20 punktach w art. 196 § 2 k.p.a.⁹² Ponadto, stosownie do art. 196 § 3 w zw. z art. 216 k.p.a., możliwość taka dotyczyła niewydania decyzji w innych sprawach, w których ustawy szczególnie przewidywały ich zaskarżenie do sądu administracyjnego. Możliwość zaskarżenia orzeczniczej bezczynności organu dotyczyła również niewydania postanowienia dotyczącego zatwierdzenia albo odmowy zatwierdzenia ugody administracyjnej, ponieważ stosownie do art. 122 k.p.a. w sprawach nieuregulowanych

⁹¹ Postanowienie NSA z dnia 15 sierpnia 1985 r., III SAB 7/85, LEX nr 10740; postanowienie NSA z dnia 23 września 1986 r., IV SAB 8/86, LEX nr 9891; postanowienie NSA z dnia 29 marca 1994 r., IV SAB 59/93, LEX nr 23913; Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa–Poznań 1995, s. 541.

⁹² Były to sprawy z zakresu: 1) budownictwa, nadzoru budowlanego, materiałów budowlanych, urbanistyki i architektury; 2) cen, opłat i stawek taryfowych; 3) dróg publicznych, ich utrzymania i ochrony (w tym świadczeń osobistych na rzecz utrzymania dróg), ruchu na drogach publicznych, komunikacji, łączności, żeglugi, transportu i spedycji; 4) działalności w dziedzinie wytwórczości, rzemiosła, usług nieruchomości, handlu, przemysłu gastronomicznego i żywienia zbiorowego oraz innych rodzajów działalności gospodarczej; 5) ewidencji ludności, dowodów tożsamości, aktów stanu cywilnego, imion i nazwisk oraz obywatelstwa; 6) geologii, geodezji i kartografii; 7) gospodarki komunalnej i mieszkaniowej, gospodarki terenami, zasobami mieszkań i budynków oraz utrzymania czystości w miastach i gminach; 8) gospodarki paliwowo-energetycznej, surowcowej i materiałowej, wydobywania i pozyskiwania w inny sposób kopalin i innych surowców naturalnych oraz ich zagospodarowywania, szkód górniczych oraz obrotu surowcami, materiałami i wyrobami; 9) gospodarki wodnej; 10) gospodarki żywnościowej, żywności i żywienia; 11) zobowiązań podatkowych i innych świadczeń pieniężnych, do których mają zastosowanie przepisy o podatkach, oraz należności celnych, z wyłączeniem zobowiązań podatkowych i należności celnych od państwowych jednostek organizacyjnych; 12) obrotu nieruchomościami oraz składnikami majątku ruchomego; 13) ochrony przyrody oraz środowiska; 14) oświaty i wychowania, szkolnictwa wyższego, kultury i sztuki oraz dóbr kultury i muzeów, jak również działalności artystycznej i rozrywkowej; 15) planowania przestrzennego; 16) rolnictwa i leśnictwa, w tym: gospodarki terenami rolniczymi i leśnymi, sposobu zagospodarowywania i użytkowania tych terenów, scalania i wymiany gruntów, przejmowania nieruchomości rolnych i leśnych na własność państwa, własności i obrotu tymi nieruchomościami, produkcji roślinnej i zwierzęcej, upraw, hodowli i nasiennictwa, ochrony zwierząt i roślin, gospodarki łowieckiej oraz rybołówstwa; 17) uprawnień do wykonywania określonych czynności i zajęć; 18) wywłaszczeń nieruchomości i innych praw; 19) zatrudnienia i spraw socjalnych; 20) zdrowia i opieki społecznej, wymagań sanitarno-epidemiologicznych, kultury fizycznej, sportu i turystyki, jak również działalności sportowej.