

Zmiany w postępowaniu sądowo-administracyjnym w aspekcie skargi na bezczynność i przewlekłość postępowania administracyjnego

Streszczenie

Niniejszy artykuł ma na celu dokonanie analizy zmian ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zakresie skargi na bezczynność i przewlekłość postępowania administracyjnego. Omówiony został zakres kontroli sądów administracyjnych nad organami administracji publicznej w zakresie bezczynności i przewlekłości postępowania administracyjnego. Scharakteryzowano skargę na bezczynność i przewlekłość postępowania organów i sposoby rozstrzygnięć sądów administracyjnych w przypadku wniesienia skargi na bezczynność lub przewlekłość postępowania, a także odpowiedzialność organów w przypadku nieterminowego załatwienia spraw administracyjnych.

Słowa kluczowe: skarga na bezczynność lub przewlekłość postępowania administracyjnego, postępowanie sądowo-administracyjne

Wstęp

Postępowanie sądowo-administracyjne uregulowane jest w Ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹.

Sądami administracyjnymi w Polsce są wojewódzkie sądy administracyjne i Naczelny Sąd Administracyjny. Do 2004 r. sądem rozpatrującym skargi na decyzje administracyjne i inne akty był jednoinstancyjny Naczelny Sąd Administracyjny. W 2004 r.² przyjęto w Polsce model dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego. Aktualnie w pierwszej instancji w sprawach skarg orzekają wojewódzkie sądy administracyjne, a w drugiej instancji

¹ t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.

² Wprowadzenie modelu dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego odbyło się poprzez wprowadzenie trzech ustaw: Ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. nr 153, poz. 1269), Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. nr 153, poz. 1270), Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. nr 153, poz. 1271 z późn. zm.).

Naczelny Sąd Administracyjny, który rozpatruje skargi kasacyjne od wyroków sądów wojewódzkich.

Sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej.

Kodeks postępowania administracyjnego przewiduje (w art. 16 § 2) zasadę sądowej kontroli decyzji administracyjnych. Zgodnie z tym przepisem, decyzje mogą być zaskarżane do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem, na zasadach i w trybie określonym w odrębnych ustawach. Mimo że zasada sądowej kontroli decyzji administracyjnej (wynikająca z art. 16 § 2 k.p.a.) stanowi jedynie o kontroli sądu w zakresie decyzji, należy pamiętać, że kontrola sądu wykracza poza zakres decyzji, obejmując inne akty i czynności administracyjne, lub brak tych czynności czy bezczynności i przewlekłości. Sam fakt zamieszczenia w kodeksie postępowania administracyjnego zasady ogólnej prawa do zaskarżenia decyzji do sądu administracyjnego, zwłaszcza jeśli uwzględni się brzmienie art. 52 § 1-2 p.p.s.a., pozwala mówić o komplementarności administracyjnego i sądowego trybu ochrony³.

Ustawą z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wprowadzono nowe regulacje prawne. Zastanović się należy, jaki wpływ wywarły wprowadzone zmiany w zakresie rozpatrywania przez sąd administracyjny skarg na bezczynność i przewlekłość postępowania administracyjnego.

1. Bezczynność i przewlekłość organów administracji publicznej a zakres kontroli sądowej

Zakres kontroli działalności administracji publicznej sprawowanej przez sąd administracyjny sprecyzowany został w art. 3 § 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴. Ustawą z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie –

³ Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.

⁴ Art. 3 § 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stanowi, że kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na: 1) decyzje administracyjne; 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty; 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie, z wyłączeniem postanowień wierzyciela o niedopuszczalności zgłoszonego zarzutu oraz postanowień, przedmiotem których jest stanowisko wierzyciela w sprawie zgłoszonego zarzutu; 4) inne niż wyżej wymienione akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw; 4a) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach; 5) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej; 6) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej; 7) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego; 8) bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1-4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4 a; 9) bezczynność lub

Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁵, która weszła w życie 15 sierpnia 2015 r. zmieniono brzmienie art. 3 § 2, w tym pkt 8, 9 dotyczącego skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach dotyczących spraw, w których wydawane są decyzje administracyjne i postanowienia administracyjne oraz dotyczących skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach innych aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw.

Sądem właściwym dla rozpatrzenia skargi jest, co do zasady, wojewódzki sąd administracyjny, na którego obszarze właściwości ma siedzibę organ administracji publicznej, którego działalność została zaskarżona. Wniesienie skargi służy zdyscyplinowaniu organu, który doprowadza do przewlekłości postępowania administracyjnego i nie dotrzymuje terminów rozpatrzenia sprawy, jak również mobilizuje do działań, gdy organ w ogóle nie podejmuje żadnej czynności, uważając, że nie istnieje obowiązek prawny zobowiązujący go do działania⁶. Oczywiście pojawia się tu także cel sankcjonujący i weryfikujący działania nieudolnego organu.

Jak wywodzi Aleksandra Wiktorowska, skarga na bezczynność przysługuje w wypadku milczenia 1) centralnych organów administracji rządowej, 2) terenowych organów administracji rządowej zespolonej i niezespolonej, 3) organów jednostek samorządu terytorialnego oraz 4) innych organów, w zakresie, w jakim zostały powołane z mocy prawa do załatwienia spraw z zakresu administracji publicznej⁷. W tym miejscu warto podkreślić, że zaistnienie stanu przewlekłości działań bądź zupełnej inercji w działaniu, wywołującej stan bezczynności administracji, stanowi zasadniczo o nieprawidłowym lub nieterminowym wykonywaniu zadań publicznych. Istotą działalności administracji jako władzy wykonawczej jest realizacja (wykonywanie) zadań publicznych, do której dochodzić może w wyniku stosowania prawa bądź także poprzez stanowienie prawa przez administrację. Elementem charakteryzującym funkcjonowanie administracji publicznej jako całości oraz jej poszczególnych organów jest więc „działanie”. Brak działania, działanie wadliwe czy też nieterminowe wydają się problemem dla administracji

przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach dotyczących innych niż określone w pkt 1-3 aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w Ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw.

⁵ Dz.U., poz. 658.

⁶ K. Ciepliński, *Opieszałość w wydaniu decyzji może drogo kosztować*, „Rzeczpospolita”, 16 września 2009.

⁷ A. Wiktorowska, *Doręczenia, wezwania i terminy*, [w:] *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2012, s. 79.

szczególnie ważnym, bowiem wiążą się z nie-wykonaniem zadań publicznych powierzonych przez ustawodawcę konkretnemu podmiotowi administracyjnemu⁸. Każdy przejaw nieterminowości w działaniu organu administracyjnego wywołuje stan braku skutecznej realizacji norm prawa materialnego⁹, co godzić może zarówno w interes publiczny jak i prywatny. Rodzi to konieczność regulacji prawnych mających na celu skuteczną walkę z naruszeniem zasady działania w rozsądnym terminie. Środkiem w zwalczaniu beczynności czy przewlekłości postępowania jest wspomniana skarga do sądu administracyjnego.

2. Skarga do sądu administracyjnego na beczynność lub przewlekłość prowadzonego postępowania

Warunkiem formalnym złożenia skargi do sądu administracyjnego, w tym skargi na beczynność organu, jest uprzednie wyczerpanie przez skarżącego środków zaskarżenia, jeżeli przysługiwały one w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zgodnie z art. 52 § p.p.s.a. skargę można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie, chyba że skargę wnosi prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka. Przez wyczerpanie środków zaskarżenia należy rozumieć sytuację, w której stronie nie przysługuje żaden środek zaskarżenia, taki jak zażalenie, odwołanie lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy przewidziany w ustawie. Przepis § 3 art. 52 p.p.s.a. stanowi, że jeżeli ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia w sprawie będącej przedmiotem skargi, skargę na akty lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 i 4a, można wnieść po uprzednim wezwaniu na piśmie właściwego organu – w terminie czternastu dni od dnia, w którym skarżący dowiedział się lub mógł się dowiedzieć o wydaniu aktu lub podjęciu innej czynności – do usunięcia naruszenia prawa. Sąd po wniesieniu skargi może uznać, że uchybienie tego terminu nastąpiło bez winy skarżącego i rozpoznać skargę. Zgodnie z art. 52 § 4 p.p.s.a. w przypadku innych aktów, jeżeli ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia w sprawie będącej przedmiotem skargi i nie stanowi inaczej, należy również przed wniesieniem skargi do sądu wezwać na piśmie właściwy organ do usunięcia naruszenia prawa. Termin 14 dni, o którym mowa w § 3 tegoż artykułu, nie ma zastosowania.

Obowiązek wyczerpania środków zaskarżenia wynika z założenia, że sąd administracyjny nie zastępuje organów odwoławczych, a jego działania nie naruszają zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego¹⁰. Wniesienie skargi na beczynność organu w postępowaniu administracyjnym jest dopuszczalne po wyczerpaniu środków zaskarżenia, do których należy zażalenie na niezakończenie sprawy w terminie (art. 37 k.p.a.). W przypadku beczynności w tym postępowaniu samorządowych kolegów odwoławczych¹¹ i ministrów,

⁸ R. Suwaj, *Sądowa ochrona przed beczynnością administracji publicznej*, Warszawa 2014.

⁹ Ibidem.

¹⁰ J. P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011.

¹¹ Postanowienie NSA w Warszawie z 14 lipca 2011, II FSK 1262/11, Lex nr 852316.

a więc organów administracji publicznej¹², skarga na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania musi być poprzedzona wniesieniem wezwania do usunięcia naruszenia prawa. Niezłożenie takiego zażalenia (wezwania do usunięcia naruszenia prawa) stanowi brak formalny skargi, skutkujący jej odrzuceniem¹³. Nie jest natomiast spełnieniem wymogu wyczerpania środków z art. 37 k.p.a. zamieszczenie w jednym piśmie zarówno zażalenia na postanowienie o zawieszeniu postępowania, jak i skargi na domniemaną bezczynność organu I instancji. Nie jest też dopuszczalne wnoszenie w jednym piśmie zwykłego środka prawnego w postępowaniu administracyjnym oraz skargi do sądu administracyjnego¹⁴. Skierowanie zażalenia na bezczynność organu w dniu skierowania skargi nie może być uznane za wykorzystanie przez stronę skarżącą wszystkich środków zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym w rozumieniu art. 52 § 1 p.p.s.a. Dopuszczenie takiej możliwości czyniłoby przepis art. 37 k.p.a. zupełnie niecelowym, postępowanie zaś, prowadzone przez organ odwoławczy – mające na celu dokonanie stosownych ustaleń zmierzających do wyjaśnienia przyczyn i ustalenia osób winnych niezakończona sprawa w terminie, czy też podjęcia środków zapobiegających naruszaniu terminów załatwiania spraw w przyszłości – iluzorycznym i pozbawionym sensu. Katalog uprawnień organu wyższego stopnia przewidziany w art. 37 § 2 k.p.a. wymaga, aby organ ten mógł choćby zapoznać się z treścią zażalenia, co pozwoliłoby mu – w razie zasadności zażalenia – na wdrożenie procedur dyscyplinujących i eliminujących stwierdzone nieprawidłowości. Tymczasem wniesienie zażalenia w dniu złożenia skargi uniemożliwia podjęcie tych działań przez organ nadzoru¹⁵.

Skarga na bezczynność organu może zostać wniesiona bez względu na to, czy stanowisko zajęte przez organ wyższego stopnia uwzględnia zażalenie, czy też uznaje je za bezzasadne¹⁶. Stanowisko organu wyższego stopnia zajęte w tym trybie (a więc uznanie zażalenia za uzasadnione bądź nieuzasadnione) nie ma znaczenia w świetle art. 52 § 1 p.p.s.a. Nieistotne jest nawet, czy organ wyższego stopnia wypowie się w sprawie¹⁷. Uwolnienie się od wiążącego charakteru oceny organu II instancji stanowi wyraźny krok w kierunku poszerzania kognicji sądów w sprawach o nieudolność administracji.

Skarga na bezczynność musi spełniać wszystkie wymogi pisma procesowego w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Skarga powinna zawierać oznaczenie organu, którego bezczynności dotyczy, oraz określenie,

¹² W rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a.

¹³ Taki pogląd wyraził NSA w postanowieniu z 17 października 1997, IV SAB 31/97, OSP 1998, z. 10, poz. 185. Pogląd ten jest nadal aktualny. Także w wyroku NSA z 24 maja 2001, IV SA 572/99, ONSA 2002, nr 3, poz. 116, NSA orzekł, że wniesienie zażalenia w trybie art. 37 k.p.a. jest wyłącznym warunkiem formalnym wystąpienia przez osobę zainteresowaną ze skargą do sądu administracyjnego na bezczynność organu [...] i nie może być traktowane jako odrębne i samodzielne postępowanie administracyjne.

¹⁴ Wyrok NSA z 26 marca 1993, SA/Wr 16/93, ONSA 1994, nr 3 poz. 103.

¹⁵ Postanowienie NSA w Warszawie z 17 maja 2012, I OSK 914/12, Lex nr 1336422.

¹⁶ R. Kędziora, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2008, s. 170.

¹⁷ Wyrok WSA w Krakowie z 1 lutego 2013, II SAB/Kr 206/12, Lex nr 1312477.

na czym polega naruszenie prawa lub interesu prawnego. Skargę na bezczynność organu administracji wnosi się do sądu administracyjnego za pośrednictwem organu, którego bezczynność jest przedmiotem skargi¹⁸. Organ ten przekazuje skargę do sądu wraz z aktami sprawy odpowiedzią na skargę w terminie 30 dni od dnia jej wniesienia¹⁹. Organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zaskarżono, może w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości do dnia rozpoczęcia rozprawy. Uwzględniając skargę, organ stwierdza jednocześnie, czy działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa²⁰.

Jeżeli organ administracji publicznej, którego bezczynność zaskarżono, nie przekaze skargi do sądu wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w ustawowym terminie 30 dni od dnia jej wniesienia, to sąd, na wniosek skarżącego, może orzec o wymierzeniu temu organowi grzywny w wysokości do dziesięciokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w roku poprzednim, według danych ogłoszonych przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego²¹.

W przypadku, gdy mimo wymierzenia grzywny organ nadal nie przekazuje skargi do sądu, ten ostatni może, na żądanie skarżącego, rozpoznać sprawę na podstawie nadesłanego przez niego odpisu skargi, jeżeli stan faktyczny i prawny przedstawiony w skardze nie budzi uzasadnionych wątpliwości sądu²².

3. Rozstrzygnięcia sądu w zakresie bezczynności lub przewlekłości postępowania administracyjnego

Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, natomiast nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną przez stronę podstawą prawną. Rozstrzygnięcia sądu zapadają w formie wyroku po przeprowadzeniu rozprawy, na podstawie całokształtu okoliczności ujawnionych w toku postępowania. Sąd może odpowiednio uwzględnić albo oddalić skargę. Sąd, uwzględniając skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4a p.p.s.a., zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu lub interpretacji, dokonania czynności, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa. Jednocześnie sąd stwierdza, czy bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce rażącym naruszeniem prawa. Sąd może ponadto orzec, z urzędu albo na wniosek strony, o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej

¹⁸ Art. 54 § 1 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. p.p.s.a.

¹⁹ Ibidem. Od 15 sierpnia 2015 r. termin 30 dni liczony będzie od dnia otrzymania skargi przez organ. Zmiana Ustawą z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U., poz. 658).

²⁰ Art. 54 § 3 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. p.p.s.a.

²¹ Art. 55 § 1 w związku z art. 154 § 6 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. p.p.s.a.

²² Art. 55 § 2 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. p.p.s.a.

w art. 154 § 6 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²³. Zgodnie z art. 149 p.p.s.a. „Sąd, uwzględniając skargę na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4 albo na przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 4a: 1) zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo do dokonania czynności; 2) zobowiązuje organ do stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa; 3) stwierdza, że organ dopuścił się beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania. Jednocześnie sąd stwierdza, czy beczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa – § 1a. Sąd, w przypadku, o którym mowa w § 1 pkt 1 i 2 p.p.s.a., może ponadto orzec o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwalają na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego²⁴. Rozwiązanie to pozwala sądom na stwierdzenie, że wystąpiła beczynność lub przewlekłość, nawet w przypadku, gdy, z uwagi na zakończenie postępowania przez organ, nie zachodzi już potrzeba zobowiązania go do wydania aktu lub dokonania czynności. Wyrok taki może być podstawą dochodzenia odszkodowania przez stronę na zasadach ogólnych, a w przypadku stwierdzenia rażącej beczynności lub przewlekłości i wypłaty w związku z tym odszkodowania stronie, także następcej odpowiedzialności majątkowej w stosunku do pracownika, na podstawie Ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa²⁵. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że w znowelizowanym art. 149 § 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ustawodawca przewidział, że sąd, w przypadku uwzględnienia skargi na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, może orzec, z urzędu lub na wniosek strony, o wymierzeniu organowi grzywny lub przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną do wysokości połowy grzywny, czyli pięciokrotności przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w roku poprzednim ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Takie samo rozwiązanie, tzn. przyznanie od organu na rzecz skarżącego sumy pieniężnej w wyżej określonej wysokości, może mieć miejsce, gdy sąd uwzględni skargę strony na niewykonanie wyroku uwzględniającego skargę na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zgodnie z art. 154 § 7 w związku z § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

W myśl art. 153 ustawy p.p.s.a., ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie ten sąd oraz organ,

²³ Art. 149 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. p.p.s.a.

²⁴ Art. 149 p.p.s.a. zmieniony przez Ustawę z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie Ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U., poz. 658).

²⁵ Uzasadnienie projektu Ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, druk sejmowy Sejmu RP VII kadencji nr 1633, <<http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1633>> [dostęp: 30 lipca 2016].

którego beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia²⁶.

W postępowaniu wywołanym skargą na beczynność lub przewlekłe postępowanie sąd administracyjny powinien przede wszystkim ustalić, jak przebiegało postępowanie organu. Musi też dokonać oceny, czy ustalone fakty wskazują na beczynność organu, czy ta beczynność jest wynikiem okoliczności niezależnych od organu prowadzącego postępowanie. Ustalenia te powinny zostać dokonane w oparciu o analizę akt sprawy z uwzględnieniem stanu faktycznego i prawnego istniejącego w dacie wniesienia skargi o wymierzenie grzywny²⁷.

Skarga, w której strona żąda wymierzenia grzywny, jest odrębną skargą wniesioną przez uprawniony podmiot, inną od skargi na beczynność czy przewlekłe postępowanie. Przysługuje ona w sytuacji, gdy wydany wyrok sądu jest niewykonany przez organ (niewykonanie wyroku uwzględniającego skargę na beczynność)²⁸. Przez niewykonanie wyroku należy rozumieć pozostawanie w beczynności w podjęciu lub kontynuacji postępowania administracyjnego mającego na celu zakończenie sprawy decyzją administracyjną lub w innej formie przewidzianej prawem²⁹. Niewykonanie wyroku ma miejsce zarówno wtedy, gdy organ nie wykonał orzeczenia w ogóle, jak i wtedy, gdy organ wykonał orzeczenie, ale z przekroczeniem wyznaczonego terminu³⁰.

W wypadku wyroku uwzględniającego skargę na beczynność termin jego wykonania mija z upływem terminu wyznaczonego przez sąd na wydanie aktu lub dokonanie czynności. Wyznaczony przez sąd administracyjny termin do wydania aktu lub podjęcia czynności jest terminem dodatkowym w stosunku do terminu, w jakim sprawa powinna być załatwiona i nie może ulec przedłużeniu w trybie art. 37 § 2 k.p.a.³¹

Ustawodawca nałożył na podmiot uprawniony do wniesienia skargi obowiązek uprzedniego wezwania właściwego organu do wykonania wyroku lub załatwienia sprawy. W związku z tym, jeżeli strona nie wezwała organu do wykonania orzeczenia sądu, skarga będzie podlegała odrzuceniu na podstawie art. 58 § 1 pkt. 6 ustawy p.p.s.a.

Z treści art. 154 § 3 wynika, że grzywna stanowi karę za ignorowanie przez organy administracji publicznej wyroków sądowych, gdyż wydanie wyroku lub załatwienie sprawy po wniesieniu skargi na niewykonanie wyroku nie stanowi podstawy do umorzenia postępowania lub oddalenia skargi. Należy podzielić

²⁶ Od 15 sierpnia 2015 r. art. 153 ma brzmienie: „Ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie organy, których działanie, beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia, a także sądy, chyba że przepisy prawa uległy zmianie”.

²⁷ B. Dauter, *Komentarz do art. 154 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, Warszawa 2013.

²⁸ Ibidem.

²⁹ Wyrok NSA z 30 maja 2001, II SA 2015/00, Lex nr 57180.

³⁰ Wyrok NSA z 27 marca 2001, I SA 2519/00, Lex nr 78949.

³¹ Z. Żukowski, *Glosa do postanowienia NSA z 12 maja 1998, I SA 1317/96*, OSP 1999, z. 3., poz. 57.

stanowisko B. Dautera, że okoliczność ta nie powinna jednak pozostawać bez wpływu na wysokość orzekanej grzywny³². Osobie, która poniosła szkodę wskutek niewykonania wyroku sądu uwzględniającego skargę na bezczynność, służy roszczenie o odszkodowanie na zasadach określonych w Kodeksie cywilnym. Odszkodowanie przysługuje od organu, który nie wykonał orzeczenia sądu. Jeżeli organ w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia wniosku o odszkodowanie organu nie wypłacił odszkodowania, uprawniony podmiot może wnieść powództwo do sądu powszechnego zgodnie z art. 154 § 4 i § 5 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Podsumowanie

Dokonując analizy powyższych przepisów i omawianej nowelizacji ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi należałoby rozważyć, czy koniecznym jest ustalenie, czy bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Moim zdaniem sam fakt bezczynności organu lub przewlekłego prowadzenia sprawy niesie za sobą negatywny oddźwięk, co powoduje konieczność poniesienia przez organ odpowiedzialności. Obowiązujące przepisy, które pozwalają na ukaranie organu, a następnie pracownika, wówczas gdy bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa, powoduje, iż odpowiedzialność przestaje być odpowiedzialnością represyjną. Analiza orzeczeń sądów administracyjnych pokazuje, że sąd bardzo rzadko stwierdza, że bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Wystarczy, że organ wykaże, że dokonywał czynności lub próbował działać i, mimo iż postępowanie trwało nawet kilka lat, sądy uznają, że bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania nie miały miejsca z rażącym naruszeniem prawa.

Nałożenie na sąd obowiązku orzeczenia, czy bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa, ma na celu ustalenie, czy została spełniona wymieniona w art. 5 pkt 3 Ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa³³ przesłanka warunkująca tego rodzaju odpowiedzialność.

Należy zwrócić uwagę również na fakt, że brzemienne art. 149 p.p.s.a. umożliwia sądowi wydanie orzeczenia stwierdzającego istnienie albo nieistnienie uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego w przypadku uwzględnienia skargi na bezczynność lub przewlekłość postępowania. Sąd będzie mógł zatem wydać merytoryczne rozstrzygnięcie. Taka konstrukcja prawna z pewnością wpłynie na usunięcie stanu bezczynności i przewlekłości postępowania i szybsze rozstrzygnięcie postępowania.

³² B. Dauter, op. cit.

³³ Dz.U. z 2011 r., nr 34, poz. 173.

Upoważnienie sądu administracyjnego do orzekania w powyższym zakresie można uznać za kolejny środek dyscyplinujący administrację publiczną do przestrzegania zasady praworządności, jak również do terminowego załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym.

Powyższe regulacje prawne przewidują instrumenty prawne mające na celu ochronę strony przed nieterminowym działaniem administracji publicznej. Reasumując stwierdzić można, że omawiana nowelizacja ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi świadczy o tym, że ustawodawca stara się udoskonalać skuteczność środków prawnych wpływających na efektywność działań administracji publicznej.

Bibliografia

1. Ciepłiński K., *Opieszałość w wydaniu decyzji może drogo kosztować*, „Rzeczpospolita”, 16 września 2009.
2. Dauter B., *Komentarz do art. 154 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, Warszawa 2013.
3. Kędziora R., *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2008.
4. Kmiecik Z., *Zasady teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.
5. Suwaj R., *Sądowa ochrona przed bezczynnością administracji publicznej*, Warszawa 2014.
6. Tarno J., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011.
7. Wiktorowska A., *Doręczenia, wezwania i terminy*, [w:] *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2012.
8. Żukowski Z., *Glosa do postanowienia NSA z 12 maja 1998, I SA 1317/96*, OSP 1999, z. 3, poz. 57.

Changes in judicial proceedings and administrative aspect of the complaint for failure to act and the excessive length of administrative proceedings

Abstract

This article aims to analyze the changes in the Acton proceedings before administrative courts in terms of failure to act and the excessive length of administrative proceedings. Discussed was the scope of judicial administrative bodies of the public administration in the field of inactivity and excessive length of administrative proceedings. Characterized complaint for failure to act and the length of proceedings bodies and ways of decisions of the administrative courts in the event of a complaint for failure to act, or excessive length of proceedings, and responsible authorities in case of untimely settlement of administrative matters.

Keywords: an action for failure, or excessive length of administrative proceedings of administrative courts