

Robert Kędziora

## **PRZECIWDZIAŁANIE BEZCZYNNOCI ORGANU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM**

Obowiązek szybkiego a przy tym wnikliwego załatwiania spraw administracyjnych przez organy administracji publicznej, przy jednoczesnym wykorzystaniu możliwie najprostszycy środków procesowych, posiada rangę zasady ogólnej postępowania administracyjnego od początku obowiązywania regulacji *Kodeksu postępowania administracyjnego*<sup>1</sup>. Przepis art. 12 k.p.a., który powyższy obowiązek ustanawia, wyznacza prakseologiczny wymiar procedury administracyjnej, opierając ją na dwóch pozornie sprzecznych wartościach procesowych, jakimi są szybkość i wnikliwość działania organu w sprawie. Przepis ten jest konkretyzowany i realizowany przez dalsze, szczególnie rozwiązania normatywne zawarte w ustawie procesowej, a zarazem stanowi on źródło dyrektyw interpretacyjnych dla organów administracji publicznej stosujących prawo administracyjne.

Ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r.<sup>2</sup> dokonano obszernej nowelizacji Kodeksu, motywując wprowadzone zmiany przede wszystkim koniecznością przyspieszenia i uproszczenia procedury administracyjnej. W uzasadnieniu projektu noweli podniesiono, że dotychczasowe regulacje kodeksowe sprzyjały przewlekłemu prowadzeniu postępowania przez organy administracji publicznej, nadmiernej formalizacji podejmowanych czynności procesowych oraz nadużywaniu rygorystycznie postrzeganej

---

Dr ROBERT KĘDZIORA, adiunkt w Zakładzie Prawa Administracyjnego i Nauki o Politykach Publicznych, Wydział Administracji i Nauk Społecznych, Politechnika Warszawska; Pl. Politechniki 1, 00-661 Warszawa, Polska; e-mail: r.kedziora@ans.pw.edu.pl; <https://orcid.org/0000-0002-8837-4319>

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*, Dz. U. z 2017 r., poz. 1257 z późn. zm. [dalej cyt.: k.p.a. albo Kodeks].

<sup>2</sup> Ustawa o zmianie ustawy – *Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw*, Dz. U. z 2017 r., poz. 935.

władczości przy rozstrzyganiu spraw administracyjnych<sup>3</sup>. W związku tym ustawodawca podjął próbę przemodelowania procedury administracyjnej poprzez wprowadzenie nowych rozwiązań normatywnych ukierunkowanych na wyeliminowanie dostrzeżonych dysfunkcji procesowych. Równocześnie gruntownej rewizji poddano kodeksowy system instytucji zaprojektowanych w celu przeciwdziałania beczynności organów administracji publicznej załatwiających sprawy indywidualne w drodze decyzji administracyjnych. Dlatego też warto się przyjrzeć, w jaki sposób ustawodawca, za pomocą narzędzi prawa procesowego, reaguje na zasadniczy – w świetle postawionej diagnozy – problem w funkcjonowaniu administracji publicznej, przejawiający się w naruszaniu przez organy zasady szybkości postępowania.

### **1. Beczynność organu administracji publicznej a przewlekłe prowadzenie postępowania**

Poszukując znaczenia pojęcia beczynności organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym należy wziąć pod uwagę także zjawisko opieszałego działania organu, które prawo procesowe określa terminem przewlekłego prowadzenia postępowania.

Beczynność administracji publicznej w szerokim rozumieniu polega na „niewykonywaniu zaktualizowanego obowiązku skorzystania z kompetencji przez dany organ władzy publicznej” [Dobosz 2011, 41]. Na gruncie norm procesowych to szerokie ujęcie beczynności w prawie administracyjnym musi jednak ulec skonkretyzowaniu poprzez zrelatywizowanie do celu i przedmiotu postępowania administracyjnego prowadzonego w sprawie indywidualnej. Nowelizując przepisy Kodeksu w 2017 r. ustawodawca zdecydował się na zdefiniowanie pojęcia beczynności, aby na płaszczyźnie normatywnej jednoznacznie odróżnić ten stan postępowania od innego rodzaju „przestoju” procesowego, jakim jest przewlekłe prowadzenie postępowania. Zgodnie zatem z obecnym brzmieniem art. 37 § 1 k.p.a., za „beczynność organu administracji

---

<sup>3</sup> Zob. *Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw*, Sejm RP VIII Kadencji, Druk sejmowy Nr 1183 z dnia 28 grudnia 2016 r., s. 3-5 [dalej cyt.: *Uzasadnienie*].

publicznej” uznaje się sytuację procesową, w której organ ten w terminie określonym w przepisach prawa nie załatwił sprawy indywidualnej stanowiącej przedmiot postępowania. Natomiast jako „przewlekłość postępowania” kwalifikowany jest stan, w którym postępowanie to jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy. Na tle powyższych unormowań można więc pokusić się o ustalenie determinujących cech obu postaci bezprawnego zaniechania procesowego<sup>4</sup>.

Bezczynność organu jest względnie zobiektywizowanym stanem postępowania, ściśle związanym z upływem czasu procesowego, określanego jako termin załatwienia sprawy indywidualnej. Przez termin załatwienia sprawy w znaczeniu kodeksowym należy rozumieć efektywny czas, jakim dysponuje organ administracji publicznej na rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji administracyjnej [Orzechowski 1989, 129]. Termin ten wynika albo z przepisu prawa, albo jest wyznaczany przez organ prowadzący postępowanie w okolicznościach przewidzianych w art. 36 k.p.a. W świetle tego przepisu, o każdym przypadku niezakończoności sprawy w terminie organ administracji publicznej jest zobowiązany zawiadomić strony postępowania, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia. Należy dodać, że – stosownie do art. 36 § 2 k.p.a. – powyższy obowiązek sygnalizacyjny ciąży na organie administracji publicznej również w sytuacji, w której zwłoka w załatwieniu sprawy powstała z przyczyn od organu niezależnych.

Z beczczynnością organu mamy więc do czynienia w dwóch sytuacjach. Pierwsza z nich zaistnieje wówczas, gdy organ administracji publicznej nie załatwił sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a. lub w przepisach szczególnych i nie dopełnił przewidzianego w art. 36 k.p.a. obowiązku sygnalizacji. Drugi przypadek beczczynności zachodzi, gdy organ nie załatwił sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a., zawiadomił stronę postępowania o przyczynach zwłoki i wyznaczył jej nowy termin w trybie art. 36 k.p.a., ale nie wydał decyzji w tym dodatkowym terminie.

---

<sup>4</sup> W piśmiennictwie wyrażany jest też pogląd, że zakresy treściowe pojęć beczczynności organu i przewlekłego prowadzenia postępowania częściowo się pokrywają, w związku z czym procesowa instytucja beczczynności organu mogłaby być uznana za kwalifikowaną formę przewlekłego prowadzenia postępowania [Tarno 2013, 12].

Przewlekłe prowadzenie postępowania jest natomiast skutkiem naruszenia przez organ administracji publicznej procesowego nakazu załatwiania spraw administracyjnych bez zbędnej zwłoki, którego formuła została wyrażona w art. 35 § 1 k.p.a. Z przepisu tego można bowiem wyprowadzić dyrektywę, zgodnie z którą, o ile pozwalają na to okoliczności sprawy, organ administracji publicznej powinien zakończyć postępowanie i załatwić sprawę przed upływem terminu określonego przez prawo procesowe [Wróbel 2018, 343]. Uznanie sposobu prowadzenia postępowania przez organ za przewlekły nie jest więc uwarunkowane upływem terminu załatwienia sprawy. Przyjmuje się, że stan przewlekłości postępowania zaistnieje w szczególności w przypadku nieuzasadnionego „przedłużenia” terminu załatwienia sprawy przez organ w trybie art. 36 k.p.a., z powołaniem się na niezależne „przyczyny uniemożliwiające dotrzymanie terminu podstawowego, a w szczególności – konieczność wywiązania się z pewnych obowiązków procesowych przez stronę (np. przedłożenia przez nią dokumentacji niezbędnej dla podjęcia decyzji lub wzięcia udziału w czynnościach dowodowych)” [Kmieciak 2011, 33]. Z formalnego punktu widzenia w powyższych okolicznościach nie dochodzi do przekroczenia terminu załatwienia sprawy będącej przedmiotem tego postępowania (a przynajmniej w ocenie organu, który ustanowił nowy termin), a zatem nie można byłoby przyjąć, że organ pozostaje w stanie beczynności.

Naczelny Sąd Administracyjny (NSA)<sup>5</sup> zdefiniował przewlekłe postępowanie jako „postępowanie prowadzone w sposób nieefektywny poprzez wykonywanie czynności w dużym odstępie czasu bądź wykonywanie czynności pozornych, powodujących, że formalnie organ nie jest beczynny, ewentualnie mnożenie przez organ czynności dowodowych ponad potrzebę wynikającą z istoty sprawy”. Pojęcie przewlekłości postępowania obejmuje zatem przypadki opieszałego, niesprawnego i nieskutecznego działania organu, w sytuacji gdy sprawa mogłaby być załatwiona w terminie krótszym. Czynnościom procesowym podejmowanym w stanie przewlekłości postępowania brakuje cechy

---

<sup>5</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 sierpnia 2013 r., sygn. akt II OSK 549/13, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych [dalej cyt.: CBOSA], w: [nsa.orzeczenia.gov.pl](http://nsa.orzeczenia.gov.pl) [dostęp: 14.12.2018].

koncentracji, niezbędnej w świetle przepisu art. 12 k.p.a., ustanawiającego zasadę szybkości postępowania, względnie mają one charakter czynności pozornych, nieistotnych dla merytorycznego załatwienia sprawy. „Przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ zaistnieje zatem wówczas, gdy będzie mu można skutecznie przedstawić zarzut niedochowania należytej staranności w takim zorganizowaniu postępowania administracyjnego, by zakończyło się ono w rozsądnym terminie, względnie zarzut prowadzenia czynności (w tym dowodowych) pozbawionych dla sprawy jakiegokolwiek znaczenia”<sup>6</sup>. Z powyższego wynika, że wszelkie czynności podejmowane przez organ administracji publicznej w celu rozpoznania sprawy mogą być kwestionowane przez stronę, formułującą oparty na subiektywnej ocenie tych czynności zarzut przewlekania postępowania. Paradoksalnie natomiast w sytuacji, w której organ administracji publicznej nie przejawia żadnej aktywności w postępowaniu wszczętym w sprawie administracyjnej, nie można mu postawić zarzutu procesowego w związku z naruszeniem zasady szybkości postępowania, o ile nie upłynął jeszcze termin załatwienia sprawy.

## **2. Bezczyność a milczenie organu**

W wyniku nowelizacji z 2017 r. w Kodeksie przewidziana została nowa forma zakończenia postępowania administracyjnego w postaci milczącego załatwienia sprawy (art. 122a-122g k.p.a.). W związku z tym procesowe zaniechanie organu administracji publicznej, które jest kwalifikowane jako bezczynność, należy jednoznacznie odróżnić od milczenia organu. Niemniej jednak wypada nadmienić, że w literaturze procesu administracyjnego pojęcie milczenia było dawniej także utożsamiane z bezczynnością bądź uznawane za skutek prawny bezczynności [Janowicz 1999, 156; Łaszczyca 1999, 51n.; Jendroška 2005, 480] albo też traktowano je jako jedną z postaci szeroko rozumianego zjawiska bezczynności, zawężoną do jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego [Jendroška 1979, 15]. Milczenie organu w powyższym rozumieniu było więc uznawane za stan sprzeczny z prawem (milczenie

---

<sup>6</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 października 2012 r., sygn. akt II OSK 1956/12, CBOSA.

bezprawne), któremu można było przeciwdziałać przez zastosowanie prawnych środków dyscyplinujących organ i jego pracowników.

Milczenie organu administracji publicznej w innym ujęciu oznacza „dopuszczoną przez wyraźne postanowienia materialnego, proceduralnego i ustrojowego prawa administracyjnego formę przejawu woli (prawną formę działania) administracji publicznej, z którą ustawa łączy przede wszystkim materialne albo ustrojowe skutki prawne” [Dobosz 2011, 48]. Tak rozumiane „milczenie organu”, wywodzone z przepisów materialnego prawa administracyjnego, uzyskało obecnie normatywne umocowanie w procesowej regulacji „milczącego załatwienia sprawy”. Zgodnie z art. 122a § 2 k.p.a., sprawę uznaje się za załatwioną milcząco w sposób w całości uwzględniający żądanie strony, jeżeli w terminie miesiąca od dnia doręczenia żądania strony właściwemu organowi administracji publicznej albo innym terminie określonym w przepisie szczególnym organ ten: 1) nie wyda decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie (milczące zakończenie postępowania) albo 2) nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji (milcząca zgoda).

Należy zwrócić uwagę, że pierwsza z przewidzianych w Kodeksie postaci milczącego załatwienia sprawy, czyli milczące zakończenie postępowania, ma oczywistą genezę, która jednoznacznie umiejscawia to rozwiązanie wśród prawnych sposobów przeciwdziałania bezczynności organów administracyjnych. W uzasadnieniu projektu nowelizacji podkreślono nawet, że milczące zakończenie postępowania uważane jest za „środek bezpośrednio przeciwdziałający bezczynności organu”<sup>7</sup>. W tej sytuacji bowiem pożądaną i dorozumianą formą działania organu byłoby wydanie aktu administracyjnego (decyzji), nie zaś milczenie. Niemniej jednak bierność organu administracji publicznej nie przerodzi się w stan bezczynności, a sprawa indywidualna zostanie milcząco załatwiona w sposób uwzględniający w całości żądanie strony, o ile tylko pozakodeksowy przepis szczególny powiąże powyższy skutek z faktem powstrzymania się organu od wydania decyzji administracyjnej (art. 122a § 1 k.p.a.). Jednocześnie projektodawca noweli zauważa, że skutek prawny w postaci milczącego załatwienia sprawy może, ale nie musi stanowić wyrazu świadomej woli organu, w związku z czym celem milczącego

---

<sup>7</sup> Zob. *Uzasadnienie*, s. 47.

zakończenia postępowania jest zmobilizowanie organu administracji publicznej do załatwienia sprawy we właściwym terminie<sup>8</sup>. Jeżeli natomiast przepis szczególny nie kwalifikuje bierności procesowej organu jako milczącego załatwienia sprawy, zachowanie organu należy uznać za niezgodny z prawem stan beczynności.

### **3. Procesowe gwarancje zasady szybkości postępowania administracyjnego**

Prawo strony do załatwienia sprawy przez organ administracji publicznej bez zbędnej zwłoki jest gwarantowane przez instytucje postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego. Wśród procesowych gwarancji zasady szybkości są zarówno gwarancje o charakterze prewencyjnym, jak i gwarancje represyjne [Adamiak i Borkowski 2009, 119].

Walor prewencyjnej gwarancji procesowej, zabezpieczającej prawo do szybkiego załatwienia sprawy, przypisać należy kodeksowej regulacji terminów załatwiania spraw administracyjnych, do przestrzegania których zostały zobowiązane organy administracji publicznej (art. 35 k.p.a.). Długość tych terminów jest zróżnicowana i uzależniona od charakteru załatwianej sprawy oraz od stopnia jej skomplikowania [Szubiakowski 1987, 13]. Niezwłocznie, stosownie do art. 12 § 2 k.p.a., powinny być załatwione sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień<sup>9</sup>. Pozostałe sprawy, a więc takie, w których konieczne jest przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego, powinny być załatwione nie później niż w ciągu miesiąca (albo dwóch miesięcy – w przypadkach szczególnie skomplikowanych) od dnia wszczęcia postępowania, a w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania (art. 35 § 3 k.p.a.). W postępowaniu uproszczonym, prowadzonym trybie przepisów art. 163b-163g k.p.a., sprawa powinna być

---

<sup>8</sup> Tamże.

<sup>9</sup> Przepis art. 35 § 2 k.p.a. precyzuje, że chodzi o sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ.

załatwiona niezwłocznie, nie później niż w terminie miesiąca od dnia wszczęcia postępowania (art. 35 § 3a k.p.a.). Pozakodeksowe przepisy szczególne mogą też określać inne terminy załatwiania spraw, zarówno krótsze, jak i dłuższe od tych, które zostały przewidziane Kodeksem. Oczywiście termin załatwienia sprawy wydłuży się w przypadku zaistnienia zdarzeń i okoliczności mających wpływ na tok postępowania, takich jak np. konieczność uzyskania przed wydaniem decyzji stanowiska innego organu w trybie art. 106 k.p.a., zawieszenie postępowania, przeprowadzenie mediacji, czy też na skutek opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu. Należy przy tym podkreślić, że przekroczenie nawet maksymalnego terminu załatwienia sprawy nie powoduje, że wydana z opóźnieniem decyzja staje się wadliwa [Klat–Wertelecka 2005, 492]. W wyroku z dnia 7 maja 1998 r.<sup>10</sup> Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że terminy określone w art. 35 k.p.a. mają charakter procesowy, a zatem ich upływ ani nie pozbawia organu możliwości orzekania w sprawie, ani też nie powoduje materialnej wadliwości wydanej w takim postępowaniu decyzji. Oznacza to, że opóźnienie w załatwieniu sprawy nie może stanowić samodzielnej, wystarczającej podstawy do zakwestionowania prawidłowości rozstrzygnięcia organu. Niemniej jednak opieszałość organu, prowadząca do wydania decyzji po terminie, może skutkować odpowiedzialnością tego organu za szkodę wyrządzoną stronie zwłoką w załatwieniu sprawy.

Niewątpliwym walorem kodeksowej regulacji terminów załatwiania spraw jest usystematyzowanie i uporządkowanie postępowania poprzez ujęcie poszczególnych jego stadiów i czynności w wymierne jednostki czasu [Graczyk 1953, 100]. Niemniej jednak ograniczenie się w regulacji procesowej jedynie do określenia terminów, w których powinny być załatwiane sprawy administracyjne, nie może być uznane za dostateczne zabezpieczenie normatywne dla uczestników postępowania zainteresowanych jego szybkim zakończeniem. W związku z tym ustanawia się w przepisach prawa procesowego instytucje sankcjonujące opieszałość i bezczynność organów administracji publicznej oraz ich

---

<sup>10</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 maja 1998 r., sygn. akt I SA/Ka 1215/96, w: R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego – Kodeks System. Edycja druga*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2005, s. 114.



pracowników [Langrod 1939, 30-31]. Do tego rodzaju represyjnych gwarancji zasady szybkości postępowania w polskim prawie procesowym zalicza się ponaglenie oraz skargę do sądu administracyjnego na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania. Ponadto – stosownie do art. 38 k.p.a. – pracownik organu administracji publicznej, który z nieuzasadnionych przyczyn nie załatwił sprawy w terminie lub prowadził postępowanie dłużej niż było to niezbędne do załatwienia sprawy, podlega odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa.

#### **4. Prawo ponaglenia**

Instytucja ponaglenia, wprowadzona do ogólnego postępowania administracyjnego na mocy nowelizacji Kodeksu z 2017 r., zastąpiła dotychczasowy środek procesowy, jakim było zażalenie na niezakończony w terminie lub przewlekłe prowadzenie postępowania. Zgodnie z założeniami projektu noweli, ponaglenie nie ma charakteru środka zaskarżenia w ścisłym rozumieniu. Służy ono jedynie zakwestionowaniu przekroczenia terminu załatwienia sprawy (bądź zarzuceniu organowi, że prowadzi postępowanie w sposób przewlekły), a stanowisko organu wyższego stopnia w przedmiocie wniesionego ponaglenia ma charakter incydentalny (wpadkowy) i nie rozstrzyga sprawy co do istoty ani nie kończy postępowania w sprawie<sup>11</sup>. Oznacza to, że wniesienie ponaglenia nie zakłóca administracyjnego toku instancji w rozpoznawanej sprawie indywidualnej. Skorzystanie przez stronę z prawa ponaglenia pociąga za sobą prawny obowiązek właściwego organu, określonego w art. 37 § 3 k.p.a., rozpatrzenia wniesionego środka w terminie siedmiu dni od dnia jego otrzymania. Wniesienie ponaglenia jest ponadto formalnoprawnym warunkiem dopuszczalności wystąpienia ze skargą do sądu administracyjnego na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania.

Organem administracji publicznej właściwym do rozpatrzenia ponaglenia w razie bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania jest organ wyższego stopnia, a jeżeli nie ma takiego organu

---

<sup>11</sup> Zob. *Uzasadnienie*, s. 25.

(np. w przypadku ministrów w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a. lub samorządowych kolegiów odwoławczych) – organ prowadzący postępowanie. Ponaglenie należy wnieść w formie podania w rozumieniu przepisu art. 63 k.p.a. Wnoszący ponaglenie ma obowiązek jego uzasadnienia, a zatem powinien opisać zaistniałą sytuację procesową i wyjaśnić, dlaczego ocenia ją jako niezgodny z prawem stan bezczynności organu lub przewlekłego prowadzenia postępowania.

W zależności od tego, jaki organ jest właściwy do rozpatrzenia ponaglenia, różny jest zarówno tryb wniesienia tego środka prawnego, jak i zakres kompetencji organu rozpatrującego ponaglenie. W przypadku gdy organem właściwym do rozpatrzenia ponaglenia jest organ wyższego stopnia, ponaglenie wnosi się do tego organu za pośrednictwem organu prowadzącego postępowanie. Zgodnie z art. 37 § 4 k.p.a., organ prowadzący postępowanie, do którego ponaglenie wniesiono, jest obowiązany przekazać je organowi wyższego stopnia bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie siedmiu dni od dnia jego otrzymania. Pośredni tryb wnoszenia ponaglenia skutkuje dodatkowymi obowiązkami organu, którego zachowanie zostało zakwestionowane za pomocą tego środka. Organ prowadzący postępowanie jest zatem zobowiązany: po pierwsze – sporządzić, w formie tradycyjnej lub dokumentu elektronicznego, i dołączyć do przekazywanego ponaglenia niezbędne odpisy akt sprawy, a po drugie – ustosunkować się do wniesionego ponaglenia. Procedura uruchomiona przez wniesienie ponaglenia nie powinna zatem skutkować wstrzymaniem rozpoznania sprawy. Stąd też przekazaniu wraz z ponagleniem podlegają tylko odpisy akt sprawy, a nie same akta, które są niezbędne do nieprzerwanego prowadzenia postępowania przez właściwy organ.

Organ wyższego stopnia ma obowiązek rozpatrzyć ponaglenie w terminie siedmiu dni od dnia jego otrzymania od organu prowadzącego postępowanie (art. 37 § 5 k.p.a.). Rozpatrzenie ponaglenia następuje w formie postanowienia, w którym, zgodnie z art. 37 § 6 k.p.a., organ wyższego stopnia wskazuje, czy organ rozpatrujący sprawę dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, a w konsekwencji, w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, określa jego skutki prawne. Ustaleniu, że organ prowadzący postępowanie dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania musi

towarzyszyć stwierdzenie, czy zachowanie to miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Pozytywne ustalenia poczynione w tym zakresie stanowią jedną z przesłanek odpowiedzialności majątkowej pracownika organu administracji publicznej, który swoim zachowaniem wyrządził szkodę stronie postępowania<sup>12</sup>.

W przypadku uznania ponaglenia za zasadne organ wyższego stopnia, na podstawie art. 37 § 6 k.p.a.: 1) zobowiązuje organ prowadzący postępowanie do załatwienia sprawy; 2) wyznacza termin załatwienia sprawy, jeżeli postępowanie nie jest zakończone; 3) zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych niezakończenia sprawy w terminie lub przewlekłości postępowania; 4) w razie potrzeby, np. w sytuacji, gdy opieszałość w postępowaniach prowadzonych przez organ niższej instancji jest notoryczna, zarządza podjęcie środków zapobiegających naruszaniu terminów załatwiania spraw lub przewlekłemu prowadzeniu postępowań w przyszłości. W pewnym stopniu instytucja ponaglenia spełnia zatem także funkcję prewencyjną.

Kodeks nie określa kryteriów, na podstawie których organ wyższego stopnia, uwzględniając ponaglenie, wyznacza dodatkowy termin załatwienia sprawy. Nie ulega wątpliwości, że przy wyznaczaniu tego terminu organ powinien uwzględnić zarówno zasadę ogólną szybkości postępowania administracyjnego, jak i charakter przyczyny, która spowodowała opóźnienie w załatwieniu sprawy. Stosownie do art. 37 § 7 k.p.a., organ wyższego stopnia może z urzędu zmienić swoje postanowienie, wydane w przedmiocie rozpatrzenia ponaglenia, w zakresie wyznaczenia terminu załatwienia sprawy w poddanym kontroli niezakończonym jeszcze postępowaniu i wyznaczyć nowy, dłuższy termin zakończenia postępowania, jeżeli wyjdą na jaw istotne dla sprawy okoliczności faktyczne lub nowe dowody, wymagające dłuższego postępowania, nieznanne w momencie wyznaczania pierwszego terminu.

Zgodnie z art. 37 § 3 pkt 2 k.p.a., jeżeli nad organem prowadzącym postępowanie nie ma organu wyższego stopnia – ponaglenie wnosi się bezpośrednio do organu, który załatwia sprawę. Organ ten jest zarazem właściwy do rozpatrzenia ponaglenia. W takim przypadku rozpatrzenie

---

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa, Dz. U. z 2016 r., poz. 1169, art. 5 i 6.

ponaglenia następuje z uwzględnieniem niedewolutywnego charakteru kompetencji organu. W konsekwencji nie znajdują zastosowania przepisy regulujące czynności związane z pośrednictwem organu prowadzącego postępowanie przy przekazywaniu ponaglenia, a także odnoszące się do wydawania odrębnego orzeczenia w przedmiocie rozpatrywanego ponaglenia. Organ prowadzący postępowanie w razie uznania swojego zachowania za beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania niezwłocznie załatwia sprawę oraz zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych beczynności lub przewlekłości, a w razie potrzeby podejmuje w tym zakresie środki zapobiegawcze.

### **5. Skarga na beczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania**

Środkiem dyscyplinującym organy administracji publicznej do terminowego załatwiania spraw jest także skarga do sądu administracyjnego na beczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania, przewidziana w art. 3 § 2 pkt 8 i 9 ustawy *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*<sup>13</sup>. Warunkiem dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego jest uprzednie wyczerpanie środków zaskarżenia w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie (art. 52 § 1 p.p.s.a.). Przepis art. 52 § 2 p.p.s.a. do tego rodzaju środków zaskarżenia zalicza ponaglenie przewidziane w art. 37 k.p.a. Zgodnie z art. 53 § 2b p.p.s.a., skargę na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania można wnieść w każdym czasie po wniesieniu ponaglenia do właściwego organu.

Z uwagi na pośredni tryb wnoszenia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego, organ administracji publicznej, którego beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zaskarżono, może uwzględnić skargę w całości w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania. Uwzględniając skargę, organ stwierdza jednocześnie, czy beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa (art. 54 § 3 p.p.s.a.). Skutki

---

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 z późn. zm. [dalej cyt.: p.p.s.a.].

prawne uwzględnienia przez sąd administracyjny skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania określa art. 149 p.p.s.a. W szczególności, sąd uwzględniając skargę, zobowiązuje organ administracji publicznej do wydania decyzji administracyjnej w określonym terminie bądź stwierdza, że organ dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania. Wyznaczony przez sąd termin załatwienia sprawy biegnie od dnia doręczenia akt organowi administracji publicznej (art. 286 p.p.s.a.). Jednocześnie sąd stwierdza, czy bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Skutki prawne niewykonania przez organ wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania unormowane zostały w art. 154 p.p.s.a. Na podstawie tego przepisu sąd może orzec o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego. Sąd może również, na żądanie strony postępowania sądowoadministracyjnego sformułowane w odrębnej skardze, orzec o wymierzeniu organowi grzywny.

### **Uwagi podsumowujące**

Centralnym elementem procesowego systemu przeciwdziałania bezczynności organów administracji publicznej uczyniono obecnie instytucję ponaglenia. O prawie do jego wniesienia organ administracji publicznej ma obowiązek pouczyć stronę postępowania w zawiadomieniu sygnalizacyjnym, a przy tym wyczerpanie tego środka jest warunkiem uzyskania ochrony prawnej przed sądem administracyjnym. Przyjęte rozwiązania prawne na nowo systematyzują i bez wątpienia porządkują instytucje procesowe ukierunkowane na przeciwdziałanie zjawisku bierności organów administracyjnych. Ustawodawca dostrzega konieczność stanowczej reakcji na opieszałość i bezczynność administracji, niemniej jednak rozwiązuje problem w sposób jednowymiarowy, opierając środki zaradcze właściwie wyłącznie na procesowych instytucjach o represyjnym charakterze, ponieważ w zasadzie tylko takich środków może dostarczyć w tym zakresie prawo procesowe. Tymczasem konieczna jest przede wszystkim refleksja nad przyczynami bezczynności organów,

których należy się doszukiwać także w jakości stanowionego prawa materialnego, merytorycznym przygotowaniu pracowników czy też w technicznych i organizacyjnych możliwościach organów administracji publicznej. Należy mieć również na względzie, że co prawda szybkość i prostota postępowania są bezdyskusyjnymi wartościami proceduralnymi, ale jednak muszą być one relatywizowane do podstawowego celu procesu administracyjnego, jakim jest prawidłowe ustalenie praw i obowiązków jednostki w sferze publicznoprawnej. Zatem zasadniczym czynnikiem weryfikującym jakość procedury administracyjnej nie może być okoliczność, że jest ona prowadzona szybko. Załatwienie sprawy w terminie nie będzie czyniło zadość zasadzie szybkości i prostoty postępowania ani nie będzie wystarczającym argumentem za prawidłowością wydanej decyzji, jeśli organ, działając pośpiesznie, nie wyjaśni i wszechstronnie nie rozważy wszystkich okoliczności faktycznych i stanu prawnego sprawy.

## PIŚMIENNICTWO

- Adamiak, Barbara, i Janusz Borkowski. 2009. *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Dobosz, Piotr. 2011. *Milczenie i beczynność w prawie administracyjnym*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Graczyk, Bronisław. 1953. *Postępowanie administracyjne: zarys systemu z dodaniem podstawowych przepisów prawnych*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze.
- Janowicz, Zbigniew. 1999. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwa Prawnicze PWN.
- Jendrońska, Jan. 1979. „Kompetencje proceduralno-prawne a beczynność organów administracyjnych.” *Państwo i Prawo* 5:12-17.
- Jendrońska, Jan. 2005. „Zasada szybkości załatwiania spraw administracyjnych.” *W Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Zbigniew Janku, Zbigniew Leoński, Marek Szewczyk, Michał Waligórski, i Krystyna Wojtczak, 480-84. Wrocław: Kolonia Limited.
- Klat-Wertelecka, Lidia. 2005. „Beczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym w dobie europeizacji prawa.” *W Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Zbigniew Janku, Zbigniew Leoński, Marek Szewczyk, Michał Waligórski, i Krystyna Wojtczak, 485-94. Wrocław: Kolonia Limited.

- Kmieciak, Zbigniew. 2011. „Przewlekłość postępowania administracyjnego.” *Państwo i Prawo* 6:30-43.
- Langrod, Jerzy Stefan. 1939. *O tzw. milczeniu władzy. Studium prawno-administracyjne*. Kraków–Warszawa: Księgarnia Powszechna.
- Łaszczyca, Grzegorz. 1999. „Milczenie organu w Kodeksie postępowania administracyjnego.” *Państwo i Prawo* 1:51-63.
- Orzechowski, Remigiusz. 1989. „Komentarz do art. 35.” W *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Janusz Borkowski, 129. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze.
- Šzubiakowski, Marek. 1987. „Terminy załatwiania spraw i zabezpieczenie ich realizacji w postępowaniu administracyjnym.” *Organizacja – Metody – Technika* 5:11-15.
- Tarno, Jan Paweł. 2013. „Bezczynność organu a przewlekłe prowadzenie postępowania.” *Casus* 69:10-18.
- Wróbel, Andrzej. 2018. „Komentarz do art. 35.” W Małgorzata Jaśkowska, i Andrzej Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 343. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

### **Przeciwdziałanie beczynności organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym**

#### Streszczenie

Obowiązek szybkiego i wnikliwego załatwiania spraw administracyjnych przez organy administracji publicznej, przy jednoczesnym wykorzystaniu możliwie najprostszycy środków procesowych, posiada rangę zasady ogólnej postępowania administracyjnego. W wyniku nowelizacji dokonanej w 2017 r. do Kodeksu postępowania administracyjnego wprowadzono szereg zmian motywowanych koniecznością przyspieszenia i uproszczenia procedury administracyjnej. Prawo procesowe odróżnia beczynność organu od przewlekłego prowadzenia postępowania. Z tą pierwszą mamy do czynienia w sytuacji, w której organ administracji publicznej nie załatwił sprawy w terminie wyznaczonym przez prawo. Najważniejszą z procesowych gwarancji zasady szybkości postępowania jest prawo ponaglenia, z którego można skorzystać w celu zakwestionowania bierności organu w toku postępowania. Wyczerpanie ponaglenia otwiera drogę do kontroli stanu beczynności organu administracji publicznej przez sąd administracyjny. W związku z niewielką skutecznością procesowych środków zapobiegania beczynności w artykule postuluje się refleksję nad przyczynami opieszałości organów w postępowaniu administracyjnym.

**Słowa kluczowe:** postępowanie administracyjne, zasada szybkości postępowania, bezczynność organu, przewlekłe prowadzenie postępowania, ponaglenie, skarga na bezczynność

### **Counteracting of Inactivity of the Public Administration Authority in Administrative Proceedings**

#### Summary

The obligation to settle the administrative matter in a prompt and detailed manner, while applying the simplest possible procedural measures, has the status of a general principle of the administrative procedure. As a result of the amendment made in 2017, a number of changes motivated by the need to speed up and simplify the administrative procedure were introduced into the Code of Administrative Procedure. The procedural law distinguishes the inactivity of the authority from the unreasonable length of proceedings. The first one takes place when the public administration authority did not settle a matter within the period prescribed by the law. The most important of the procedural guarantees of the principle of prompt proceedings is the right to reminder, which can be used to challenge the inactivity in a course of the proceedings. Exhaustion of the reminder opens the way to the control of the state of inaction by the administrative court. Due to low effectiveness of procedural measures applied to prevent inaction of administrative authorities, in article it is postulated to consider the reasons for inertia of authorities in the administrative proceedings.

**Key words:** administrative procedure, principle of prompt proceedings, inactivity of administrative authority, unreasonable length of proceedings, right to reminder, inactivity complaint

**Information about Author:** ROBERT KĘDZIORA, Ph.D., associate professor in the Department of Administrative Law and Public Policy Science, Faculty of Administration and Social Sciences, Warsaw University of Technology; Pl. Politechniki 1, 00-661 Warszawa, Poland; e-mail: r.kedziora@ans.pw.edu.pl; <https://orcid.org/0000-0002-8837-4319>