

MIROŚLAW KARPIUK

BEZCZYNNOŚĆ ORGANÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ – ZAGADNIENIA PROCESOWE

Administracja publiczna została powołana do zabezpieczania potrzeb społeczeństwa w drodze podejmowania stosownych działań i w związku z tym wyposażono ją w instrumenty prawne i finansowe mające temu celowi służyć. Zadania publiczne nie tylko powinny być wykonywane przez podmioty do tego powołane, ale także wykonywane we właściwym terminie. Ustawodawca, jeżeli nakazuje administracji publicznej podjęcie odpowiednich czynności we wskazanym przez niego terminie, to jest ona do tego zobowiązana. W przypadku niepodjęcia ustawowych, obligatoryjnych działań lub ich niewykonania we właściwym terminie, jeżeli sprawa jest już zawisła przed organem, administracja pozostaje w bezczynności, która podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

Należy przy tym wskazać, że stan bezczynności, jako stan naruszenia prawa, trwa tak długo, jak długo organ nie załatwi sprawy lub nie podejmie innej czynności prawem przewidzianej, umożliwiającej kontynuowanie postępowania administracyjnego¹.

Dr MIROŚLAW KARPIUK – Katedra Prawa i Administracji, Akademia Obrony Narodowej w Warszawie; adres do korespondencji: ul. Chruściela 103, 00-910 Warszawa.

¹ Wyrok WSA z dnia 16 marca 2011 r., II SAB/GI 80/10, LEX nr 786817.

BEZCZYNNOŚĆ ORGANÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ WYNIKAJĄCA Z NIETERMINOWEGO ZAŁATWIANIA SPRAW

Ustawodawca zobowiązał organy administracji publicznej do załatwiania spraw bez zbędnej zwłoki². Niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę, łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania, bądź w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, czy możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ. Jeżeli załatwienie sprawy wymaga postępowania wyjaśniającego, to powinno ono nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania³. Celem art. 35 k.p.a. jest zapewnienie szybkiego i sprawnego załatwiania spraw przez organy administracji publicznej⁴. Takie rozwiązanie prawne stanowi wyraz ochrony praw jednostki, zmierzającej do zapewnienia niezbędnej szybkości działania administracji publicznej oraz zwalczania środkami prawnymi prób uchylania się administracji od rozpatrywania sprawy przez pozostawanie w bezczynności⁵.

Z użytego przez ustawodawcę wyrażenia „nie później” (art. 35 § 3 k.p.a.) wynika, że określone w tym przepisie terminy należy traktować jako terminy maksymalne. W związku z powyższym organy administracji publicznej zobowią-

² Działanie „bez zbędnej zwłoki” należy rozumieć jako zakaz nieuzasadnionego przetrzymywania spraw bez nadawania im biegu oraz obowiązku przeprowadzenia postępowania bez niepotrzebnych zahamowań i przewlekłości w działaniu, Wyrok WSA z dnia 21 marca 2005 r., VII SAB/Wa 3/05, LEX nr 169400.

³ Art. 35 § 1-3 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2000 r. nr 98, poz. 1071 ze zm.), dalej cyt. k.p.a. Art. 35 § 1 k.p.a. nakłada na organ administracji publicznej mający załatwić sprawę obowiązek działania bez zbędnej zwłoki. Powinność tę należy rozumieć jako ogólną wskazówkę dotyczącą załatwiania wszystkich spraw w postępowaniu administracyjnym w taki sposób, aby nie tylko dochować terminów określonych w k.p.a., ale również, o ile jest to możliwe, sprawy załatwiać w krótszych terminach, Wyrok WSA z dnia 9 października 2009 r., IV SAB/Wa 116/09, LEX nr 574207, czy Wyrok WSA z dnia 31 lipca 2008 r., I SAB/Wa 66/08, LEX nr 508441.

⁴ P. P r z y b y s z, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 126.

⁵ J. B o r k o w s k i, [w:] B. A d a m i a k, J. B o r k o w s k i, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 280.

wiązane są rozstrzygnąć sprawę w tych terminach, a ich przekroczenie należy traktować jako sytuację wyjątkową⁶. Bezczynność organu w załatwieniu sprawy nie może być usprawiedliwiana analizą bądź poszukiwaniem materiału dowodowego. Gromadzenie materiału dowodowego po upływie terminów przewidzianych dla załatwiania spraw nie stanowi przesłanki uzasadniającej beczynność organu, a podnoszone przez organ, istniejące – jego zdaniem – problemy z uzyskaniem – według niego – potrzebnych informacji nie mogą zwalniać organu z obowiązku przestrzegania terminów określonych w k.p.a.⁷. Okoliczności, które zwalniają organ administracji publicznej z zarzutu beczynności, muszą mieć charakter prawny, proceduralny, a nie faktyczny⁸. Obowiązek wszechstronnego wyjaśnienia sprawy nie może służyć jako wytłumaczenie prowadzenia sprawy w sposób przewlekły⁹.

Z beczynnością organu mamy do czynienia zaraz po upływie ustawowych terminów załatwienia sprawy, niezależnie od tego, jakie były jej powody oraz w jakim stopniu organ administracji publicznej wykazywał się aktywnością podczas prowadzonego postępowania, którego jednak nie zakończył¹⁰. Organ administracji publicznej zmierza do załatwienia sprawy, o ile prowadzi postępowanie zgodnie ze standardami wskazanymi w art. 35 i 36 k.p.a. Jeżeli tak nie jest, to mamy do czynienia z przypadkiem niezałatwienia sprawy w terminie, a więc pozostawania organu administracji publicznej w beczynności¹¹. Organ pozostaje zatem w beczynności w każdym przypadku niezałatwienia sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a., jeżeli nie dopełnił czynności określonych w art. 36 lub nie podjął innych działań wynikających z przepisów procesowych, które mają na celu usunięcie przeszkody w wydaniu rozstrzygnięcia. Treść obowiązku wynikającego z art. 35 § 1 k.p.a. oznacza zakaz nieuzasadnionego przetrzymywania spraw bez na-

⁶ Wyrok WSA z dnia 8 lipca 2010 r., IV SAB/Wa 103/10, LEX nr 671224.

⁷ Wyrok WSA z dnia 20 maja 2010 r., IV SAB/Wa 41/10, LEX nr 675540.

⁸ Wyrok WSA z dnia 19 grudnia 2007 r., VIII SAB/Wa 22/07, LEX nr 445179. Tłumaczenia organu dotyczące natłoku wpływających spraw oraz niewystarczającej obsady kadrowej do załatwiania ich na bieżąco, czyli w terminach wynikających z k.p.a., nie mogą być uznane za uzasadnioną przeszkodę w załatwieniu sprawy, Wyrok WSA z dnia 17 maja 2007 r., IV SAB/Wa 35/07, LEX nr 347049. Realizacja kompetencji organu administracji publicznej jest jego prawnym obowiązkiem, od obowiązku tego nie zwalniają tzw. trudności obiektywne, do których należy m.in. brak etatów czy środków pieniężnych, Wyrok NSA z dnia 21 grudnia 1999 r., V SAB 147/99, LEX nr 50019.

⁹ Wyrok WSA z dnia 23 października 2007 r., VI SAB/Wa 30/07, LEX nr 395289.

¹⁰ Wyrok WSA z dnia 26 kwietnia 2010 r., II SAB/Wr 2/10, LEX nr 674733.

¹¹ Wyrok WSA z dnia 23 stycznia 2009 r., I SAB/Wa 191/08, LEX nr 478522.

dawania im właściwego biegu oraz obowiązek prowadzenia postępowania bez niepotrzebnych zahamowań oraz przewlekłości w postępowaniu¹².

Zasada legalizmu odnosi się także do przestrzegania terminów wyznaczonych do załatwienia sprawy administracyjnej¹³. Niedochowanie terminów wyznaczonych w art. 35 k.p.a. skutkować więc będzie naruszeniem zasady zgodności z prawem wyrażonej w art. 6 k.p.a. Zasada ta odnosi się do kształtowania przestrzeni publicznej za pośrednictwem działalności prawotwórczej administracji, stanowienia aktów indywidualnych, sfery swobodnego uznania czy bezczynności administracyjnej¹⁴.

Należy jednak pamiętać, że terminy określone w art. 35 k.p.a. mają charakter instrukcyjny, ich upływ nie pozbawia organu możliwości orzekania w sprawie, fakt wydania decyzji po terminach przewidzianych w k.p.a. do załatwiania spraw nie powoduje niezgodności z prawem wydanej decyzji ani kwalifikowanej jej wadliwości¹⁵.

O każdym przypadku niezałatwienia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest przez ustawodawcę zobowiązany do zawiadomienia stron, podając przy tym przyczyny zwłoki oraz wskazując nowy termin załatwienia sprawy. Powyższy obowiązek ciąży na organie administracji publicznej także w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu (art. 36 k.p.a.)¹⁶. Z tym że zastosowanie art. 36 k.p.a. powinno być wyjątkiem, a nie regułą w procedowaniu organów administracji publicznej¹⁷. Należy przy tym podkreślić, że zawiadomienie strony o zwłocę w załatwieniu

¹² Wyrok WSA z dnia 21 sierpnia 2008 r., I SAB/Wa 73/08, LEX nr 524133, czy Wyrok WSA z dnia 31 maja 2007 r., II SAB/Wa 33/07, LEX nr 470132.

¹³ Wyrok WSA z dnia 1 grudnia 2009 r., II SAB/OI 50/09, LEX nr 531621. Zasada zawarta w art. 6 k.p.a., zgodnie z którą organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa, odnosi się także do ścisłego przestrzegania terminów wyznaczonych do załatwienia spraw, określonych w art. 35 k.p.a., Wyrok WSA z dnia 17 listopada 2009 r., II SAB/OI 49/09, LEX nr 529793.

¹⁴ M. K a r p i u k, *Zasada legalizmu jako podstawowy wyznacznik nadzoru i kontroli administracji publicznej*, [w:] M. C z u r y k, M. K a r p i u k (red.), *Nadzór i kontrola w systemie wykonywania administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 7.

¹⁵ Wyrok WSA z dnia 21 maja 2008 r., VII SA/Wa 356/08, LEX nr 509828.

¹⁶ Zawiadomienie organu administracji publicznej o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy wydane na podstawie art. 36 § 1 i § 2 k.p.a. powinno być dokonane w trybie procesowym przewidzianym dla tego typu czynności, a więc stosownie do treści art. 123 § 1 i § 2 k.p.a., jako dotyczące kwestii wynikłej w toku postępowania, powinno mieć formę postanowienia. Postanowienie to nie podlega zaskarżeniu, Wyrok WSA z dnia 26 stycznia 2006 r., VI SA/Wa 2043/05, LEX nr 220771.

¹⁷ Wyrok WSA z dnia 28 maja 2010 r., IV SAB/Wa 68/10, LEX nr 675547.

sprawy ma charakter czynności procesowej, która wpływa na jej uprawnienia procesowe¹⁸. Sama czynność zawiadomienia strony postępowania o nowym terminie załatwienia sprawy nie usprawiedliwia niedziałania organu administracji publicznej, gdyż istotna jest przyczyna zwłoki, którą organ jest zobowiązany wskazać¹⁹.

W art. 36 § 1 k.p.a. ustawodawca posługuje się zwrotem „nowy termin”, a nie pojęciem „przedłużony termin”, co oznacza, że są to samodzielne terminy, a nie jeden przedłużony termin²⁰. W sytuacji, gdy w art. 36 k.p.a. mówi się o nowym terminie załatwienia sprawy, to musi to być termin konkretny, określony zgodnie z zasadami przyjętymi w k.p.a., oznaczony więc w dniach, tygodniach i miesiącach (art. 57 k.p.a.). Termin ten musi być określony w sposób jednoznaczny (w dniach, tygodniach lub miesiącach), a więc w sposób pozwalający na kontrolę jego dochowania²¹.

Nowy termin załatwienia sprawy, wyznaczony przez organ w trybie art. 36 § 1 k.p.a., należy oceniać przez pryzmat ogólnej zasady szybkości postępowania w powiązaniu z podanymi przez organ przyczynami, z którymi związana jest zwłoka w załatwieniu sprawy²². Zważając na powyższe, organ wyznaczający na podstawie art. 36 k.p.a. nowy termin załatwienia sprawy jest związany art. 12 § 2 k.p.a. i art. 35 § 1 k.p.a., a zatem jest zobowiązany do ustalenia możliwie najkrótszego terminu, czyli z zachowaniem ogólnej zasady szybkości postępowania²³.

Z beczynnością organu administracji publicznej mamy do czynienia nie tylko w przypadku niezałatwienia sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a., ale również w terminie wyznaczonym w trybie określonym w art. 36 k.p.a. czy w sytuacji, gdy wyznaczenie przez organ nowego terminu załat-

¹⁸ Wyrok WSA z dnia 3 lipca 2007 r., II SAB/Wa 42/07, LEX nr 447324.

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 14 sierpnia 2002 r., I SAB 131/02, LEX nr 137829.

²⁰ Wyrok WSA z dnia 19 maja 2010 r., III SAB/Wa 13/10, LEX nr 675106.

²¹ Wyrok WSA z dnia 7 maja 2008 r., I SAB/Wa 165/07, LEX Nr 532766. Organy administracji publicznej nie mogą, zawiadamiając skarżącego, wyznaczać terminu w ten sposób, że przedmiotowa sprawa zostanie rozpatrzona w terminie dwóch miesięcy od dnia zgromadzenia całości materiału dowodowego. Tak nieprecyzyjnie oznaczony termin do załatwienia sprawy narusza treść powołanego art. 36 § 1 k.p.a., który to przepis wyraźnie stanowi, iż organ ma obowiązek wskazania nowego terminu załatwienia sprawy, Wyrok WSA z dnia 27 czerwca 2006 r., I SAB/Wa 219/05, LEX nr 219343.

²² Wyrok WSA z dnia 28 stycznia 2009 r., II SAB/Go 28/08, LEX nr 478540.

²³ Wyrok WSA z dnia 9 września 2008 r., IV SAB/Wa 83/08, LEX nr 523935.

wienia sprawy było jedynie następstwem jego opieszałości²⁴. Powstanie bezczynności nie zależy od zrealizowania czy też niezrealizowania obowiązków sygnalizacyjnych, jakie według art. 36 k.p.a. ciąży na organie prowadzącym postępowanie, ani też jakichkolwiek innych obowiązków procesowych ciążących na organie administracyjnym²⁵.

Na niezłatwienie sprawy w terminie lub na przewlekłe prowadzenie postępowania stronie służy zażalenie do organu wyższego stopnia, a w przypadku braku takiego organu – wezwanie do usunięcia naruszenia prawa (art. 37 § 1 k.p.a.)²⁶. Zażalenie wniesione w tym trybie nie kreuje nowej sprawy administracyjnej²⁷. Zażalenie na niezłatwienie sprawy w terminie jest zupełnie innym środkiem zaskarżenia niż zażalenie na postanowienie wydane w toku postępowania administracyjnego (pomimo wspólnej nazwy). Jest to zażalenie na bezczynność organu administracji publicznej, nie zaś na czynność prawną, jaką jest postanowienie²⁸. Powinno ono, ze względu na swój szczególny charakter, zostać załatwione niezwłocznie²⁹.

W przypadku skarg na bezczynność organów strona, co do zasady, jest zobowiązana do wyczerpania trybu przewidzianego w art. 37 § 1 k.p.a.³⁰ Przy ocenie dopuszczalności skargi sądowoadministracyjnej na bezczynność organu nie ma decydującego znaczenia sposób rozpoznania takiego zażalenia przez organ wyższego stopnia. Niezależnie od formy załatwienia przez organ wyższego stopnia zażalenia na bezczynność organu I instancji, stronie zostaje otwarta droga do podniesienia przed sądem administracyjnym bezczynności

²⁴ Wyrok WSA z dnia 20 sierpnia 2010 r., I SAB/Wa 116/10, LEX nr 599439.

²⁵ Wyrok WSA z dnia 6 listopada 2007 r., VI SAB/Wa 31/07, LEX nr 438627, czy Wyrok WSA z dnia 25 maja 2007 r., I SAB/Wa 2007, LEX nr 347781.

²⁶ Na postanowienie wydane w trybie art. 37 k.p.a. skarga do sądu administracyjnego nie przysługuje, Postanowienie WSA z dnia 15 marca 2010 r., III SA/Lu 69/10, LEX nr 669680. Skoro na postanowienie wydane w trybie art. 37 k.p.a. nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego, to tym samym skarga ta nie przysługuje również na bezczynność organu polegającą na nierozpoznaniu zażalenia wniesionego w trybie art. 37 § 1 k.p.a., w tym także na niewyrażeniu stanowiska przez ten organ w formie postanowienia, Postanowienie WSA z dnia 5 czerwca 2009 r., IV SAB/GI 21/09, LEX nr 504035.

²⁷ Wyrok NSA z dnia 24 sierpnia 2010 r., II GSK 708/09, LEX nr 746106.

²⁸ Z. J a n o w i c z, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 136.

²⁹ A. W r ó b e l, [w:] M. J a ś k o w s k a, A. W r ó b e l, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2000, s. 316.

³⁰ Wyrok WSA z dnia 16 marca 2011 r., II SAB/GI 80/10, LEX nr 786817.

tego organu (I instancji)³¹. Fakt, że organ wyższej instancji nie znalazł podstaw do uwzględnienia zarzutu beczynności, nie wpływa na ocenę dopuszczalności wniesienia skargi sądowoadministracyjnej na beczynność organu administracji publicznej³².

Nie zawsze jednak ustawodawca przewiduje konieczność złożenia zażalenia w trybie art. 37 k.p.a. W sprawach o udostępnienie informacji publicznej skarga do sądu administracyjnego nie musi być poprzedzona zażaleniem wynikającym z art. 37 k.p.a. lub wezwaniem do załatwienia sprawy³³. Ustawa o dostępie do informacji publicznej³⁴, określając w autonomiczny sposób terminy dla załatwienia wniosku o udzielenie informacji publicznej, eliminuje konieczność stosowania trybu przewidzianego przez 37 k.p.a. jako koniecznego warunku formalnego z punktu widzenia wniesienia skargi na beczynność organu³⁵.

Złożenie skargi na beczynność przez stronę jest jej prawem, z którego może, ale nie musi skorzystać, jednak już załatwianie spraw w terminach wynikających z ustaw stanowi obowiązek organów administracji publicznej³⁶.

SĄDOWOADMINISTRACYJNA KONTROLA BEZCZYNNOŚCI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Do kontroli funkcjonowania administracji publicznej powołano sądownictwo administracyjne, które ma orzekać o legalności działania tej sfery. Kontrola administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, gdy organ rozstrzyga w formie: decyzji administracyjnej; postanowienia wydanego w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażale-

³¹ Wyrok WSA z dnia 3 września 2008 r., II SAB/Go 16/08, LEX nr 459335 czy Wyrok WSA z dnia 2 kwietnia 2008 r., III SAB/Po 2/08, LEX nr 510401.

³² Wyrok WSA z dnia 21 maja 2008 r., I SAB/Bk 1/08, LEX nr 515315.

³³ Wyrok WSA z dnia 14 października 2008 r., II SAB/Bk 29/08, LEX nr 505258 czy m.in. Wyrok WSA z dnia 10 stycznia 2008 r., II SAB/Łd 29/07, LEX nr 505423 oraz Wyrok WSA z dnia 6 grudnia 2007 r., II SAB/Bd 19/07, LEX nr 505422.

³⁴ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. nr 112, poz. 1198 ze zm.

³⁵ Wyrok WSA z dnia 23 września 2008 r., II SAB/Łd 33/08, LEX nr 516081.

³⁶ Wyrok NSA z dnia 17 września 1999 r., III SA 7348/98, LEX nr 39477.

nie albo kończące postępowanie, a także postanowienia rozstrzygającego sprawę co do istoty; postanowienia wydanego w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie; innych niż określone powyżej aktów lub czynności³⁷ z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa³⁸. Ustawodawca nie precyzuje, na czym polega stan beczynności, który może być przedmiotem zaskarżenia, nie wskazuje więc materialnych przesłanek skargi na beczynność³⁹.

Dopuszczalność skargi na beczynność organu administracji publicznej występuje wówczas, gdy organ pozostaje w zwłoce z wydaniem decyzji, postanowienia albo aktu lub dokonaniem czynności dotyczącej uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, a sprawa ma charakter sprawy z zakresu administracji publicznej. Z punktu widzenia dopuszczalności skargi na beczynność nie ma znaczenia okoliczność, z jakich powodów dany akt nie został podjęty lub czynność nie została dokonana, w tym to, czy bez-

³⁷ Poprzez pojęcie „czynność”, o którym jest mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. należy rozumieć czynność materialno-techniczną z zakresu administracji publicznej, dotyczącą uprawnień lub obowiązku wynikającego z przepisu prawa, Postanowienie NSA z dnia 14 grudnia 2010 r., II OSK 2392/10, LEX nr 743419. Podobnie Postanowienie WSA z dnia 7 lipca 2010 r., II SA/Ol 542/10, LEX nr 596279, które stwierdza, że przez akty lub czynności organu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., należy rozumieć działania materialno-techniczne podejmowane przez szeroko rozumiane organy administracji publicznej w sprawach o charakterze publicznoprawnym, w stosunku do indywidualnie oznaczonych podmiotów, które dotyczą stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku tego podmiotu, wynikających z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, dla załatwienia których nie jest przewidziana forma decyzji lub postanowienia administracyjnego. Zasadniczy sens regulacji, która jest zawarta w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. polega na umożliwieniu poddania kontroli sądowej takich działań administracji w sferze publicznoprawnej, które podejmowane poza sformalizowanymi postępowaniami wywołują konkretne skutki wynikające bezpośrednio z treści tych aktów lub czynności w obrębie praw i obowiązków podmiotów niepowiązanych organizacyjnie z organem wydającym akt lub podejmującym daną czynność, Postanowienie NSA z dnia 14 września 2010, II GSK 786/09, LEX nr 742930.

³⁸ Art. 3 § 2 pkt 8 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. nr 153, poz. 1270 ze zm., dalej cyt. p.p.s.a. Zakres badania przez sąd administracyjny sprawy ze skargi na beczynność organu administracji publicznej sprowadza się w pierwszym rzędzie do rozważenia, czy w ustalonym stanie faktycznym na organie administracji publicznej spoczywa obowiązek wydania aktu lub dokonania czynności kończącej postępowanie oraz wyjaśnienia jakie terminy określa ustawodawca do załatwiania spraw określonego rodzaju spraw, Wyrok NSA z dnia 5 października 2010 r., I OSK 287/10, LEX nr 745201.

³⁹ T. W o ś, [w:] T. W o ś, H. K n y s i a k - M o l c z y k, M. R o m a n s k a, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 95.

czynność organu spowodowana została zawinioną bądź niezawinioną opieszałością organu w ich podjęciu lub dokonaniu. Wniesienie skargi na bezczynność jest uzasadnione nie tylko w przypadku niedotrzymania terminu załatwienia sprawy, ale także w sytuacji odmowy wydania aktu, mimo istnienia w tym względzie ustawowego obowiązku, choćby organ mylnie sądził, że załatwienie sprawy nie wymaga wydania danego aktu⁴⁰. Jeżeli chodzi o dopuszczalność skargi na bezczynność organu administracji, obojętne jest więc, czy organ nie wydał właściwego rozstrzygnięcia z powodu opieszałości w załatwieniu sprawy, czy wobec uznania, że występują przesłanki negatywne dla jej załatwienia⁴¹. Dla oceny zasadności skargi na bezczynność organu administracji publicznej nie może mieć znaczenia argumentacja, że sprawa była zawiła lub że sprawa nie kwalifikuje się jeszcze według oceny organu do wydania rozstrzygnięcia, np. zebrana w sprawie dokumentacja, mimo znaczącego upływu czasu, nie jest ciągle wystarczająca⁴².

Termin do wniesienia skargi na bezczynność organu administracji do sądu administracyjnego określony został w art. 53 § 2 p.p.s.a. Stanowi on, że skargę wnosi się w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpowiedzi organu na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, a jeżeli organ nie udzielił odpowiedzi na wezwanie, w terminie sześćdziesięciu dni od dnia wniesienia wezwania o usunięcie naruszenia prawa. Przyjmując zatem, że skarżący wniósł zażalenie, o którym jest mowa w art. 37 § 1 k.p.a., na które nie otrzymał odpowiedzi, to termin do wniesienia skargi do sądu administracyjnego mija wraz z upływem 60 dni od dnia złożenia zażalenia⁴³.

Zgodnie z art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a. sąd administracyjny odrzuca skargę, gdy nie uzupełniono w wyznaczonym terminie braków formalnych skargi. Takim brakiem formalnym jest brak dołączenia do skargi odpisu zażalenia złożonego na niez załatwienie sprawy w terminie do organu wyższego stopnia w trybie art. 37 k.p.a.⁴⁴ Wniesienie do sądu administracyjnego skargi na

⁴⁰ Wyrok WSA z dnia 8 maja 2009 r., I SAB/Wa 15/09, LEX nr 551859.

⁴¹ Wyrok WSA z dnia 20 maja 2008 r., II SAB/Bk 8/08, LEX nr 499774.

⁴² Wyrok WSA z dnia 8 listopada 2007 r., VI SAB/Wa 29/07, LEX nr 438641.

⁴³ Postanowienie WSA z dnia 18 sierpnia 2010 r., II SAB/Ol 68/10, LEX nr 603332. Skarga do sądu administracyjnego wniesiona przed udzieleniem przez organ odpowiedzi na wezwanie, w terminie 60 dni od dnia wniesienia wezwania, jest skargą wniesioną po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia, jeżeli organ nie uwzględnił wezwania, Postanowienie NSA z dnia 4 listopada 2010 r., II GSK 156/10, LEX nr 742907.

⁴⁴ Postanowienie WSA z dnia 27 stycznia 2010 r., VII SAB/Wa 171/09, LEX nr 560391. Art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a. w sposób jednoznaczny przewiduje obowiązek sądu administracyj-

bezczynność organu przed złożeniem zażalenia, o którym mowa w art. 37 k.p.a., skutkować musi stwierdzeniem jej niedopuszczalności⁴⁵, chyba że przepisy szczególne nie wymagają zażalenia.

Celem skargi na bezczynność organu jest uzyskanie wyroku sądu zobowiązującego organ do wydania aktu lub dokonania czynności bądź przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa, a jej wniesienie jest możliwe dopiero po złożeniu zażalenia do organu administracji publicznej wyższego stopnia. Wniesienie zażalenia w trybie art. 37 § 1 k.p.a. jest zatem wyłącznie 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. Stanowisko organu wyższego stopnia wyrażone w trybie art. 37 § 1 k.p.a. będzie miało więc charakter incydentalny, związany ściśle z zażaleniem strony zarzucającej organowi administracji publicznej niższego stopnia bezczynność. Stanowisko to nie może zatem kończyć postępowania w sprawie, jak również nie może rozstrzygać sprawy co do istoty, gdyż uprawniony do tego jest najpierw organ pierwszej instancji⁴⁶.

W przypadku skarg na bezczynność organów kontrola sprawowana przez sądy administracyjne ogranicza się do zbadania, czy postępowanie organu zaskarżane jako bezczynność nie narusza przepisów postępowania administracyjnego. W tym zakresie kwestia bezczynności organu administracji publicznej zdeterminowana jest określoną w art. 12 k.p.a. zasadą szybkości postępowania, a także terminami załatwiania spraw określonymi w art. 35 k.p.a. oraz instytucją zawiadamiania stron o przypadkach niezakończonych spraw

nego odrzucenia skargi „Sąd odrzuca [...] gdy nie uzupełniono w wyznaczonym terminie braków formalnych skargi”, Postanowienie NSA z dnia 25 listopada 2010 r., I FSK 916/10, LEX nr 653593. Wezwanie strony do uzupełnienia braku formalnego pisma procesowego musi być na tyle precyzyjne, żeby nie budziło wątpliwości, m.in. należy w nim dokładnie określić braki formalne oraz sposób ich usunięcia. Niezachowanie tego wymagania uniemożliwia zastosowanie sankcji przewidzianej w art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a., Postanowienie NSA z dnia 24 września 2010 r., I FSK 889/10, LEX nr 740700. Wezwanie to powinno więc być na tyle jasne i niedwuznaczne, aby u strony nie powstała wątpliwość co do przedmiotu tegoż wezwania oraz rygorów grożących w razie niezastosowania się do jego treści. W sytuacji, gdy wezwanie do usunięcia braków formalnych pisma budzi wątpliwości co do jego treści, nie można z tego wyprowadzać niekorzystnych skutków dla strony, Postanowienie NSA z dnia 24 września 2010 r., I FSK 890/10, LEX nr 740701.

⁴⁵ Postanowienie WSA z dnia 3 grudnia 2009 r., I SAB/Wa 269/09, LEX nr 542877.

⁴⁶ Wyrok WSA z dnia 3 września 2008 r., II SAB/Go 16/08, LEX nr 459335.

w terminie z podaniem przyczyny zwłoki i wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy⁴⁷.

Artykuł 149 p.p.s.a. nie wskazuje kryteriów, jakimi powinien kierować się sąd administracyjny, określając organowi termin do wykonania wyroku przez podjęcie nakazanych w nim działań. Oznacza to, iż w kwestii określenia terminu sąd administracyjny dysponuje swobodą i nie jest związany terminami, o jakich mowa w art. 35 k.p.a. Powinien kierować się interesem strony, a przede wszystkim brać pod uwagę specyfikę danej sprawy⁴⁸. W przypadku wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność 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 określonej czynności jest terminem dodatkowym w stosunku do terminu, w którym sprawa powinna być załatwiona, a organ w takim przypadku nie jest uprawniony do samodzielnego ustalania terminu załatwienia sprawy. Możliwość ustalenia dwumiesięcznego terminu z art. 35 § 3 k.p.a. może nastąpić tylko wtedy, gdy sąd nie określił terminu wydania aktu lub podjęcia czynności, ponieważ w takim wypadku w sprawie mają zastosowanie terminy ustawowe, przewidziane dla załatwienia sprawy⁴⁹.

Wyrok uwzględniający skargę na bezczynność organu administracji publicznej nie może dotyczyć kwestii mających wpływ na merytoryczną treść przyszłego aktu lub czynności⁵⁰. W przypadku uznania zasadności skargi na bezczynność organu administracji publicznej sąd administracyjny może orzec wyłącznie o obowiązku wydania rozstrzygnięcia w sprawie, nie może natomiast nakazywać organowi sposobu tego rozstrzygnięcia ani też bezpośrednio orzekać o prawach lub obowiązkach strony skarżącej⁵¹. Sąd administracyjny, uwzględniając więc skargę na bezczynność organu w trybie art. 149 p.p.s.a., nie może określić, w jaki sposób powinna być rozpatrzona sprawa w danym postępowaniu, w której organ pozostaje w bezczynności, w związku z czym nie może nakazać organowi wydania decyzji, postanowienia, innego aktu lub podjęcia czynności określonej treści⁵².

⁴⁷ Wyrok WSA z dnia 2 października 2008 r., IV SAB/Wr 6/08, LEX nr 498298.

⁴⁸ Wyrok WSA z dnia 19 maja 2010 r., III SAB/Wa 13/10, LEX nr 675106.

⁴⁹ Wyrok NSA z dnia 4 marca 2009 r., I OSK 1005/08, LEX nr 529908.

⁵⁰ Wyrok WSA z dnia 19 maja 2010 r., III SAB/Wa 13/10, LEX nr 675106.

⁵¹ Wyrok WSA z dnia 11 sierpnia 2008 r., VI SAB/Wa 54/08, LEX nr 516005.

⁵² Wyrok NSA z dnia 13 października 2010 r., I OSK 1689/09, LEX nr 745127.

Wydanie przez organ, którego beczynność zaskarżono, decyzji merytorycznej po wniesieniu przez stronę skargi na beczynność tegoż organu do sądu, a przed wydaniem przez sąd administracyjny orzeczenia, traktowane jest analogicznie jak uwzględnienie przez organ administracji publicznej skargi we własnym zakresie⁵³. Wydanie decyzji lub innego aktu wyłącza możliwość uwzględnienia skargi na beczynność, nawet wówczas, gdy zostały one podjęte z naruszeniem terminu przewidzianego do ich wydania⁵⁴. Beczynność organu administracji publicznej musi istnieć w dniu rozpoznania skargi przez sąd administracyjny. Jeżeli żądanie to zostało uwzględnione przez organ po wniesieniu skargi, to postępowanie sądowoadministracyjne w sprawie o beczynność staje się bezprzedmiotowe i sąd zobowiązany jest wydać postanowienie o umorzeniu postępowania na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a.⁵⁵

Specyfiką postępowania ze skargi na beczynność organu administracji publicznej jest – odmiennie niż w przypadku postępowania ze skargi na działanie organu – to, że sąd uwzględnia stan faktyczny z daty wniesienia skargi, jak i z daty wyrokowania⁵⁶. Sąd administracyjny orzeka więc z uwzględnieniem stanu faktycznego i prawnego, ustalonego na dzień wydania orzeczenia, w związku z tym ważnym elementem staje się ustalenie, czy nakazanie właściwemu organowi administracji publicznej wydania rozstrzygnięcia będzie dopuszczalne, uzasadnione i celowe w świetle ewentualnych zmian stanu faktycznego i prawnego, powstałych po wniesieniu skargi⁵⁷.

Organ administracji publicznej pozostaje w beczynności po wyroku uchylającym lub stwierdzającym nieważność aktu lub czynności, o ile nie rozpoznał sprawy w powtórnym postępowaniu prowadzonym na skutek wyroku sądowego, mimo upływu określonego terminu. Organ nie pozostaje jednak w beczynności, jeżeli w tym czasie wydał rozstrzygnięcie w sprawie, chociaż, zdaniem skarżącego, uczynił to wbrew ocenie prawnej wyrażonej w orzeczeniu sądu administracyjnego⁵⁸.

Po wyroku uchylającym lub stwierdzającym nieważność aktu lub czynności, stronie zarzucającej organowi beczynność przysługuje wybór środka prawnego, to jest skargi na beczynność na zasadach ogólnych (art. 3 § 2

⁵³ Postanowienie WSA z dnia 4 sierpnia 2010 r., II SAB/Gd 19/10, LEX nr 784428.

⁵⁴ Postanowienie WSA z dnia 1 czerwca 2010 r., I SAB/Wa 119/10, LEX nr 663134.

⁵⁵ Postanowienie WSA z dnia 5 czerwca 2010 r., I SAB/Wa 149/10, LEX nr 663150.

⁵⁶ Wyrok WSA z dnia 11 maja 2010 r., II SAB/Bk 9/10, LEX nr 668003.

⁵⁷ Wyrok WSA z dnia 13 maja 2010 r., II SAB/Bk 8/10, LEX nr 674689.

⁵⁸ Wyrok WSA z dnia 3 czerwca 2008 r., I SA/Wa 1705/07, LEX nr 532745.

pkt 8 w związku z art. 149 p.p.s.a.) lub skargi o wymierzenie grzywny na podstawie art. 154 § 1 i 6 p.p.s.a., gdyż żaden przepis prawa nie wyłącza możliwości wniesienia w okolicznościach opisanych w art. 154 § 1 p.p.s.a. skargi na bezczynność organu na zasadach ogólnych, której uwzględnienie polega na wydaniu orzeczenia o treści opisanej w art. 149 p.p.s.a.⁵⁹

*

O bezczynności organu administracji publicznej można mówić w sytuacji, gdy w prawnie ustalonym terminie właściwy organ administracji publicznej nie podjął żadnych czynności w sprawie lub wprowadził prowadził postępowanie w sprawie, ale pomimo istnienia ustawowego obowiązku, nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji (postanowienia lub innego aktu) bądź też nie podjął działań wynikających z przepisów procesowych, których celem jest usunięcie przeszkody w wydaniu decyzji (lub innego aktu)⁶⁰.

Bezczynność administracji publicznej nie wynika wyłącznie z niezakończenia lub nieterminowego załatwienia sprawy zawisłej przed organem. Z bezczynnością mamy również do czynienia, gdy organ administracji publicznej nie podejmuje czynności nakazanych przez przepisy prawa. Jednak z danego przepisu prawa wprost musi wynikać, że organ ma obowiązek działać w określonej sprawie i określonym terminie, w związku z czym kompetencje te nie mogą należeć do sfery swobodnego uznania.

Administracja publiczna, bywa, że nawet pomimo prawnego obowiązku, nie wykazuje minimum aktywności w zakresie załatwienia określonej sprawy.

⁵⁹ Postanowienie NSA z dnia 5 listopada 2010 r., I GSK 382/09, LEX Nr 741064. Należy jednak podkreślić, że podstawowym warunkiem stwierdzenia istnienia materialnoprawnej podstawy wymierzenia grzywny organowi administracji publicznej w oparciu o art. 154 § 1 p.p.s.a. jest upływ terminu do wykonania wyroku wyznaczonego przez sąd administracyjny do wydania aktu lub podjęcia czynności bądź też upływ ustawowego terminu. Fakt, iż organ po wniesieniu skargi podjął działania nie stanowi podstawy do umorzenia postępowania lub oddalenia skargi, tylko z tego względu, że organ podjął czynności do realizacji, których był zobowiązany, Wyrok NSA z dnia 4 marca 2010 r., II OSK 489/09, LEX nr 597633.

⁶⁰ Postanowienie WSA z dnia 27 sierpnia 2009 r., II SAB/Ol 22/09, LEX nr 512727, czy Wyrok WSA z dnia 29 października 2007 r., VI SAB/Wa 23/07, LEX nr 395285 lub Wyrok WSA z dnia 15 września 2010 r., II SAB Łd/27/10, LEX nr 756258. Np. z faktu, że zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty w przedmiocie organizowania wysypisk oraz gospodarki komunalnej należy do zadań własnych gminy, nie wynika obowiązek tej jednostki samorządu terytorialnego realizacji określonej inwestycji na zasadach i w terminie wskazanym przez podmiot indywidualny. Skarga na bezczynność jest więc w takiej sytuacji niedopuszczalna, Postanowienie WSA z dnia 3 lutego 2011 r., II SAB/Gd 5/11, LEX nr 688630.

W związku z czym podmiot, który w wyniku beczynności organu administracji publicznej ponosi (zasadniczo negatywne) skutki, musi mieć stosowne uprawnienia pozwalające mu na wniesienie środka prawnego przeciwdziałającego takiej sytuacji. Może on więc wnieść skargę na beczynność. Brak wystąpienia negatywnych skutków dla strony nie przekreśla wniesienia skargi na beczynność organu, gdyż to na organie ciąży prawny obowiązek działania czy efektywnego działania (rozumianego jako wydanie rozstrzygnięcia) w ustawowo określonym terminie, niemniej jednak to od woli strony zależy, czy wystąpi do sądu administracyjnego ze skargą. Tego typu sytuacje (beczynność) nie tylko naruszają zasadę legalizmu, ale podważają istotę funkcjonowania administracji publicznej czy jej misję, ale także zmniejszają, a nawet podważają zaufanie obywateli do organów władzy publicznej.

INACTIVITY OF PUBLIC ADMINISTRATION AGENCIES – PROCEDURAL ISSUES

S u m m a r y

The article deals with procedural aspects of failure to undertake a certain type of activity, prescribed by the statute, to protect social needs, on the part of an administrative body. Also, legal mechanisms with respect to the above are discussed.

Public administration was instituted with a view to securing the needs of society and should be able to undertake appropriate actions to that end. Not always, though, organs of public administration are interested in taking necessary action. Increasingly, delays in deciding cases are being observed. Accordingly, a party needs to have legal means to file a complaint regarding the inactivity of an administrative agency, which is the case under the current legal system – a person can file a complaint regarding inactivity with an administrative court.

Translated by Tomasz Pałkowski

Słowa kluczowe: administracja publiczna, beczynność organu, skarga na beczynność organu.

Key words: public administration, inactivity of agency, complaint regarding inactivity.