

PAWEŁ DANIEL

SKARGA NA PRZEWLEKŁE PROWADZENIE
POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

W dniu 11 kwietnia 2011 r. weszła w życie ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹, mocą której dokonano nowelizacji art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi². Nowelizacja wprowadziła w ramy postępowania sądownoadministracyjnego nowy środek ochrony prawnej, jakim jest skarga na przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy administracji publicznej, w wypadkach określonych w art. 3 § 2 pkt. 1–4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³. Impulsem do dokonania tej zmiany była konieczność zapewnienia efektywnego, skutecznego działania organów administracji publicznej. Należy bowiem mieć na uwadze, iż proces administracyjny stanowi realizację zasady demokratycznego państwa prawnego⁴. Niewątpliwie z zasady powyższej wynika również konieczność takiego ukształtowania procedury, która chroniłaby stronę przed niekorzystnymi skutkami braku szybkiego wydania aktu lub podjęcia czynności. Stan przewlekłości postępowania stanowi bowiem naruszenie zasady rzetelnego (sprawiedliwego) procesu administracyjnego, nierzadko wpływając na skuteczność ochrony interesu prawnego stron postępowania administracyjnego. Wprowadzona do ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi instytucja skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania ma przeciwdziałać powyższemu stanowi rzeczy, umożliwiając stronom uzyskanie

¹ Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18.

² Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 270.

³ A więc w sprawach dotyczących decyzji administracyjnych; postanowień wydanych w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończących postępowanie a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty; postanowień wydanych w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie; innych niż powyższe aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa; pisemnych interpretacji przepisów prawa podatkowego wydawanych w sprawach indywidualnych.

⁴ Por. B. Adamiak, *Prawo do procesu na drodze administracyjnej jako gwarancja realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego*, (w:) *Instytucje procesu administracyjnego i sądownoadministracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. Ludwikowi Żukowskiemu*, Przemysł–Rzeszów 2009, s. 29 i n.

stosowanego środka ochrony przed sądem administracyjnymi nie tylko przed brakiem jakiegokolwiek działania organów administracji publicznej (jak ma to miejsce w przypadku skargi na bezczynność), ale również przed ich przewlekłym działaniem, oddalającym moment wydania rozstrzygnięcia w sprawie. Podobną argumentację zaprezentowano w uzasadnieniu ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. podnosząc, iż projektowane zmiany spowodują przyznanie stronom postępowania administracyjnego prawa kwestionowania, poza bezczynnością organów, także przewlekłości prowadzonego przed nimi postępowania⁵. Konsekwentnie zarówno instytucja skargi na bezczynność, jak i skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania muszą być postrzegane jako środki prawne mające na celu ochronę strony poprzez doprowadzenie do wydania przez organ administracji publicznej prowadzącego postępowanie rozstrzygnięcia w sprawie lub też podjęcia aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa⁶. Wydanie przez sąd administracyjny, w wyniku wniesionej skargi na przewlekłość, orzeczenia, o jakim mowa w art. 149 § 1 ustawy z Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁷, powinno więc być postrzegane jako zastosowanie środka dyscyplinującego, umożliwiającego uzyskania orzeczenia w toczącej się sprawie administracyjnej. Stwierdzenie przez sąd przewlekłości postępowania stanowi bowiem doraźną interwencję przeciwdziałającą niezasadnie przedłużającemu się postępowaniu, stanowiąc środek prawny służący wyegzekwowaniu rozpoznania sprawy przez organ⁸. Tym samym funkcją omawianej skargi jest przede wszystkim wymuszenie nadania sprawie odpowiedniego biegu.

Jednocześnie ponad roczny okres obowiązywania instytucji skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania umożliwia wyciągnięcie pierwszych wniosków, co do jej funkcjonowania przed sądami administracyjnymi. Stąd celem niniejszego opracowania jest ukazanie dotychczasowego poglądów doktryny dotyczących przewlekłości postępowania administracyjnego oraz zestawienia ich z poglądami wypracowanymi w orzecznictwie. Analiza powyższa umożliwi dokonanie oceny instytucji przewlekłości postępowania oraz umożliwi wskazanie, czy przyjęty przez ustawodawcę model instytucji skargi na przewlekłość postępowania spełnia swoją rolę. W tym miejscu podkreślenia również wymaga, iż poza zakresem opracowania pozostaje kwestia oceny dopuszczalności skargi na przewlekłość, a więc ustalenia na podstawie przepisów prawa materialnego, kiedy za niemożliwe uznać należy wniesienie skargi. Należy bowiem mieć na względzie, iż dokonując oceny

⁵ Sejm VI kadencji, druk nr 2987.

⁶ Wątpliwości budzi jednakże możliwość wydania orzeczenia w przedmiocie przewlekłości postępowania w przypadku pisemnych interpretacji przepisów prawa podatkowego wydawanych w sprawach indywidualnych. Por. Z. Kmiecik, *Przewlekłość postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2011, nr 6, s. 40–41.

⁷ A więc zobowiązanie organu do wydania w określonym terminie aktu lub interpretacji lub dokonanie czynności lub stwierdzenie albo uznanie uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisu prawa

⁸ Por. postanowienie NSA z 1 lipca 2011 r., sygn. akt II OP 23/11, LEX 844594.

dopuszczalności drogi przed sądem administracyjnym, sędzia jest zobowiązany do uwzględnienia rozwiązań przyjętych w przepisach prawa materialnego, które wyłączają możliwość wystąpienia przewlekłości prowadzenia postępowania przez organ wykonujący administrację publiczną⁹.

Przed przystąpieniem do scharakteryzowania instytucji skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania jest niezbędne w pierwszej kolejności prawidłowe scharakteryzowanie samego pojęcia „przewlekłość postępowania”. Zarówno bowiem przepisy regulujące postępowanie administracyjne, podatkowe jak i sądownoadministracyjne nie zawierają definicji legalnej przewlekłości. W przypadku skargi na bezczynność organów administracji publicznej, o jakiej mowa w art. 3 § 2 pkt 8 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, nie budzi wątpliwości, że zachodzi ona w przypadkach, gdy w terminach określonych w art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁰ oraz art. 139 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa¹¹ organ nie podjął żadnych czynności w sprawie lub wprawdzie prowadził postępowanie, ale pomimo istnienia ustawowego obowiązku, nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub też innego aktu, lub nie podjął stosownej czynności. Twierdzenie powyższe znajduje swoje odzwierciedlenie również w doktrynie, gdzie wskazuje się, że bezczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym to pewien stan prawny wynikający z niezrealizowania normy kompetencyjnej i naruszenia normy zobowiązującej do realizacji kompetencji¹². Innymi słowy, bezczynność organu administracji zachodzi w przypadku łącznego spełnienia dwóch przesłanek: istnienia ustawowego obowiązku podjęcia określonego działania oraz braku jego podjęcia w terminach określonych przepisami postępowania. Aktualizuje to jednakże pytanie, co do możliwości zakwalifikowania danego postępowania administracyjnego jako postępowania przewlekłego. W szczególności wątpliwości budzić może, czy dla stwierdzenia przewlekłości postępowania niezbędne jest stwierdzenie naruszenia ustawowych terminów załatwienia sprawy.

Zdaniem Z. Kmiecika, analiza przepisów ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wskazuje, że przewlekłość postępowania oznacza stan, w którym każdy organ administracyjny w sposób nieuzasadniony „przedłuża” termin załatwienia sprawy, powołując się na niezależne od niego przyczyny uniemożliwiające dotrzymanie terminu podstawowego, a w szczególności konieczności wywiązania się z pewnych obowiązków procesowych przez stronę bądź gdy

⁹ B. Adamiak (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Wyd. 2, Warszawa 2012, s. 113.

¹⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm., dalej k.p.a.

¹¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm., dalej o.p.

¹² M. Miłoś, *Bezczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 180.

bieg terminu jest zatrzymany¹³. Chodzi więc o te wszystkie sytuacje, gdy organ nie pozostaje faktycznie w bezczynności¹⁴. A więc stan „bezczynności organu” od „przewlekłego prowadzenia postępowania przez organ” różni się tym, że o ile w pierwszym przypadku dochodzi do przekroczenia terminu załatwienia sprawy, o tyle w drugim organ podejmuje skuteczne działania na podstawie przepisów procesowych, dzięki którym nie wydaje rozstrzygnięcia w terminie przewidzianym w k.p.a. oraz w o.p.¹⁵. Podobnie B. Adamiak wskazuje, iż bezczynność to niewydanie decyzji w terminie ustawowym (wyznaczonym w przepisach k.p.a. oraz o.p., czy też ustaw szczególnych), natomiast przewlekłość to rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy z przekroczeniem ustawowego lub wyznaczonego terminu załatwienia sprawy w postępowaniu¹⁶. Inaczej problematykę przewlekłości widzi M. Piotrowska, która uważa, że skarga na przewlekłe prowadzenie postępowania może zostać wniesiona w sytuacji, w której wyczerpana zostaje definicja przewlekłości postępowania określona w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki¹⁷, a więc, gdy nastąpiło naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, jeżeli postępowanie w tej sprawie trwa dłużej, niż to konieczne dla wyjaśnienia tych okoliczności faktycznych i prawnych, które są istotne dla rozstrzygnięcia sprawy¹⁸. W tym miejscu wyjaśnienia wymaga, iż ust. 2 powołanej powyżej ustawy wskazuje, że dla stwierdzenia, czy istotnie doszło do przewlekłości postępowania, należy w szczególności ocenić terminowość i prawidłowość czynności podjętych w celu wydania w sprawie rozstrzygnięcia co do istoty, uwzględniając charakter sprawy, stopień faktycznej i prawnej jej zawichości, znaczenie dla strony, która wniosła skargę, rozstrzygniętych w niej zagadnień oraz zachowanie się stron, a w szczególności strony, która zarzuciła przewlekłość postępowania. Podobnie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, dotyczącego przewlekłości postępowania sądowego akcentuje się, iż powstała zwłoka jest nieuzasadniona, gdy postępowanie trwa dłużej niż to konieczne przy uwzględnieniu terminowości i prawidłowości podejmowanych czynności, jak również postępowania stron, a w szczególności strony, która zarzuciła przewlekłość postępowania¹⁹. W powyższym świetle za niedopuszczalną uznać należałoby sytuację, w której zasadniczą przyczyną niezakończenia postępowania stanowiłaby konieczność rozpoznawania

¹³ Z. Kmiecik, *Przewlekłość...*, s. 33.

¹⁴ Ibidem, s. 33.

¹⁵ J. Drachal, J. Jagielski, R. Stankiewicz (w:) R. Hauser i M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 70.

¹⁶ B. Adamiak, *Metodyka...*, s. 111.

¹⁷ Dz.U. z 2004 r. Nr 179, poz. 1843 ze zm.

¹⁸ M. Piotrowska, *Odpowiedzialność regresowa członków samorządowych kolegiów odwoławczych za rażące naruszenie prawa w świetle nowej regulacji prawnej*, Casus 2011, Nr 2, s. 58.

¹⁹ Postanowienie NSA z 6 października 2011 r. sygn. akt I OPP 70/11, LEX 984375.

licznych, kolejnych wniosków i zażaleń składanych przez skarżącego, które powodowały przedłużenie postępowania. Podobnie brak jest podstaw do stwierdzenia przewlekłości postępowania w sytuacji, gdy organ, na skutek niezależnych od niego okoliczności, nie ma możliwości podejmowania jakichkolwiek czynności w sprawie. Stąd przewlekłość postępowania może mieć miejsce wyłącznie w przypadku, gdy analiza sprawy wskazuje, iż brak jest obiektywnych, niezawinionych przez organ lub stronę postępowania okoliczności, pozwalających przyjąć, aby brak wydania aktu lub podjęcia czynności nie był wynikiem wadliwego prowadzenia postępowania.

Wyjaśnienia również wymaga, że przewlekłe prowadzenia postępowania, o jakim mowa w art. 3 § 2 pkt. 8 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, musi być oceniane w odniesieniu do całego postępowania, a nie jedynie do jednego z jego etapów²⁰. Teza powyższa, jakkolwiek odnosi się do kryterium przewlekłego prowadzenia postępowania, w rozumieniu w art. 2 ust. 1 ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, pozostaje również aktualna w przypadku przewlekłości postępowania administracyjnego. To nie przewlekłe prowadzenie określonego etapu postępowania, lecz przewlekłe prowadzenie całego postępowania od momentu wszczęcia postępowania, aż do wydania aktu, względnie podjęcia czynności, przesądza o przewlekłości działań organów administracji publicznej prowadzących sprawę.

Analiza powyższych wypowiedzi wskazuje jednakże, że dla stwierdzenia stanu przewlekłości postępowania niezbędne staje się odniesienie do określonych wartości ocennych. O ile w przypadku skargi na bezczynność organów administracji publicznej kontroli sądowej podlega jedynie kwestia ustalenia, czy pomimo istnienia ustawowego obowiązku podjęcia określonego działania organ nie podjął żadnych czynności w sprawie lub wprawdzie prowadził postępowanie, ale nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub też innego aktu, lub nie podjął stosownej czynności, o tyle w przypadku skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania niezbędne staje się ustalenie, czy podejmowane przez organ działania, choć mieszczące się w ramach przysługujących mu uprawnień nie stanowią działań pozornych, mających na celu odwleczenie w czasie wydania rozstrzygnięcia w sprawie wydania aktu lub też podjęcia czynności. Niewątpliwie, jak słusznie podkreśla A. Skoczylas, o przewlekłości postępowania administracyjnego można mówić wówczas, gdy z przyczyn zawinionych przez organ postępowanie trwa dłużej niż jest to konieczne dla wyjaśnienia wszystkich okoliczności i wydania stosownego merytorycznego (formalnego) rozstrzygnięcia, a zatem, gdy postępowanie jest nadmiernie rozciągnięte w czasie, „rozwleczone”, przedłuża

²⁰ M. Florczak-Wątor, Glosa do postanowienia NSA z 26 listopada 2004 r. sygn. akt GPP 1/04, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2006, Nr 4-5, s. 182.

się w nieuzasadniony sposób²¹. W konsekwencji konieczne staje się więc rozważenie, czy w świetle konkretnej i indywidualnej sprawy administracyjnej możliwe stałoby się podjęcie działań służących szybszemu jej zakończeniu. Niewątpliwie ocena powyższa nie może odbywać się w oderwaniu od realiów zawistej przed organem sprawy, co powoduje, iż niezbędne staje się również dokonanie oceny jej charakteru, stopnia faktycznej i prawnej jej zawiłości oraz zachowania stron postępowania. To całokształt sprawy pozwala na przyjęcie, czy istotnie działanie organu wyczerpują znamiona działania przewlekłego, w którym oddalona zostaje możliwość wydania rozstrzygnięcia kończącego postępowanie. Konsekwentnie, to nie każda zwłoka organów może być przyczyną stwierdzenia przewlekłości, lecz jedynie zwłoka nieuzasadniona²². Stąd dopiero powiązanie zwłoki organu z podejmowanymi przez niego nieuzasadnionymi czynnościami, przyczyniającymi się do naruszenia terminów załatwienia sprawy, umożliwia stwierdzenie przewlekłości postępowania.

Uznanie, że dla stwierdzenia stanu przewlekłości postępowania niezbędne jest dokonanie oceny charakteru danej sprawy zaostrza równocześnie kryteria rozpoznania sprawy przez sąd administracyjny. W powyższym świetle niewystarczające jest więc jedynie ustalenie, czy organ administracji był obowiązany do wydania aktu względnie podjęcia czynności, jednakże w ustawowym terminie zaniechał podjęcia powyższych działań. Obowiązkiem sądu staje się rozważenie wszystkich działań podejmowanych przez organy administracji w ramach prowadzonego postępowania oraz ustalenie, czy działania powyższe, choć mieszczące się w ramach uprawnień przysługujących organowi prowadzącemu postępowanie, stanowią działania pozorne, których jedynym celem jest spowodowanie późniejszego wydania rozstrzygnięcia w sprawie lub też podjęcia czynności.

W tym miejscu wyjaśnić należy, iż przewlekłość postępowania nie może mieć miejsca w sytuacji, gdy nie doszło do naruszenia ustawowych terminów załatwienia sprawy. Zgodzić należy się z Z. Kmiecikiem, iż bez względu na to, czy organ wykonuje jakieś działania w trybie procesowym, czy też nie, dopóki nie przekracza on terminu przewidzianego dla załatwienia sprawy, nie można mu postawić bezprawności działania²³. Istotnie, skoro przepisy k.p.a. oraz o.p. określają maksymalne terminy załatwienia sprawy, brak jest podstaw do uznania, aby działania podejmowane przed ich upływem mogły zostać uznane za działania przewlekłe, służące oddaleniu wydania rozstrzygnięcia w sprawie lub też podjęcia czynności. Tym samym, chociaż długi czas trwania postępowania

²¹ A. Skoczyła, *Ocena przewlekłości postępowania sądowoadministracyjnego w świetle orzecznictwa ETPC i NSA (zagadnienia wybrane)*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2005, Nr 2–3, s. 56–61. Szerokie rozważania na temat przewlekłości postępowania w rozumieniu art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności prezentują także P. Hofmański i A. Wróbel (w:) *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, Tom 1, Komentarz do artykułów 1–18, L. Garlicki (red.), Warszawa 2010, s. 364 i n.

²² Wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 marca 2012 r., sygn. akt II SAB/Łd 2/12, niepubl.

²³ Z. Kmiecik, *Przewlekłość...*, s. 33.

administracyjnego nie może być utożsamiany z przewlekłością postępowania, to brak stwierdzenia, aby doszło do naruszenia ustawowych terminów załatwienia sprawy, wyklucza możliwość stwierdzenia przewlekłego prowadzenia postępowania. Inaczej tę problematykę widzi jednakże P. Kornacki, uznając, iż przewlekłość postępowania przed organem administracji publicznej może również obejmować sytuacje braku należytego zaangażowania organu administracyjnego w załatwienie sprawy indywidualnej przed formalnym upływem terminu do jej załatwienia²⁴. Stanowisko powyższe należy jednakże uznać za błędne. Brak działań lub podejmowanie działań nieracjonalnych, niezmiernych bezpośrednio do rozstrzygnięcia sprawy, jeszcze przed upływem terminu do załatwienia sprawy, nie może być postrzegane w kategorii naruszenia prawa procesowego. Przyjęcie tej koncepcji skutkowałoby możliwością dokonywania przez sąd oceny, jaki powinien być czas załatwienia konkretnej i indywidualnej sprawy administracyjnej.

Powołana koncepcja przewlekłości postępowania, zgodnie z którą organ prowadzi postępowanie w sposób przewlekły, gdy na skutek swoich nieuzasadnionych działań nie wydaje rozstrzygnięcia w terminie przewidzianym w k.p.a. oraz w o.p. lub też nie podejmuje określonej czynności, odpowiada również koncepcji przewlekłości ustalonej w orzecznictwie sądów administracyjnych. Sądy administracyjne, odwołując się bowiem do wypowiedzi doktryny, wskazują, iż przewlekłość postępowania „oznacza stan, w którym organ administracyjny w sposób nieuzasadniony przedłuża termin załatwienia sprawy w trybie art. 36 § 2 k.p.a. powołując się na niezależne od niego przyczyny uniemożliwiające dotrzymanie terminu podstawowego, a w szczególności – konieczność wywiązania się z pewnych obowiązków przez stronę (np. przedłożenia przez nią dokumentacji niezbędnej do podjęcia decyzji lub wzięcia udziału w czynnościach dowodowych), bądź gdy bieg terminu jest zatrzymany”²⁵. Podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 25 stycznia 2011 r.²⁶ wskazał, iż przewlekłość oznacza nie tylko zbędną zwłokę w podejmowaniu właściwych dla danego postępowania działań, lecz również podejmowanie działań i czynności wprawdzie terminowo, jednak pozostających bez znaczenia dla sprawy, noszących cechy pozorności, czy nieefektywnych, a jednocześnie niepozwalających uczynić organowi zarzutu beczynności. Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 24 października 2011 r.²⁷ wskazał, iż przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy oznacza nie tylko niezakończony proces w ustawowych terminach przewidzianych w art. 35 k.p.a., lecz także sytuację, w której organ, prowadząc postępowanie, podejmuje w jego toku czynności pro-

²⁴ P. Kornacki, *Intertemporalne aspekty orzekania sądu administracyjnego w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania przed organem administracji publicznej*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2011, Nr 5.

²⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 stycznia 2012 r., sygn. akt VI SAB/Wa 50/11, niepubl.

²⁶ Sygn. akt I SAB/OI 5/11, niepubl.

²⁷ Sygn. akt IV SAB/Wa 115/11, niepubl.

cesowe, które mogą być ocenione jako zbędne do prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy. To bowiem podejmowanie przez organ takich czynności procesowych czyni, że organ nie pozostaje w sprawie beczynny, ale jednocześnie wpływa to na przewlekle prowadzenie postępowania. Powyższe stanowisko uznać należy za prawidłowe, gdyż istotnie przewlekłość postępowania musi wynikać z zachowania organu, który podejmując działania niezmiernie bezpośrednio do rozstrzygnięcia zawisłej przed nim sprawy przyczynia się do naruszenia procesowych terminów jej załatwienia. W konsekwencji zostaje oddalony w czasie moment wydania aktu lub podjęcia czynności.

Możliwość wniesienia do wojewódzkiego sądu administracyjnego skargi na przewlekle prowadzenie postępowania, podobnie jak wniesienie skargi na beczynność, wymaga uprzedniego wyczerpania, stosownie do art. 52 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie. Oznacza to, że obowiązkiem skarżącego jest wcześniejsze wniesienia zażalenia lub wniosku o usunięcie naruszenie prawa (art. 37 § 1 k.p.a.) lub ponaglenia (art. 141 § 1 o.p.)²⁸.

Sąd administracyjny, rozstrzygając skargę na przewlekle prowadzenie postępowania, jest zobowiązany w pierwszej kolejności do ustalenia, czy organ przed rozstrzygnięciem sprawy wydał akt lub też podjął czynność. Wniosek powyższy wysuwa analiza art. 149 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, która wskazuje, iż sąd, uwzględniając skargę na beczynność lub przewlekle prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1–4a powyższej ustawy, zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu lub interpretacji lub dokonania czynności lub stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa. Innymi słowy, sąd administracyjny jest uprawniony tylko i wyłącznie do zobowiązania organu do wydania aktu lub podjęcia czynności, co przesądza, iż wydanie aktu lub podjęcie czynności przez organ uniemożliwia stwierdzenia przewlekłości działań organów administracji publicznej. Podobne stanowisko zostało zaprezentowane w postanowieniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 5 marca 2012 r.²⁹, gdzie wskazano, iż z aktualnego brzmienia art. 149 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wynika, że brak jest możliwości uwzględnienia skargi na podstawie tego przepisu – zarówno skargi na beczynność, jak i na przewlekłość – bez jednoczesnego zobowiązania organu do stosownego działania. A więc ustawodawca nie dopuścił możliwości uwzględnienia skargi na beczynność oraz przewlekłość postępowania bez

²⁸ Wyjątek stanowi jedynie sytuacja, gdy ponaglenie nie przysługuje, a więc sytuacji, w której skarga jest wnoszona na przewlekle prowadzenie postępowania przez samorządowe kolegium odwoławcze oraz ministra do spraw finansów publicznych. Okoliczność powyższa spotyka się jednakże z krytyką w doktrynie. Por. Z. Kmieciak, *Przewlekłość...*, s. 40.

²⁹ Sygn. akt II SAB/Bk 87/11, niepubl.

jednoczesnego zobowiązania organu do podjęcia określonych w tym przepisie czynności³⁰. Argument powyższy wskazuje, iż wydanie aktu lub dokonanie przez organ czynności przed rozpoznaniem skargi na przewlekłość w obecnym stanie prawnym czyni to postępowanie bezprzedmiotowym i skutkuje jego umorzeniem. Stąd ustalenie, że organ wydał akt lub podjął czynność powoduje, iż obowiązkiem sądu staje się wydanie postanowienia o umorzeniu postępowania sądowoadministracyjnego na podstawie art. 161 § 1 pkt. 3 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Ustalenie, że przed rozpoznaniem sprawy przed sądem administracyjnym nie doszło do wydania aktu lub podjęcia czynności umożliwia dokonanie merytorycznej oceny złożonego skargi. Konieczne staje się więc ustalenie, czy w konkretnej, zawisłej przed sądem sprawie istotnie doszło do naruszenia prawa do rozpoznania sprawy w terminach określonych przepisami procesowymi poprzez podejmowanie przez organ działań, które w sposób nieuzasadniony „przedłużają” termin załatwienia sprawy. Aktualizują się tym samym podniesione uprzednio rozważania dotyczące konieczności dokonania przez sąd administracyjny oceny działań podejmowanych przez organy administracji publicznej. Jest to o tyle istotne, iż w art. 14 ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa³¹ dokonano nowelizacji art. 149 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, poprzez dodanie zdania drugiego w brzmieniu „Jednocześnie sąd stwierdza, czy beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa”. Rola sądu, w przypadku stwierdzenia, iż postępowanie administracyjne było prowadzone w sposób przewlekły, nie ogranicza się więc wyłącznie do nakazania wydania aktu lub podjęcia czynności, ale również do orzeczenia, czy owa przewlekłość stanowiła rażące naruszenie prawa. Pomijając w tym miejscu ocenę, kiedy dane postępowanie może zostać zakwalifikowane jako postępowania prowadzone z rażącym naruszeniem prawa, wyjaśnić należy, iż obowiązek nałożony na sądy administracyjne w ustawie z dnia 20 stycznia 2011 r. wprost zobowiązuje składy orzekające do dogłębnej analizy akt sprawy pod kątem racjonalności oraz celowości działań podejmowanych przez organy administracji publicznej. Konieczne jest bowiem ustalenie w pierwszej kolejności, czy podejmowane przez organy działania istotnie w sposób nieuzasadniony skutkowały oddaleniem momentu wydania aktu lub podjęcia czynności, a następnie ustalenie, czy działania powyższe mogą zostać zakwalifikowane jako działania stanowiące rażące naruszenia prawa. Co warte podkreślenia, wykładnia językowa powołanego powyżej przepisu wskazuje, iż stwierdzenie ewentualnego przewlekłego prowadzenia postępowania z rażącym naruszeniem prawa może mieć miejsce tylko i wyłącznie w przypadku zobowiązania organu do podjęcia

³⁰ Por. wyrok NSA z 7 września 2011 r., sygn. akt II GSK 1217/11, LEX 899025.

³¹ Dz.U. z 2011 r. Nr 34, poz. 173.

działań w sprawie. Konsekwentnie wydanie aktu lub podjęcie działań uniemożliwia wydanie powyższego rozstrzygnięcia.

W tym miejscu wyjaśnić należy, iż regulację zawartą w art. 149 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z uwagi na fakt, iż wiąże fakt przewlekłości postępowania jedynie z brakiem wydania aktu lub podjęcia czynności, uznać należy jednakże za wadliwą. O ile odpowiada ona celowi postępowania, którym jest wymuszenie nadania sprawie odpowiedniego biegu, o tyle nie stanowi ona środka dyscyplinującego organy przed przewlekłym prowadzeniem postępowania w przyszłości, jak również wyłącza możliwość uzyskania odszkodowania w przypadku stwierdzenia prowadzenia przewlekłego postępowania. Łatwo sobie bowiem wyobrazić sytuację, w której postępowanie administracyjne, trwające z naruszeniem przepisów regulujących długość postępowania (nawet paroletnim, jak może mieć to miejsce chociażby w przypadku sporów dotyczących zwrotu wywłaszczonej nieruchomości), zostaje nagle zakończone z uwagi na złożoną skargę na przewlekłość jeszcze przed wydaniem rozstrzygnięcia przez sąd administracyjny. Wydanie aktu lub podjęcie czynności skutkuje umorzeniem postępowania sądowego, a więc uniemożliwia sądowi wypowiedzenie się co do ewentualnej przewlekłości prowadzonego postępowania oraz ustalenia, czy owa przewlekłość stanowiła rażące naruszenie prawa. Brak powyższego orzeczenia uniemożliwia uzyskanie stosownego odszkodowania ze strony organu, który dopuścił się przewlekłego prowadzenia postępowania, jak również uniemożliwia nałożenia sankcji, o jakiej mowa w ustawie o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Co więcej, brak orzeczenia, o jakim mowa w art. 149 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wyklucza również możliwość nałożenia na organ grzywny. Mieć bowiem należy na względzie, iż ustawą z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz o zmianie ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego³² do art. 149 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi dołożony został § 2, wskazujący, iż sąd, w przypadku, o którym mowa w art. 149 § 1, może orzec z urzędu albo na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 powołanej powyżej ustawy. Tym samym również grzywna, stanowiąca sankcję z tytułu przewlekłego prowadzenia postępowania administracyjnego, została powiązana z zobowiązaniem organu administracji do wydania aktu względnie podjęcia czynności. Nie może więc dziwić refleksja B. Adamiak, iż o ile ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi spowodowało konieczność wyróżnienia bezczynności oraz przewlekłości postępowania, to rozgraniczenie powyższe zostaje złamane przez brak regulacji

³² Dz.U. z 2011, Nr 76, poz. 409.

środka stosowanego przez sąd administracyjny w razie stwierdzenia zasadności skargi na przewlekłość³³.

Brak wyróżnienia środka prawnego, jaki mógłby znaleźć zastosowanie w przypadku stwierdzenia przewlekłości postępowania, w sytuacji, gdy organ wydał już akt lub podjął czynność, doprowadził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim do uznania w wyroku z dnia 1 lutego 2012 r.³⁴, iż rozpoznając skargę na bezczynność organu administracji publicznej, na podstawie przepisów art. 149 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zw. z art. 3 § 2 pkt 8 powyższej, w brzmieniu obowiązującym od dnia 11 kwietnia 2011 r., sąd administracyjny obowiązany jest dokonać z urzędu kontroli przewlekłości postępowania administracyjnego, którego dotyczy skarga. Sąd dopuścił więc nie tylko możliwość dopuszczenia zbiegu skargi na bezczynność oraz przewlekłe prowadzenie postępowania, ale poszedł krok dalej, wskazując, iż rolą sądu administracyjnego jest uwzględnienie z urzędu, czy w ramach ewentualnej bezczynności organ dopuścił się również przewlekłości postępowania. Stanowisko powyższe uznać należy za błędne. Za jego wadliwością przemawia wiele argumentów. Po pierwsze, jak prawidłowo zauważa B. Adamiak, wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zarówno w k.p.a. jak i w ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wprowadzono możliwość wniesienia zażalenia na przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ administracji publicznej (art. 37 § 1 k.p.a.) oraz skargę na przewlekłe prowadzenie postępowania. Stąd uznanie, iż w ramach skargi na bezczynność sąd jest uprawniony do badania również ewentualnej przewlekłości postępowania prowadziłoby do zbędności dokonanej zmiany³⁵. Ponadto umożliwienie, w ramach skargi na bezczynność, rozważenia przez sąd administracyjny ewentualnej przewlekłości postępowania stanowiłoby naruszenie podstawowej zasady postępowania sądowniczoadministracyjnego, jaką jest zasada skargowości. Sąd administracyjny, choć w ramach art. 134 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie jest związany zarzutami skargi, jest jednakże obowiązany do orzekania w jej granicach, a więc w ramach sprawy w znaczeniu materialnym wraz ze składającymi się na nią elementami podmiotowo – przedmiotowymi³⁶. Skoro przedmiotem postępowania skargi na przewlekłość postępowania jest, w zamierzeniu skarżącego, właśnie przewlekłe prowadzenie postępowania (przedmiot postępowania), to brak jest podstaw do uznania, aby za przedmiot powyższy było można uznać bezczynność organów administracji publicznej. I odwrotnie, jeżeli zamiarem skarżącego jest wniesienie skargi na bezczynność organów administracji publicznej, to brak jest podstaw

³³ B. Adamiak, *Metodyka...*, s. 112.

³⁴ Sygn. akt II SAB/Go 59/11, niepubl.

³⁵ B. Adamiak, *Metodyka...*, s. 112.

³⁶ B. Dauter, *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2011, s. 406.

do uznania, aby przedmiotem postępowania mogła być przewlekłość postępowania. Pamiętać bowiem należy, iż przedmiot orzekania wojewódzkiego sądu administracyjnego odpowiada zakresowi rozpoznania przez niego skargi, przesądając o graniach jego orzekania³⁷. Sama refleksja, iż w świetle art. 149 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ustawodawca nie zdecydował się na zróżnicowanie środków prawnych w przypadku przewlekłości postępowania oraz bezczynność organów administracji publicznej, nie daje podstaw do zrównania obu środków ochrony prawnej.

Wniosek, iż na podstawie przepisów ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi jest możliwe złożenie zarówno skargi na bezczynność, jak i na przewlekłe prowadzenie postępowania, wskazuje natomiast, iż możliwy jest zbieg powyższych środków ochrony prawnej. Stwierdzenie przewlekłości postępowania przed sądem administracyjnym będzie musiało skutkować oddaleniem skargi na bezczynność (organ podejmuje bowiem działania), natomiast stwierdzenie bezczynności organu będzie musiało skutkować oddaleniem skargi na przewlekłość postępowania (wówczas organ nie podejmuje żadnych działań). Nielogiczne byłoby bowiem uznanie, iż w jednej sprawie administracyjnej toczącej się przed organem administracji publicznej zachodzi równocześnie przewlekłość oraz bezczynność. Zgodzić się można natomiast, że wniosek powyższy prowadzi do konkluzji, iż w szerokiej perspektywie pogorszeniu może ulec sytuacja jednostki, która wnosząc skargę do sądu administracyjnego wadliwie zakwalifikuje określone działania organu (lub ich brak) jako przewlekłość lub jako bezczynność.

Podsumowując podjęte rozważania, wskazać należy, iż choć wprowadzenie do ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi skargi na przewlekłość postępowania administracyjnego uznać należy za cenny krok, służący zapewnieniu stronom postępowania środka ochrony prawa do szybkiego załatwienia sprawy³⁸, to jednak wadliwość dokonanej nowelizacji powoduje, iż powyższa instytucja nie zawsze będzie stanowiła wystarczający środek umożliwiający zapewnienie uzyskania rozstrzygnięcia w sprawie. Co więcej, wadliwość powyższa jest dostrzegalna również w dotychczasowym orzecznictwie sądów administracyjnych, co powoduje, iż wyciąganie wniosków co do funkcjonowania instytucji skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego będzie możliwe dopiero po ukształtowaniu się jednolitego stanowiska w orzecznictwie.

³⁷ T. Woś (w:) T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sadowoadministracyjne*, Wyd. 2, Warszawa 2007, s. 224.

³⁸ Por. B. Adamiak, *Od klasycznych do współczesnych koncepcji gwarancji prawa do szybkiego załatwienia sprawy administracyjnej*, (w:) *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Jerzy Superat (red.), Wrocław 2009, s. 20.

STRESZCZENIE

W dniu 11 kwietnia 2011 r. weszła w życie ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, mocą której dokonano nowelizacji art. 3 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi i wprowadzono w ramy postępowania sądoadministracyjnego nowy środek ochrony prawnej, jakim jest skarga na przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy administracji publicznej. Celem niniejszego opracowania było scharakteryzowanie instytucji skargi na przewlekłość. W szczególności dokonano interpretacji pojęcia „przewlekłość” w rozumieniu art. 3 § 2 powołanej powyżej ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz wskazano na praktyczne aspekty orzekania przez sądy administracyjne w sprawach dotyczących skarg na przewlekłości postępowania administracyjnego.

SUMMARY

The Act on the Change of the Administrative Proceeding Code and the Law of Proceeding before Administrative Courts of 3 December 2010 came into force on 11 April 2011. It amended Article 3 § 2 of the Act on the Proceeding before Administrative Courts of 30 August 2002 and introduced a new measure of legal protection – a complaint about the protraction of the proceeding by public administration organs – into the scope of court-administrative proceeding. The article is aimed at characterizing the institution of a complaint about the protraction of the proceeding. The concept of ‘protraction’ is interpreted in accordance with Article 3 § 2 of the above-mentioned Act on the Proceeding before Administrative Courts. The author also highlights practical aspects of administrative courts’ decision-making process in cases regarding complaints about the protraction of administrative proceeding.