

Paweł Dunikowski¹

Bezczynne i przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego w kontekście uprawnień prokuratora

Streszczenie

Bezczynności i przewlekłość postępowania administracyjnego, które występują w administracyjnym obrocie prawnym nie służą realizacji zasady szybkości prowadzonego postępowania, powodują szereg trudności w realizacji przysługujących obywatelom praw i obowiązków. Mają negatywny wpływ na funkcjonowanie systemu administracyjnego państwa. Z uwagi na skalę i skutki, jakie powodują są przedmiotem szeregu działań ze strony ustawodawcy w celu ich eliminacji poprzez przyznanie stronom postępowania środków prawnych w zakresie usprawnienia ich biegu, a także wpływu na efektywność w merytorycznym rozpoznawaniu wniosków stron. Problematyka beczynności organów administracji i przewlekłego prowadzenia postępowania administracyjnego jest przedmiotem prowadzonych badań naukowych ze strony doktryny prawa. Ustawodawca nowelizując przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego i prawa o postępowaniu administracyjnym stworzył skuteczne środki, które służą do usuwania tego rodzaju stanów. W ostatnim czasie przedmiotem dyskusji ze strony doktryny, jak i orzecznictwa sądowego jest możliwość stwierdzenia zaistnienia ich, po zakończeniu postępowania administracyjnego, w aspekcie problematyki zagadnienia rozszerzenia granic temporalnych kierowania skarg na powyższe stany na okres po zakończeniu postępowania. Zagadnienie to odnosi się również do postępowań w których prokurator zgłosił udział lub wniósł inny z przysługujących mu instrumentów określonych w Dziale IV Kodeksu postępowania administracyjnego lub ustawie prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W artykule przedstawiono zarys poglądów i stanowiska doktryny oraz przytoczono niektóre wybrane orzeczenia, doty-

¹ Paweł Dunikowski, prokurator Prokuratury Okręgowej w Nowym Sączu delegowany do Departamentu Postępowania Sądowego, Wydziału Pa i Pc Prokuratury Krajowej.

część omawianej kwestii, a także środki prawne, jakie służą prokuratorowi w sytuacji ich ujawnienia.

Słowa kluczowe

Prokurator, postępowanie administracyjne, bezczynność, przewlekłość, ponaglenie, skarga.

1. Wstęp

Zjawisko bezczynności i przewlekłości, które występują w administracyjnym obrocie prawnym nie służą realizacji zasady szybkości prowadzonego postępowania, powodują szereg utrudnień w realizacji przysługujących obywatelom praw i obowiązków. Mają negatywny wpływ na funkcjonowanie systemu administracyjnego państwa. Z uwagi na skalę i skutki jakie powodują są przedmiotem szeregu działań ze strony ustawodawcy w celu ich eliminacji poprzez przyznanie stronom postępowania środków prawnych w zakresie usprawnienia ich biegu, a także wpływu na efektywność w merytorycznym rozpoznawaniu wniosków stron. Problematyka bezczynności organów administracji i przewlekłego prowadzenia postępowania administracyjnego jest przedmiotem prowadzonych badań naukowych ze strony doktryny prawa. Ustawodawca, nowelizując przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego i prawa o postępowaniu administracyjnym, stworzył skuteczne środki, które służą do usuwania tego rodzaju stanów. W ostatnim czasie przedmiotem dyskusji ze strony doktryny, jak i orzecznictwa sądowego jest możliwość stwierdzenia zaistnienia ich po zakończeniu postępowania administracyjnego, w aspekcie problematyki zagadnienia rozszerzenia granic temporalnych kierowania skarg na powyższe stany, po zakończeniu postępowania. Zagadnienie to odnosi się również do postępowań, w których prokurator zgłosił udział lub wniósł inny z przysługujących mu instrumentów określonych w Dziale IV Kodeksu postępowania administracyjnego² lub w ustawie prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³.

W artykule przedstawiono zarys poglądów i stanowiska doktryny oraz przytoczone niektóre wybrane orzeczenia, dotyczące omawianej kwestii.

² Ustawa z dnia 14 czerwca 1964 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 1960 r., Nr 30, poz.168 z późn. zm., tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2000, 2185).

³ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz.1270 z późn. zm.).

2. Bezczyność i przewlekłość – zagadnienia doktrynalne

2.1. Bezczyność

Prawo administracyjne reguluje sfery stosunków prawnych między podmiotami, których sytuacja prawna, czy też status prawny jest nierównorzędny, z jednej strony tymi podmiotami są państwo oraz inne kreowane przez nie związki publicznoprawne wyposażone we władztwo administracyjne. Z drugiej strony występują podmioty administrowane, będące beneficjentami instytucji państwa, ale zarazem podległe w imię realizacji dobra ogółu uwzględniającego ich prawne interesy jednostkowe różnym prawnym formom władztwa organów państwa.

Pojęcie bezczyności posiada wielorakie znaczenie i wywodzi się od łacińskiego słowa *silentium*, które oznacza milczenie lub ciszę, gdyż określanym jest nim spokój, odpoczynek lub przerwę w działalności⁴.

J. Borkowski uważa, że „Prawo administracyjne materialne zawiera szereg regulacji prawnych, które można podzielić na dwie grupy. Do pierwszej będzie można zaliczyć te z nich, które wprost i bezpośrednio określają skonkretyzowane prawa lub obowiązki różnych podmiotów, a do drugiej takie, które odnoszą się pośrednio do indywidualnych praw lub obowiązków⁵.

Z uwagi na abstrakcyjny charakter, wymagają skonkretyzowania w aktach lub czynnościach organów administracji publicznej. Autor dochodzi do wniosku, że „w pierwszym wypadku egzekwowanie obowiązków lub korzystanie z praw może albo odbywać się zupełnie bez udziału organów administracji publicznej, gdy są one realizowane bezkonfliktowo, albo będzie wymagać ich działań tylko w przypadku konieczności rozstrzygnięcia sporu co do prawa lub obowiązku, stwierdzenia jego treści, jak również podejmowania działań o charakterze lub skutku egzekucyjnym⁶. J. Borkowski stwierdza natomiast, że „w drugim wypadku udział organów administracyjnych w konkretyzacji prawa będzie zawsze musiał mieć miejsce w celu podjęcia aktu stosowania prawa, bez tego nie wejdą do obrotu prawnego indywidualne obowiązki lub uprawnienia, po prostu nie będą mogły zaistnieć w tym obrocie⁷.

⁴ W języku łacińskim oznacza ciszę lub milczenie; <https://pl.glosbe.com> słownik łacińsko-polski.

⁵ J. Borkowski, Bezczyność w administracji publicznej <https://www.nik.gov.pl/plik/id,1571.pdf>, dostęp 1 grudnia 2022 r.

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Ibidem*.

P. Dobosz z kolei podzielił beczynność administracji publicznej według kryterium zgodności zachowania administracji publicznej z prawem, na beczynność: nielegalną (nieuzasadnioną) oraz legalną (uzasadnioną). Bezczynność nielegalną ujmuje jako niewykonywanie przez właściwy organ władzy publicznej, w tym przede wszystkim organ administracyjny, zaktualizowanych kompetencji względnie czynności lub funkcji, ewentualnie zadań publicznych w określonym przez ustawę czasie, terminie lub stanie faktycznym.

Bezczynność legalna posiada, zdaniem P. Dobosza, dwa znaczenia. Pierwsze wynika ze sfery konstytucyjnego zakazu jakiegokolwiek ingerencji organów administracji publicznej w określoną sferę stosunków społecznych lub z braku jakiegokolwiek regulacji administracyjnoprawnej odnoszącej się do danej sfery stosunków społecznych⁸. Drugie ma miejsce wtedy, gdy potencjalna, przewidziana treścią norm prawa administracyjnego działalność administracji publicznej jest swoiście „zawieszona”, niepodjęmowana z uwagi na niezaistnienie w rzeczywistości przesłanek warunkujących jej podjęcie. Aktywność administracji publicznej w sferze stosunków społecznych i stanów faktycznych objętej beczynnością legalną administracji publicznej jest oczywiście aktywnością sankcjonowaną. W wyniku jej wystąpienia administracja publiczna ponosi odpowiedzialność za nielegalne działanie⁹.

Definiując to pojęcie P. Dobosz dochodzi do wniosku, że „bezczynność administracji publicznej to niewykonywanie przez nią zaktualizowanych prawnych obowiązków polegających na działaniu w terminie określonym przez prawo lub odpowiednio w stanie faktycznym określonym przez prawo, gdy w rzeczywistości zaistniały przesłanki uzasadniające to działanie i zarazem rygoryzujące je w czasie¹⁰”.

J. Borkowski z kolei przyjął w tym zakresie, że: „bezczynność organu administracji publicznej może przejawiać się w różnych postaciach naruszenia urzędowego obowiązku działania, w rozmaitych rodzajach jego bierności. Podjęcie próby sporządzenia typologii praktycznej przypadków, w których można stwierdzić lub dostrzec przejawy beczynności organów

⁸ P. D o b o s z, *Milczenie i beczynność w prawie administracyjnym*, Kraków 2011, s. 29–94. W Rozdziale I *Milczenie i beczynność jako pojęcia nauki prawa i prawa administracji – prawne konteksty milczenia i beczynności* Autor szczegółowo opisał analizowane zjawisko prezentując szereg definicji oraz rodzajów beczynności, a także stanowisko doktryny prawa w tej kwestii.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Ibidem*.

administracji publicznej albo kwalifikowane jako faktyczne albo prawne”¹¹. Z punktu widzenia ich przyczyn określił, że bezczynność może być:

- 1) losowa, gdy powodują ją okoliczności nadzwyczajne odcinające od komunikacji z organem, uniemożliwiają działanie osobom, urządzeniom technicznym (co znamienne w dobie informatyzacji), czyli różne skutki kwalifikowane jako działanie siły wyższej;
- 2) wynikająca z pozostawania w błędzie co do rodzaju i zakresu obowiązku działania, może to być błąd co do faktu oceny okoliczności lub co do prawa (nieprawidłowe ustalenie znaczenia norm prawnych);
- 3) spowodowana niewiedzą lub nieudolnością organizacyjną, gdy giną akta, dokumenty, wadliwa jest rejestracja, ewidencja, reorganizacje przerywają ciągłość działania osób lub komórek organizacyjnych;
- 4) zamierzona, z uwagi na politykę prowadzoną lub narzuconą w niektórych sprawach, rodzajach spraw, obszarach objętych zakresem zadań i właściwości;
- 5) „wynikowa”, zaistniała wskutek nieudolności powodowanej brakiem kwalifikacji fachowych, lub też pozorowania aktywności zawodowej wykluczającej skutki faktyczne lub prawne wobec podmiotów zewnętrznych;
- 6) „opozycyjna” spowodowana celowym dążeniem do utrzymania raz zajętego stanowiska bez względu na następstwa.

Jak każda typologia praktyczna, również i ta proponowana, musi być traktowana jako otwarta, do której można coś dodać lub z niej usunąć, ale sądzę, że nawet w tej postaci pozwoli na pewne uporządkowanie dalszych rozważań”.

Z uwagi na sytuacje, w których pojawia się bezczynność J. Borkowski wyróżnił następujące rodzaje:

- a) nie wszczynana się nakazanego działania obowiązkowego pomimo kategorycznych przesłanek jego podjęcia;
- b) nie podejmuje się działania fakultatywnego, chociaż okoliczności, które należy ocenić na zasadzie uznania administracyjnego, wskazują na jego potrzebę i zasadność;
- c) nie kontynuuje się już rozpoczętych działań, bez widocznych faktycznych lub prawnych przeszkód w ich prowadzeniu;
- d) nie zamyka się definitywnie sprawy, pozostawiając ją jako otwartą, w stanie zawisłości, bez określenia terminu zakończenia lub wskazania okoliczności, w jakich zostanie zakończona;

¹¹ J. Borkowski, *Bezczynność...*, *op. cit.*, s. 1–18.

e) nie podejmuje się działań zmierzających do realizacji już wydanych aktów lub osiągnięcia skutku dokonanych wcześniej czynności¹²”.

Orzecznictwo sądowo administracyjne bardzo często zajmuje się tą kwestią z uwagi na stosunkowo dużą ilość tego rodzaju spraw w tej materii i obfity dorobek, który pozwolił na ustalenie w miarę jednolitego stanowiska w tym zakresie. Tytułem przykładu przytoczyć można utrwalone już stanowisko definiujące je w ten sposób, że beczynność zachodzi wtedy, „w prawnie ustalonym terminie organ ten nie podjął żadnych czynności w danej sprawie lub wprawdzie prowadził postępowanie, ale – mimo istnienia ustawowego obowiązku – nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, czy innego aktu. Dla stwierdzenia beczynności organu nie ma przy tym znaczenia fakt, z jakich powodów dany akt administracyjny nie został podjęty, a w szczególności czy beczynność ta została spowodowana zawinoną lub też niezawinoną opieszałością organu w jego podjęciu, ani stopień przekroczenia terminu załatwienia sprawy. Te okoliczności będą miały jedynie znaczenie przy ocenie charakteru stanu zwłoki, a więc czy przybrała ona postać rażącego naruszenia prawa”¹³.

Bezczynność stanowi naruszenie szeregu zasad zawartych w Kodeksie postępowania administracyjnego. W judykaturze sądowo administracyjnej podnosi się, że „beczynność stanowi naruszenie szeregu zasad ogólnych postępowania administracyjnego, w szczególności zasady praworządności (art. 7 k.p.a.), zasady szybkości postępowania (art. 12 k.p.a.), czy zasady zaufania uczestników postępowania do prowadzącego je organu (art. 8 k.p.a.). (...) Orzecznictwo w pełni opowiada się za stanowiskiem, że w demokratycznym państwie prawnym, nie można akceptować sytuacji, w której regułą staje się nieprzestrzeganie przez organy władzy, w tym organy administracji publicznej, powszechnie obowiązującego prawa¹⁴”. Bezczynność prowadzi, także do naruszenia za-

¹² *Ibidem*.

¹³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 stycznia 2022 r., sygn. I SAB/Wa 173/21, LEX nr 3331121.

¹⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, sygn. II SAB/Wr 888/22, LEX nr 3450669; por. wyrok NSA z dnia 30 lipca 2021 r., sygn. III OSK 3237/21. Znaczenie „niezwłoczności” w załatwianiu spraw przez organy administracji – Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego LEX nr 3224204, „użyte w art. 35 § 2 k.p.a. określenie »niezwłocznie« nie oznacza, że sprawa ma być załatwiona natychmiast po wniesieniu przez stronę żądania wszczęcia postępowania, ale że organ powinien natychmiast przystąpić do rozpatrzenia sprawy, co jednak może zabrać pewien czas. Nawet gdy strona wraz z żądaniem wszczęcia postępowania przedstawia określone dowody, to konieczna może być weryfikacja tych dowodów i ocena ich kompletności. Jeżeli materiał dowodowy przedstawiony przez stronę nie wymaga uzupełnienia o dowody inne niż dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi bądź

sady szybkości postępowania administracyjnego, wyrażonej w art. 12 § 1 i 2 k.p.a. zgodnie z którą organy administracji publicznej powinny działać w sprawie nie tylko wnikliwie ale i szybko, posługując się możliwie najprostszyimi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. Zwłaszcza sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji czy wyjaśnień, winny być załatwione niezwłocznie. Regulacja zawarta w art. 35 § 1–3 k.p.a. stanowi rozwinięcie ww. zasady, zobowiązując organy administracji publicznej do załatwienia sprawy bez zbędnej zwłoki. Zgodnie z tym przepisem niezwłocznie winny być załatwione 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. Natomiast załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

W myśl art. 35 § 5 k.p.a., do terminów określonych w przepisach poprzedzających nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania, okresu trwania mediacji oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony lub przyczyn niezależnych od organu.

Podsumowując podane definicje i zasady określające omawiane zjawisko stwierdzić należy, że beczynność zachodzi wtedy, gdy w oparciu o powyższe definicje i uwzględniając aspekt normatywny wynikający z realizacji, ustawowych zadań prokuratora w zakresie możliwości jego ingerencji w postępowaniu administracyjnym prowadzonym w oparciu o przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, w jego świetle omawiane zjawisko zdefiniować można¹⁵, poprzez przyjęcie, że zachodzi ona gdy: organy administracji publicznej lub samorządowej: nie wykonują czynności w toku prowadzonego postępowania administracyjnego, które wynikają z zasad i przepisów określających jego bieg, w okresie uniemożliwiających wydanie orzeczenia w terminie wskazanym w ustawie.

możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ, to organ po stwierdzeniu tej okoliczności i ewentualnym zebraniu i analizie posiadanych danych powinien natychmiast rozstrzygnąć sprawę”.

¹⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1964 r..., *op. cit.*

2.2. Przewlekłość

Definiując pojęcie przewlekłości w postępowaniu administracyjnym należy określić, że jest to stan prowadzonego postępowania, w którym organ administracji podejmuje czynności, ale nie doprowadzają one do wydania decyzji.

Orzecznictwo sądów administracyjnych stoi na stanowisku, że nieuzasadnione przedłużanie terminu załatwienia sprawy poprzez art. 36 § 1 k.p.a. kwalifikuje się na zarzut przewlekłości postępowania¹⁷, część z kolei określa ten stan mianem beczynności¹⁶.

Zdaniem J. P. Tarno, o przewlekłości postępowania można mówić m.in. wówczas, gdy organ mieści się w wiążącym, maksymalnym terminie jej załatwienia, ale nie załatwia jej niezwłocznie, mimo braku potrzeby przeprowadzania postępowania wyjaśniającego¹⁷.

Czas trwania stanu przewlekłości postępowania trafnie określił Wojewódzki Sąd Administracyjny (zwany dalej WSA) w Łodzi, przyjmując, że „przewlekłe prowadzenie postępowania” odnosi się do okresu upływu terminu załatwienia sprawy, ponieważ po upływie tego terminu strona może skorzystać z przewidzianych przez ustawę środków pozwalających na niwelację tego stanu, a także wnieść skargę na beczynność w sytuacji, gdy zjawisko to nadal będzie trwać¹⁸.

P. Dobosz stwierdza, że „Przewlekłe postępowanie administracyjne lub postępowanie sądowo-administracyjne może, z punktu widzenia natężenia czynności podejmowanych przez organ administracji–władzy publicznej, przyjmować trzy formy:

- a) statyczną (pasywną);
- b) dynamiczną (aktywną);
- c) mieszaną;

choć w żadnym z wymienionych przypadków nie korzysta ona z aprobaty prawa i jego ochrony¹⁹.

Definiując pojęcie przewlekłości statycznej, która odnosi się do faktu braku prowadzenia czynności przez organ administracji P. Dobosz przyjmuje, że „stan ten „wyraża się w zaniku jakichkolwiek działań podejmowanych przez organ administracyjny czy sądowy, po wszczęciu

¹⁶ Por. wyrok NSA z dnia 30 maja 2012 r., sygn. II GSK 594/12, CBOSA oraz wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 maja 2012 r., sygn. II SA/Gd 44/12, CBOSA.

¹⁷ J. P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*. Komentarz, Warszawa 2012, s. 44.

¹⁸ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 3 grudnia 2012 r., sygn. III SAB/Łd 22/12, CBOSA.

¹⁹ P. Dobosz, *Milczenie i beczynność w prawie administracyjnym*, Kraków 2011, s. 294–304.

postępowania. Nie ma tutaj znaczenia to, czy postępowanie administracyjne zostało wszczęte na wniosek czy podjęte z urzędu. Zostało ono wszczęte, ale później już nic się nie dzieje w określonym przedziale czasu. W tym przypadku przewlekłe postępowanie administracyjne jest bezczynnością organu administracyjnego²⁰.

Określając z kolei przewlekłość dynamiczną, autor wskazuje na jej odmienność w stosunku do powyższej formy statycznej i określa ją, że „przyjmuje ona formę nadczynności organu administracyjnego. W trakcie postępowania podejmowane są z dużym natężeniem czynności procesowe, ale nie przybliżają one procedury do zakończenia jej decyzją administracyjną, ewentualnie zawarciem ugody, o ile to jest w danym przypadku prawnie dopuszczalne. Przewlekłość tego dynamicznie prowadzonego postępowania będzie wyrażała się w fakcie podejmowania czynności, które *expressis verbis* nazwać należałoby zbędnymi. Organ, w ramach realizacji zasady prawdy obiektywnej, wyczerpująco ustalił wszystkie okoliczności stanu faktycznego i zebrany materiał dowodowy wymaga oceny końcowej, a postępowanie zakończenia wydaniem decyzji, ale mimo tego organ na swój sposób cofa postępowanie do wcześniejszego etapu, na przykład zarządzając ponowne przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego, tym razem innego, dla potwierdzenia poprzednio uzyskanego w majestacie prawa stanowiska wiedzy fachowej”²¹.

P. Dobosz wyodrębnił również trzecią formę przewlekłego postępowania administracyjnego lub postępowania sądowo-administracyjnego i określił ją jako formę mieszaną oraz przyjął, że „uwzględnia zmieniające się natężenie czynności podejmowanych przez organ władzy publicznej w ramach prowadzonego postępowania. Jakiś czas organ jest bezczynny, potem nadaktywny w czynnościach wymaganych potrzebami postępowania administracyjnego, przeplatających się czynnościami zbędnymi, które razem połączone świadczą o wadliwości proceduralnej”²².

Przewlekłość może także wystąpić w formie, którą możemy zdefiniować jako sinusoidalną, obrazując napięcie prowadzonych czynności w toku postępowania w układzie wyznaczonym ustawowym okresem biegu terminu do zakończenia postępowania, może ona mieć graficzny charakter sinusoidy lub amplitudy.

Naczelny Sąd Administracyjny, przyjął, że „przewlekłość w prowadzeniu postępowania wystąpi wówczas, gdy organ nie załatwia sprawy w terminie, nie pozostając jednocześnie w bezczynności”, a podejmowa-

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Ibidem*.

²² *Ibidem*.

ne przez ten organ czynności procesowe nie charakteryzują się koncentracją niezbędną w świetle art. 12 k.p.a. ustanawiającego zasadę szybkości postępowania, względnie mają charakter czynności pozornych, nieistotnych dla merytorycznego załatwienia sprawy²³. Jego zdaniem stan ten zajdzie w sytuacji, 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) pozabawionych dla sprawy jakiegokolwiek znaczenia.

Przytoczone stanowiska przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego i judykatury oraz orzecznictwa wskazują, iż pomimo obowiązywania znowelizowanych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej k.p.a.) i ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej u.p.p.s.a.), nie udało się wypracować jednolitej koncepcji pojęcia „przewlekłości postępowania” w rozumieniu art. 37 § 2 k.p.a. oraz art. 3 § 2 pkt 8 u.p.p.s.a.

Zauważyć należy, że pojawiające się wątpliwości co do zakresu pojęcia przewlekłości postępowania oraz jego relacji do kodeksowej instytucji niezakończona sprawa w terminie czy beczynności w rozumieniu przepisów u.p.p.s.a., uzasadniają podnoszone w literaturze obawy, iż instytucja ta, a w zasadzie jej niedookreśloność, przyczyni się w rzeczywistości do nieuzasadnionego przedłużania postępowania administracyjnego²⁴.

3. Ustawowe środki prawne służące niwelacji beczynności i przewlekłości postępowania administracyjnego

Ustawodawca nie określił ich w jednym akcie prawnym, jakim jest ustawa Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, lecz zastosował odwołanie do przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 23 ze zm. – k.p.a.). Oba źródła prawa o charakterze ustawowym normują zasady postępowania formalnie w odmiennych obszarach, niemniej posiadają wspólne odniesienie się do sfery działania administracji

²³ Por. uchwałę 7 sędziów NSA z dnia 22 czerwca 2020 r., sygn. II OPS 5/19, CBOSA.

²⁴ Por. J. Lang, Przewlekłość postępowania administracyjnego jako przedmiot zaskarżenia, (w:) Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu, Przemysław–Rzeszów 2011, s. 500–501 oraz E. Bojanowski, (w:) E. Bojanowski, Z. Cieślak, J. Lang, Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi, Warszawa 2013, s. 232.

publicznej w zakresie działania lub zaniechania w indywidualnych postępowaniach administracyjnych, które badane są przez sądy administracyjne przewidzianych przepisami ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, co tworzy jednolity i zwarty system, działania administracji publicznej.

Analizowane stany beczynności i przewlekłości zdefiniowane zostały w art. 37 § 1 pkt 1) i pkt 2) k.p.a. po zmianach tej ustawy dokonanych ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 935), uzyskując normatywne określenie znaczeniowe.

Ustawodawca w celu wprowadzenia środka służącego do uchylenia beczynności lub przewlekłości połączył je ze sobą swoistą instytucją procesową ponaglenia, którą przyznał stronie lub instytucji działającej na jej prawach lub uczestnikowi w przypadku zaistnienia przynajmniej jednej z sytuacji wskazanych w art. 37 § 1 pkt 1) i pkt 2) k.p.a.²⁵ stanów wadliwego w czasie załatwiania sprawy przez organ, a więc beczynności lub przewlekłości. W każdym z przytoczonych powyżej stanów, dochodzi do naruszenia przez organ administracji zasad prowadzenia postępowania administracyjnego, a zwłaszcza wnikliwego i szybkiego, a gdy pozwala na to charakter sprawy, niezwłocznego załatwiania sprawy (art. 12 § 1 i § 2 k.p.a.). Strona, której sprawa nie została załatwiona w terminie lub której sprawa prowadzona jest przewlekłe, może podjąć kroki w kierunku zmobilizowania organu poprzez skorzystanie z prawa do złożenia ponaglenia, jako ustawowego środka do likwidacji zaistniałej sytuacji, jedynie wtedy, gdy tego rodzaju wada prawna w rzeczywistości zaistnieje.

Analiza treści przytoczonych przepisów kodeksu postępowania administracyjnego będących reakcją na stan beczynności organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania, a więc sytuacji faktycznych, w których nie załatwiono sprawy prowadzi do wniosku, iż ustawodawca zarówno stronie jak i organowi przyznał środki reakcji na zaistniały stan: art. 36 § 1 k.p.a. nakłada na organ, który nie załatwił sprawy w terminie, obowiązek powiadomienia strony o nowym terminie jej załatwienia, a jej przyznał z kolei prawo do wniesienia ponaglenia, o czym świadczy treść art. 37 § 1 pkt 2), który stanowi o prawie do ponaglenia w sytuacji, gdy postępowanie nie jest zakończone. Z kolei art. 37 § 1 pkt 1) cyt. ustawy kształtującego prawo do wniesienia ponaglenia na beczynność, którego rozumienia nie można przyjmować w oderwaniu od art. 36 § 1 i jednoznacznie dotyczącego prawa do ponaglenia na sprawę niezakończoną

²⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1964 r..., *op. cit.*

w terminie i wymagającą wyznaczenia terminu nowego. Przepisy te kreują spójną regulację, na podstawie której strona poprzez przyznanie jej prawo do ponaglenia uzyskuje środek do reakcji w przypadku niezgodnego z prawem działaniem organu w czasie zaistnienia omawianej sytuacji. W literaturze charakter i cel instytucji procesowej ponaglenia trafnie określony został jako środek prawny zwalczania bezczynności oraz przewlekłości postępowania – wyrażający intencję strony skłonienia organu do szybkiego załatwienia sprawy²⁶.

Z jej istoty wynika, że ponaglenie na bezczynność lub przewlekłość jest środkiem, który może być jedynie skutecznie użyty w przypadku zaistnienia stanu prawnego wynikającego z powstania sytuacji określonej w ich definicji, jako reakcja na nieefektywne postępowania i odzwierciedla niezadowolenie strony z postępu sprawy administracyjnej²⁷.

Zauważyć należy, iż przyjęty przez ustawodawcę sens normatywny pojęcia ponaglenia odpowiada słownikowemu znaczeniu tego pojęcia w języku potocznym; oznacza ono wezwanie kogoś do pośpiechu, podjęcie działania w celu wymuszenia na kimś oczekiwanej, określonej czynności.

Ponaglenie na bezczynność wnosi się w toku postępowania administracyjnego, jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw w części odnoszącej się do art. 37 § 2–5 k.p.a., art. 52 § 2 i art. 53 § 2b p.p.s.a., gdzie wskazano, iż stany bezczynności lub przewlekłości stanowią przesłankę wniesienia ponaglenia, który to środek prawny ma stanowić dla organu sygnalizację zamiaru wniesienia skargi na bezczynność lub przewlekłość, ponieważ sprawa nie została załatwiona lub jest załatwiana dłużej, niż to niezbędne²⁸.

Podkreślić należy, że ponaglenie, inicjuje administracyjną kontrolę stanu sprawy pod kątem sprawnego i terminowego jej prowadzenia. W sytuacji, gdy pomimo złożenia ponaglenia powyższy stan nie ulegnie zmianie i nie zostanie zakończone postępowanie decyzją. To ma ono dodatkowy walor w postaci środka spełniającego warunek umożliwiający

²⁶ Por. H. Knysiak-Sudyka, Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego – aspekt pozytywny, (w:) J. Jagielski, M. Wierzbowski (red. nauk.), Prawo administracyjne dziś i jutro, s. 361, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, a także M. P. Gapski, Zwalczanie bezczynności i przewlekłości postępowania w sprawach o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, Prawo i Więź 2021, nr 1, s. 350. Por. także M. Szalewska, Bezczylnność organu, a przewlekłość postępowania administracyjnego – o próbie rozróżnienia pojęć, Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka, nr 3 (32), s. 52–71.

²⁷ Por. druk sejmowy nr 1183 z dnia 28 grudnia 2016 r.

²⁸ *Ibidem*.

stronie zainicjowanie postępowania sądowo-administracyjnego określonego art. 53 § 2b p.p.s.a. związku z art. 52 § 1 i § 2²⁹.

W orzecznictwie i doktrynie przyjmuje się, że główną funkcją skargi na bezczynność organu administracji, jak i na przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego, jest jego dyscyplinowanie poprzez eliminację niepożądanego stanu polegającego na braku należytej aktywności organu oraz braku stosownej dynamiki podejmowanych czynności³⁰. Zgodnie z art. 149 § 1 pkt 1–3 u.p.p.s.a., uwzględnienie takiej skargi polega na zobowiązaniu organu do wydania w określonym terminie aktu lub dokonania czynności, a także – zgodnie z § 1a wskazanego przepisu – stwierdzeniu czy bezczynność (przewlekłość) miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Należy przy tym zauważyć, że w przypadku wniesienia skargi do sądu na bezczynność już po zakończeniu postępowania administracyjnego, wskazana wyżej funkcja tej skargi (dyscyplinująca) nie może zostać osiągnięta, skoro akt lub czynność, do wydania którego sąd mógłby zobowiązać organ administracji – został już wydany.

Przytoczona regulacja może znaleźć swoje zastosowanie jedynie do postępowań, które nie są zakończone decyzją administracyjną, czyli odnoszą się do będących na biegu. Również sąd administracyjny może wydać wyrok uwzględniający skargę na bezczynność lub przewlekłość organu administracji, jeżeli w dacie orzekania toczy się postępowanie.

4. Problematyka wektora czasu w orzecznictwie Sądu Najwyższego

Problematyka granic temporalnych wniesienia skargi na bezczynność jest podejmowana zarówno w doktrynie jak i orzecznictwie w ostatnim okresie czasu³¹. Kwestia ta bywa rozpatrywana przy uwzględnieniu realizacji konstytucyjnej zasady prawa do wynagrodzenia za szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)³². W tym kontekście przyjęcie poglądu o deklaratoryjnym charakterze wyroku stwierdzającego zaistnienie w przeszłości stanu bezczynności lub przewlekłości postępowania pozwala zdaniem jej zwolenników na zapewnienie stronie skarżą-

²⁹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.

³⁰ Por. uchwałę 7 sędziów NSA z dnia 22 czerwca 2020 r., sygn. II OPS 5/19, CBOSA.

³¹ Por. A. Kurzawa, Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 czerwca 2020 r., sygn. II OPS 5/19, Przegląd sądowy, nr 3(164), s. 199–211 oraz podana literatura i orzecznictwo.

³² Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483.

cej pełnej i skutecznej ochrony warunkującej możliwość dochodzenia roszczeń odszkodowawczych na drodze postępowania cywilnego, niezależnie od czasu ustania tego stanu przez wydanie decyzji ostatecznej.

W piśmiennictwie podnosi się istotne argumenty na rzecz tezy, że uruchomienie kompetencji z art. 149 § 1 pkt 3 u.p.p.s.a. nie powinno być uzależnione od momentu wystąpienia lub trwania bezczynności lub przewlekłości postępowania, lecz od tego, czy bezczynność lub przewlekłość rzeczywiście miały miejsce w określonym przedziale czasu poprzedzającym orzekanie sądu. Sąd administracyjny powinien, na podstawie powyższego przepisu, rozpoznać merytorycznie skargę na bezczynność lub przewlekłość nie tylko w razie załatwienia sprawy administracyjnej po wniesieniu skargi, lecz także w sytuacji, gdy postępowanie w sprawie zostało zakończone przed wniesieniem skargi³³ do wiążącego ustalenia, iż w określonym przedziale czasowym poprzedzającym moment wniesienia skargi skarżony organ dopuścił się bezczynności.

Przedstawiony problem jest rozbieżnie oceniany i rozstrzygany w orzecznictwie sądów administracyjnych. Z jednej strony przyjmują, że zakończenie postępowania przed wniesieniem skargi wyłącza możliwość uwzględnienia skargi na bezczynność lub przewlekłość³⁴.

Z drugiej zaś strony nie są odosobnione orzeczenia, w których sądy administracyjne przyjmują stanowisko odmienne, akcentując konieczność ochrony podmiotów skarżących przez przyznanie im prawa do uzyskania deklaratoryjnego wyroku, który stwierdza dopuszczenie się przez organ w toku postępowania bezczynności³⁵.

³³ Por. J. Wegner-Kowalska, Nowy wymiar ochrony sądowej w sprawach bezczynności administracji lub przewlekłego prowadzenia postępowania, *Państwo i Prawo* 2018, nr 8, s. 65; por. także Z. Kmiecik, Przewlekłość postępowania administracyjnego w świetle ustaleń europejskiego *case law*, (w:) *Analiza i ocena zmian Kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010–2011*, s. 124–125; por. L. Bosek, Komentarz do art. 77 Konstytucji, (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016 r., s. 1753–1773; M. Haczkowska, Glosa do wyroku TK z dnia 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00, *Państwo i Prawo* 2002, nr 8.

³⁴ Por. np. wyrok NSA z dnia 8 lipca 2015 r. sygn. I OSK 238/15; wyrok NSA z dnia 15 maja 2015 r., sygn. I OSK 1329/14; wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 września 2016 r. sygn. II SAB/Kr 134/16; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 stycznia 2018 r., sygn. III SAB/Wr 41/17; wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 marca 2018 r., sygn. I SAB/Wa 661/17; wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 listopada 2018 r., sygn. II SAB/Kr 146/18; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 24 października 2018 r., sygn. IV SAB/Gl 179/18, wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 czerwca 2018 r., sygn. VII SAB/Wa 29/18.

³⁵ Por. wyrok NSA z dnia 4 listopada 2015 r. sygn. II OSK 576/15; wyrok NSA z dnia 4 listopada 2015 r. sygn. II OSK 591/15; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 marca 2016 r. sygn. IV SAB/Po 6/16).

Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 20 czerwca 2020 r. o sygn. OPS 5/19³⁶ wskazał na kolejny, wyłaniający się na tle wykładni art. 149 § 1 pkt 3) u.p.p.s.a. problem dotyczący momentu miarodajnego dla możliwości oceny zasadności skargi na bezczynność.

Zdaniem Sądu Najwyższego możliwe są trzy odpowiedzi na postawioną kwestię:

- 1) momentem miarodajnym jest moment wniesienia skargi na bezczynność,
- 2) momentem miarodajnym jest moment orzekania sądu administracyjnego,
- 3) miarodajnym, temporalnym przedmiotem odniesienia jest okres trwania stanu bezczynności, nawet jeśli w momencie wniesienia skargi lub orzekania przez sąd stan ten ustał w związku z zakończeniem postępowania i wydaniem decyzji.

Nawiązując do deklaratoryjnej formuły wyroku uwzględniającego skargę, Sąd uznał, że pozwala ona na odejście od pierwszych dwóch koncepcji, bowiem oddalenie skargi tylko z tego powodu, że w momencie wniesienia skargi stan bezczynności ustał, prowadzi do trudnych do zaakceptowania skutków w świetle zasad legalności i praworzędności działania organów administracji publicznej.

Długotrwały stan bezczynności zakończony w momencie wniesienia skargi do sądu, a w konsekwencji oddalenie skargi oznacza w istocie pozbawienie strony skarżącej skutecznego środka sądowej ochrony prawnej w celu dochodzenia ewentualnych roszczeń odszkodowawczych, jak też bezskuteczne staje się prawo strony do prewencyjnego, represyjnego oddziaływania na organ.

Stwierdzenie bezczynności organu administracji ma charakter samostanny w stosunku do żądań zobowiązania organu określonych w art. 149 § 1 pkt. 1–2 u.p.p.s.a. i stwierdzenie tej okoliczności jest irrelewantne dla wydania przez organ administracji publicznej orzeczenia, którego zarzut dotyczy w skardze, zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo do dokonania czynności; zobowiązuje organ do stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa; stwierdza, że organ dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania.

Zagadnienie dopuszczalności uwzględnienia skargi na bezczynność organu administracji, wniesionej do sądu już po wydaniu rozstrzygnięcia przez organ, jest immanentnie związane z podstawową funkcją sądu administracyjnego, jaką jest wymierzanie sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej. Wymierzenie sprawiedliwości

³⁶ Por. uchwałę 7 sędziów NSA z dnia 22 czerwca 2020 r..., *op. cit.*, s. 7.

przez sąd administracyjny m.in. poprzez rozpatrywanie skarg na bezczynność organu, ma doniosłe znaczenie z punktu widzenia ochrony podstawowych praw i wolności. Wiodącą funkcją sądownictwa administracyjnego jest bowiem ochrona praw podmiotowych jednostki. Wypływa ona z założeń przyjętego systemu weryfikacji działalności administracji publicznej w państwie prawa, co ma ścisły związek z realizacją zasady praworządności. Podstawową formą, w jakiej sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej, jest wymierzanie sprawiedliwości, poprzez wiążące rozstrzygnięcie sporów o prawo, w których przynajmniej jedną ze stron jest jednostka lub podmiot podobny. Tym samym, treść i zakres działalności sądów administracyjnych muszą być ukształtowane w sposób zapewniający prawidłowe wymierzanie sprawiedliwości, a także prawo do sądu, wynikające z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji³⁷. Kontrola działalności administracji publicznej, określona w art. 184 Konstytucji³⁸, ma na celu zapewnienie prawa do sądu, a więc jest sprawowana jako wymiar sprawiedliwości w stosunku do podmiotów, które tej sprawiedliwości przed sądem dochodzą. Przy czym z prawa do sądu wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji³⁹ musi wynikać materialna i rzeczywista możliwość poszukiwania ochrony w danej sprawie.

Z tych też względów stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w uchwale z dnia 20 czerwca 2022 r. o sygn. OPS 5/17, że wniesienie skargi na bezczynność po zakończeniu przez organ administracji publicznej prowadzonego postępowania poprzez wydanie decyzji ostatecznej stanowi przeszkodę w merytorycznym rozpoznaniu takiej skargi przez sąd administracyjny w zakresie rozstrzygnięcia podjętego na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w pełni zasługuje na akceptację.

5. Uprawnienia prokuratora wobec bezczynnego lub przewlekłego prowadzenia postępowania administracyjnego

5.1. Zagadnienia ogólne

Obowiązujące uregulowania prawne dotyczące funkcjonowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury nakładają na proku-

³⁷ Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ *Ibidem*.

ratora obowiązki w zakresie prowadzenia postępowań określonych w ustawie Prawo o prokuraturze, także o charakterze pozakarnym, wśród których prowadzone są postępowania na zasadach regulujących uprawnienia prokuratora w ustawach: Kodeks postępowania administracyjnego⁴⁰ oraz Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴¹.

Przepisy legitymujące prokuratora do podejmowania czynności określanych jako pozakarne ustawodawca zawarł w ustawie Prawo o prokuraturze⁴², która w art. 2 stanowi, iż „zadaniem prokuratury jest strzeżenie praworządności”. Zasada ta jest realizowana jest zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt. 3 i 7 tej ustawy, poprzez:

- podejmowanie środków przewidzianych prawem, zmierzających do prawidłowego i jednolitego stosowania prawa w postępowaniu sądowym, administracyjnym, w sprawach o wykroczenia oraz innych postępowaniach,
- zaskarżanie niezgodnych z prawem decyzji administracyjnych oraz udział w postępowaniu sądowym w sprawach zgodności z prawem takich decyzji.

Zakres kompetencji prokuratora w postępowaniu administracyjnym jako organu powołanego do realizacji powyższych zadań, zwłaszcza zapewnienia zgodności z prawem czynności regulujących postępowanie, określają przepisy działu IV kodeksu postępowania administracyjnego⁴³, natomiast kwestię zaskarżenia przez prokuratora do sądu administracyjnego orzeczeń administracyjnych reguluje Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴⁴.

Wykonywanie zadań ustawowych w zakresie realizacji ustawowych zadań w obszarze prowadzonych postępowań pozakarnych w problematyce ogólnie określając ją jako kwestii „administracyjnych” możemy realizować jedynie wówczas, gdy pozyskamy odpowiednią informację i przeprowadzimy postępowanie wyjaśniające, pozwalające ostatecznie na skorzystanie z przysługujących środków prawnych.

⁴⁰ Ustawa z dnia 14 czerwca 1964 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 1960 r., Nr. 30 poz.168) z późn. zm., tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2000, 2185.

⁴¹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Dz. U. Nr 153 poz.1270 z późn. zm.).

⁴² Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. 2016 r., poz. 177 z późn. zm.).

⁴³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm.).

⁴⁴ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.).

W praktyce prokuratorskiej wyróżnić możemy następujące sposoby pozyskiwania informacji w tym zakresie, a w szczególności:

- informacje pozyskiwane w wyniku działalności prokuratora, w tym: analiza spraw karnych i postępowań pozakarnych, analiza doniesień medialnych, wokandy do wojewódzkich sądów administracyjnych.
- informacje wynikające z aktywności innych podmiotów, w tym: podania, wnioski, prośby od osób fizycznych, prawnych, organizacji społecznych kierowane bezpośrednio do jednostek rejonowych prokuratury bądź za pośrednictwem

Pozyskanie informacji o naruszeniu prawa w formie bezczynności lub przewlekłego prowadzonego postępowania daje podstawę do rejestracji sprawy i przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w omawianym zakresie.

Bardzo ważnym zagadnieniem jest interpretacja treści pism osób fizycznych i prawnych bądź organizacji społecznych kierowanych w sprawach administracyjnych, zarówno w formie pisemnej jak i elektronicznej. Pisma te cechuje często niezachowanie wymogów formalnych, przewidzianych w art. 63 k.p.a. oraz niejasność przedstawianych żądań i wyrażanych stanowisk. Przy rozpoznawaniu tego rodzaju pism należy kierować się, ukształtowaną w państwach o ugruntowanej kulturze prawnej, zasadą *falsa demonstratio non nocet*, zgodnie z którą znaczenie ma istota sprawy, nie jej oznaczenie⁴⁵. Wstąpienie prokuratora do toczącego się postępowania administracyjnego odbywa się na zasadzie zgłoszenia w nim udziału, co oznacza, że prokurator sam ocenia, czy wziąć udział w całym postępowaniu, czy też w pewnym jego stadium dla zapewnienia zgodności z prawem toczącego się postępowania. Udział prokuratora w postępowaniu jest kwestią jedynie jego woli.

Udział musi być wyraźny i oczywisty, nie można go domniemywać, a w szczególności nie można wyprowadzać z takich okoliczności, jak zawiadomienie o zakończeniu postępowania administracyjnego, a także doręczenia przez organ decyzji administracyjnej⁴⁶. Zgłoszenie może nastąpić w formie pisemnej lub ustnej do protokołu. W praktyce stosuje się formę pisemną. Jest to z reguły powiadomienie organu, iż prokurator, działając w oparciu o przepis art. 183 k.p.a., zgłasza udział w toczącym się postępowaniu administracyjnym. Należy stwierdzić, iż prokurator nie

⁴⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2005 r., sygn. P 9/04, OTK-A 2005, nr 1, poz. 9.

⁴⁶ Wyrok NSA Warszawa z dnia 4 kwietnia 2005 r., sygn. II GSK 3/05, ONSAiWSA 2005, nr 6, poz. 112.

stawia wniosku o dopuszczenie go do postępowania, lecz po prostu czyni użytek ze swego prawa, o czym tylko powiadamia organ administracyjny.

5.2. Ustawowe środki prawne prokuratora

Przepisy Działu IV prokuratora” wymieniają następujące środki prawne przysługujące prokuratorowi:

- a) żądanie wszczęcia postępowania administracyjnego w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem (art. 182),
- b) prawo udziału w każdym stadium postępowania administracyjnego (art. 183),
- c) prawo wniesienia sprzeciwu od decyzji ostatecznej (art. 184).

Prokurator wobec stwierdzenia bezczynności lub przewlekłości w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem może podjąć następujące środki prawne.

Po pierwsze może zgłosić udział w postępowaniu i wobec przysługiwania mu praw strony skorzystać z prawa i wnieść na zasadzie art. 37 § 1 k.p.a. ponaglenie, jeżeli:

- a) nie załatwiono sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a. lub przepisach szczególnych, ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a.,
- b) postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy.

Ponaglenie zawiera uzasadnienie i wnosi się do organu wyższego stopnia za pośrednictwem organu prowadzącego postępowanie lub do organu prowadzącego postępowanie – jeżeli nie ma organu wyższego stopnia. Natomiast organ prowadzący postępowanie jest obowiązany przekazać ponaglenie organowi wyższego stopnia bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie siedmiu dni od dnia jego otrzymania. Organ przekazuje ponaglenie wraz z niezbędnymi odpisami akt sprawy. Odpisy mogą zostać sporządzone w formie dokumentu elektronicznego. Przekazując ponaglenie organ jest obowiązany ustosunkować się do niego.

Po rozpatrzeniu ponaglenia w terminie siedmiu dni od dnia jego otrzymania organ wydaje postanowienie wskazując, czy organ rozpatrujący sprawę dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, stwierdzając jednocześnie, czy miało ono miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

Natomiast w przypadku stwierdzenia bezczynności lub przewlekłości: zobowiązuje organ rozpatrujący sprawę do załatwienia sprawy, wyznaczając termin do jej załatwienia, jeżeli postępowanie jest niezakończony, a także zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych bez-

czynności lub przewlekłości, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających bezczyynności lub przewlekłości w przyszłości.

Organ rozpatrujący ponaglenie może z urzędu zmienić postanowienie, o którym mowa wyznaczając dłuższy termin zakończenia postępowania, jeżeli wyjdą na jaw istotne nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody, wymagające dłuższego postępowania, nieznane w momencie wyznaczania terminu.

W przypadku stwierdzenia bezczyynności lub przewlekłości organ prowadzący postępowanie niezwłocznie załatwia sprawę oraz zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych bezczyynności lub przewlekłości, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających bezczyynności lub przewlekłości w przyszłości.

Po drugie skierować skargę do sądu administracyjnego, która ma szerszy aspekt, aniżeli ponaglenie jedynie inicjuje administracyjną kontrolę stanu sprawy pod kątem sprawnego i terminowego jej prowadzenia. W sytuacji, gdy pomimo jego złożenia powyższy stan nie ulegnie zmianie i nie zostanie zakończone postępowanie decyzją. To ma dodatkowy walor w postaci środka spełniającego warunek umożliwiający stronie zainicjowanie postępowania sądowo-administracyjnego określonego art. 53 § 2b u.p.p.s.a. w związku z art. 52 § 1 i § 2 u.p.p.s.a.

Uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym. Uprawnionym do wniesienia skargi jest również inny podmiot, któremu ustawy przyznają prawo do wniesienia skargi z art. 52 § 1 u.p.p.s.a.

Skargę można wnieść po wyczerpaniu środków, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie, chyba, że skargę wnosi prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka. Art. 52 § 2 przez wyczerpanie środków zaskarżenia należy rozumieć sytuację, w której stronie nie przysługuje żaden środek zaskarżenia, taki jak zażalenie, odwołanie lub ponaglenie, przewidziany w ustawie.

Z kolei art 52 § 3 u.p.p.s.a. stanowi, że jeżeli stronie przysługuje prawo do zwrócenia się do organu, który wydał decyzję z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, strona może wnieść skargę na tę decyzję bez skorzystania z tego prawa. Prawo do wniesienia skargi bez zwrócenia się do organu, który wydał decyzję, z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy nie przysługuje stronie, gdy organem, który wydał decyzję, jest minister właściwy do spraw zagranicznych w zakresie spraw

uregulowanych w ustawie z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2020 r., poz. 35 ze zm. zwanej dalej ustawa o cudzoziemcach).

Natomiast art. 54 § 1 u.p.p.s.a. określa, że skargę do sądu administracyjnego wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi, a art. 54 § 1a u.p.p.s.a. mówi, że skargę w formie dokumentu elektronicznego wnosi się do elektronicznej skrzynki podawczej tego organu. Skargę w postaci elektronicznej wnosi się na adres do doręczeń elektronicznych tego organu. Przepis art. 49a stosuje się odpowiednio.

Regulacja zawarta w art. 54 § 2 u.p.p.s.a. stanowi, że organ, o którym mowa w § 1, przekazuje skargę sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę, w postaci papierowej lub elektronicznej, w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania. Skargę wniesioną za pośrednictwem konsula oraz skargę na decyzję wydaną przez ministra właściwego do spraw zagranicznych w zakresie spraw uregulowanych w ustawie z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, minister właściwy do spraw zagranicznych przekazuje sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie sześćdziesięciu dni od dnia jej otrzymania odpowiednio przez ministra właściwego do spraw zagranicznych albo konsula. Norma art. 54 § 3 u.p.p.s.a., przyjmuje, że organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zaskarżono, może w zakresie swojej właściwości uwzględnić w całości w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania. W przypadku skargi na decyzję, uwzględniając skargę w całości, organ uchyla zaskarżoną decyzję i wydaje nową decyzję. Uwzględniając skargę, organ stwierdza jednocześnie, czy działanie bezczynność lub przewlekłe prowadzenia postępowania miały miejsce bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa. Przepis § 2 stosuje się odpowiednio.

6. Wnioski

Duża skala i skutki jakie powodują bezczynność i przewlekłość postępowań administracyjnych są przedmiotem szeregu działań ze strony ustawodawcy w celu ich eliminacji i przyznania stronom i instytucjom stojącym na straży praw obywatelskich środków prawnych służących do usprawnienia ich biegu i zapobiegającym powstawaniu omawianych zjawisk.

Problematyka ta jest przedmiotem prowadzonych badań naukowych ze strony doktryny prawa, jak i szeroko jest przedmiotem orzecznictwa sądowno-administracyjnego.

Ustawodawca stanowiąc środki służące do uchylecia powyższych stanów połączył je ze sobą instytucją procesową ponaglenia, które przyznał stronie lub uczestnikowi w przypadku zaistnienia przynajmniej jednej z sytuacji wskazanych w art. 37 § 1 pkt 1) i pkt 2) k.p.a.⁴⁷ w okresie załatwiania sprawy przez organ, a więc bezczynności lub przewlekłości.

W każdym z przytoczonych powyżej zjawisk dochodzi do naruszania przez organ administracji zasad prowadzenia postępowania administracyjnego. Instytucję ponaglenia na bezczynność wnosi się w toku postępowania administracyjnego w oparciu o przepisy kodeksu postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw w części odnoszącej się do art. 37 § 2–5 k.p.a., art. 52 § 2 i art. 53 § 2b u.p.p.s.a., jako reakcję strony na stan bezczynności lub przewlekłości, a wniesienie ponaglenia jest z kolei środkiem prawnym, który stanowi dla organu rodzaj sygnalizacji, ewentualnego zamiaru wniesienia skargi na bezczynność lub przewlekłość, gdy sprawa nie została załatwiona lub jest załatwiana dłużej, niż to wynika z przepisu powyższego Kodeksu.

Zauważyć należy, że ustawa Prawo o prokuraturze w art. 3 § 1 pkt 3⁴⁸ nakłada na Prokuratora możliwość zainicjowania działań w zakresie podejmowania środków przewidzianych prawem, zmierzających do prawidłowego i jednolitego stosowania prawa między innymi w postępowaniu administracyjnym⁴⁹.

Z kolei ustawodawca określił katalog „środków prawnych”, przysługujących prokuratorowi w postępowaniu administracyjnym w dziale IV normującym udział prokuratora i w art. 182 przyznał, że prokuratorowi służy prawo zwrócenia się do właściwego organu administracji publicznej o wszczęcie postępowania w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem. Ustawodawca w art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego nałożył obowiązek działania organów administracji publicznej i samorządowej zgodnie z zasadami praworządności, który stanowi, że w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.

Z powyższej regulacji wyprowadzić można wniosek *a contrario*, że w sytuacji, gdy powyższe organy nie podejmują wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy z punktu widzenia interesu społecznego lub słusznego

⁴⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1964 r..., *op. cit.*

⁴⁸ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r..., *op. cit.*

⁴⁹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1964 r..., *op. cit.*

interesu społecznego, to wtedy dochodzi do naruszenia ustawowej zasady praworządności obowiązującej w postępowaniu administracyjnym właśnie wówczas i prokurator może zwrócić się do organu o usunięcie stanu niezgodnego z prawem.

Ustawodawca przyznając stronom środki prawne służące do reakcji na stan bezczynności, czy też na przewlekłe prowadzone postępowanie uprzywilejował w tym zakresie pozycje Prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka, którzy mogą wnieść skargę na postępowanie dotknięte bezczynnością lub jego przewlekłym prowadzeniem.

O ile zakres działania Rzecznika Praw Obywatelskich⁵⁰ i Rzecznika Praw Dziecka jest stosunkowo wąsko określony w zakresie ich kompetencji ograniczając je do kwestii na straży których stoją⁵¹, o tyle pozycja prokuratora, wynikająca z ustawy Prawo o prokuraturze jest o wiele szersza, albowiem obejmuje w świetle art. 3 § 1 pkt podejmowanie środków prawem przewidzianych, zmierzających do „prawidłowego i jednolitego stosowania prawa”⁵². Jest praktycznie nieograniczona, a jedynie zawiera się w ramach ogólnego pojęcia postępowania administracyjnego.

Szczególne uprawnienie w tym zakresie wynika również z faktu, że ustawodawca umożliwił wniesienie skargi prokuratorowi pomimo niewyczerpania środków zaskarżenia, przez które rozumie także wniesienie ponaglenia, pozycja ta ma służyć realizacji ustawowych zadań w zakresie podjęcia szybkiej reakcji na zaistnienie bezczynności, czy też przewlekłości. Przy czym ustawodawca nie pozbawił prokuratora możliwości skierowania ponaglenia, pozostawiając kwestię wyboru środka do jego oceny, niemniej skierowanie ponaglenia przez niego nie jest warunkiem *sine qua non* zainicjowania kontroli sądowo administracyjnej, jak w przypadku strony postępowania administracyjnego.

W praktyce koniecznym wydaje się potrzeba zgłaszania udziału w postępowaniach administracyjnych, w których strony skierowały skargi do WSA o stwierdzenie bezczynności lub przewlekłości, a zwłaszcza budzących sprzeciw społeczny z uwagi na naruszenie interesu obywateli.

Również za pożądane i zasadne byłoby rozważenie zgłoszenia udziału do postępowania, w którym stwierdzono bezczynność lub przewlekłe prowadzenie, poprzez ingerencję organu nadrzędnego, czy też orzeczenie sądu administracyjnego, stwierdzające zaistnienie tego ro-

⁵⁰ Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich z dnia 15 lipca 1985 r. tekst jedn. Dz. U. 2020 r., poz. 627.

⁵¹ Ustawa o Rzeczniku Praw Dziecka z dnia 6 stycznia 2000 r. tekst jedn. Dz. U. 2017 r., poz. 922.

⁵² Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r..., *op. cit.*

dzaju stanu, aby zapewnić, by dalszy bieg postępowania nie był obciążony ponownym zaistnieniem beczynnością czy też przewlekłości, a podjęte czynności i zapadłe decyzje były zgodne z prawem.

Wniesienie skargi na beczynność po zakończeniu przez organ administracji publicznej prowadzonego postępowania poprzez wydanie decyzji ostatecznej stanowi przeszkodę w merytorycznym rozpoznaniu takiej skargi przez sąd administracyjny w zakresie rozstrzygnięcia podjętego na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a.

Z punktu widzenia okresu jej wniesienia należy zaakceptować stanowisko, że powyższe środki, a zwłaszcza skargę można wnieść jedynie w okresie biegu postępowania administracyjnego, a nie po jego zakończeniu. Za przyjęciem tego stanowiska przemawia nie tylko orzecznictwo, ale i piśmiennictwo, które podnosi istotne argumenty na rzecz tezy, że uruchomienie kompetencji z art. 149 § 1 pkt 3 u.p.p.s.a. powinno być uzależnione od momentu wystąpienia lub trwania beczynności lub przewlekłości postępowania, a nie po zakończeniu postępowania.

Bibliografia

1. Bojanowski E., Cieślak Z., Lang J., *Postępowanie administracyjne przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2013.
2. Borkowski J., *Bezczynność w administracji publicznej*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,1571>.
3. Bosek L., *Komentarz do art. 77 Konstytucji*, (w:) *Konstytucja RP. Komentarz*.
4. Dobosz P., *Milczenie i beczynność w prawie administracyjnym*, Kraków 2011.
5. Gapski M. P., *Zwalczanie beczynności i przewlekłości postępowania w sprawach o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie*, *Prawo i Więź* 2021, nr 1, s. 350.
6. Haczkowska M., *Glosa do wyroku TK z dnia 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00*, *Państwo i Prawo* 2002, nr 8.
7. Jagielska M., Jagielski J., Stankiewicz R., Grzywacz M., (w:) *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*.
8. Kmiecik Z., *Przewlekłość postępowania administracyjnego w świetle ustaleń europejskiego case law*, (w:) *Analiza i ocena zmian Kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010–2011*.
9. Knysiak-Sudyka H., *Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego – aspekt pozytywny*, (w:) J. Jagielski, M. Wierzbowski (red. nauk.) *Prawo administracyjne dziś i jutro*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.

10. Kurzawa A., Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 czerwca 2020 r., sygn. II OPS 5/19, Przegląd sądowy, nr 3(164).
11. Lang J., Przewlekłość postępowania administracyjnego jako przedmiot zaskarżenia (w:) Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu, Przemysł–Rzeszów 2011.
12. Safjan M., Bosek L. (red.), Konstytucja RP. Komentarz, t. I, Warszawa 2016, s. 1753–1773.
13. Szalewska M., Bezczywność organu, a przewlekłość postępowania administracyjnego – o próbie rozróżnienia pojęć, Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka.
14. Tarno J. P., Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2012.
15. Wegner-Kowalska J., Nowy wymiar ochrony sądowej w sprawach bezczynności administracji lub przewlekłego prowadzenia postępowania, Państwo i Prawo 2018, nr 8.
16. Woś T. (red.), Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Wolters Kluwer.

Idle and protracted conduct of administrative proceedings in the context of the powers of the prosecutor

Abstract

The inaction and protraction of administrative proceedings that occur in the administrative legal system do not serve the realization of the principle of speed of the proceedings conducted, cause a number of impediments to the realization of citizens' rights and obligations. They have a negative impact on the functioning of the state administrative system. Due to the scale and effects they cause, they are the subject of a number of actions on the part of the legislator to eliminate them by granting legal remedies to the parties to the proceedings to improve their course, as well as to influence the efficiency in the substantive recognition of the parties' requests. The issue of inaction of administrative bodies and protracted conduct of administrative proceedings is the subject of ongoing scientific research on the part of the doctrine of law. The legislator, by

amending the provisions of the Code of Administrative Procedure and the Law on Administrative Procedure, has created effective measures to remove such conditions. Recently, the subject of discussion on the part of the doctrine, as well as court jurisprudence, is the possibility of establishing their existence after the completion of administrative proceedings, in terms of the issue of the problem of extending the temporal limits of directing complaints against the above states to the period after the completion of the proceedings. This issue also applies to proceedings in which the public prosecutor reported participation or brought another of the instruments at his disposal set forth in Section IV of the Code of Administrative Procedure or in the Law on Proceedings before Administrative Courts. The article outlines the views and positions of the doctrine and cites some selected judgments, regarding the issue at hand. In the context of the vested powers of the prosecutor.

Key words

Prosecutor, administrative proceedings, inaction, protraction, urgency, complaint.