

SĄDOWA OCHRONA PRZED BEZCZYNNOŚCIĄ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Robert Suwaj

MONOGRAFIE LEX



LEX

a Wolters Kluwer business

SĄDOWA OCHRONA PRZED BEZCZYNNOŚCIĄ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Robert Suwaj

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2014

Stan prawny na 31 marca 2014 r.

Recenzent

Dr hab. prof. UŚ Grzegorz Łaszczycza

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Adam Choiński

Opracowanie redakcyjne

Agnieszka Bąk

Łamanie

Wolters Kluwer

Układ typograficzny

Marta Baranowska

.....
Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących
im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej
w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło.
A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.
.....

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer SA, 2014

ISBN 978-83-264-3272-9

ISSN 1897-4392

Wydane przez:

Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów / 13

Wprowadzenie / 19

Rozdział I

Terminowość załatwiania spraw administracyjnych a beczynność i przewlekłe prowadzenie postępowania / 29

1. Konstytucyjne prawo jednostki do sądu w każdej sprawie / 32
2. Traktatowe standardy załatwiania spraw w rozsądnym terminie / 35
 - 2.1. Prawo do sądowej ochrony w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności / 36
 - 2.2. Prawo do skutecznego środka odwoławczego w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności / 37
 - 2.3. Prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności / 38
3. Temporalne aspekty funkcjonowania administracji publicznej / 39
4. Normatywny i doktrynalny zakres pojęć beczynności oraz przewlekłego prowadzenia postępowania / 44
5. Zachowania administracji mogące wywoływać stan beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania / 57
6. Terminowość a poprawność załatwienia sprawy administracyjnej / 63

Rozdział II

Instrumenty przedsądowego przeciwdziałania bezczynności i przewlekłemu prowadzeniu postępowania / 64

1. Przyczyny kwestionowania bezczynności administracji / **64**
 - 1.1. Ochrona interesu publicznego jako przesłanka przeciwdziałania nieterminowym działaniom administracji / **67**
 - 1.2. Indywidualny interes oparty na prawie / **70**
2. Sposoby przeciwdziałania nieterminowości w procesie stanowienia prawa przez administrację / **70**
 - 2.1. Prawotwórcza działalność administracji publicznej / **70**
 - 2.2. Skarga powszechna jako instrument ochrony interesu indywidualnego przed nieterminowością legislacyjną administracji / **75**
 - 2.3. Środki ochrony interesu publicznego w związku z nieterminowością legislacyjną organu administracyjnego / **79**
3. Przeciwdziałanie bezczynności organu stosującego prawo administracyjne / **82**
 - 3.1. Zażalenie na niezakończony w terminie / **84**
 - 3.1.1. Prawny charakter zażalenia na niezakończony w terminie / **84**
 - 3.1.2. Podmioty uprawnione do wniesienia zażalenia na niezakończony w terminie / **85**
 - 3.1.3. Zakres przedmiotowy spraw, w których służy zażalenie na niezakończony w terminie / **85**
 - 3.1.4. Postępowanie w sprawie zażalenia na niezakończony w terminie / **91**
 - 3.1.5. Rozstrzygnięcia w przedmiocie zażalenia na niezakończony w terminie / **93**
 - 3.2. Zażalenie na przewlekłe prowadzenie postępowania / **98**
 - 3.3. Ponaglenie organu podatkowego / **108**
 - 3.4. Sprzeciw przedsiębiorcy wobec prowadzenia kontroli z naruszeniem czasu jej trwania / **111**
 - 3.5. Skarga na bezczynność wierzyciela / **113**
 - 3.6. Skarga na przewlekłość organu egzekucyjnego / **115**

4. Instrumenty ochrony interesu publicznego w związku z bezczynnością administracji publicznej na etapie stosowania i wykonywania prawa przez administrację publiczną / **117**
5. Milczenie organu jako konstrukcja prawna zapobiegająca powstawaniu stanu bezczynności administracji / **121**
6. Skuteczność administracyjnoprawnej ochrony przed bezczynnością administracji publicznej / **122**

Rozdział III

Ochrona przed bezczynnością administracji publicznej dochodzona przed sądem / 127

1. Prawo do ochrony sądowej w każdej sprawie / **127**
2. Sądowy wymiar sprawiedliwości a sądowa kontrola administracji / **130**
3. Bezczynność w sprawie administracyjnej jako przedmiot kontroli sądowej / **134**
 - 3.1. Sprawa administracyjna / **134**
 - 3.2. Sprawa sądownoadministracyjna / **137**
4. Przedmiot ochrony realizowanej przez sądy administracyjne w związku z bezczynnością administracji / **138**
5. Sądowa kontrola administracji sprawowana przez sądy powszechne / **140**
 - 5.1. Pośrednia kontrola administracji publicznej sprawowana przez sądy powszechne / **140**
 - 5.2. Kontrola bezpośrednia administracji publicznej sprawowana przez sądy powszechne / **143**
6. Skuteczność i kompletność systemu sądowej ochrony przed bezczynnością administracji publicznej / **157**

Rozdział IV

Zakres przedmiotowy sądowej kontroli bezczynności sprawowanej przez sądy administracyjne / 160

1. Właściwość sądu administracyjnego w sprawach bezczynności administracji / **160**
2. Sądowa ochrona w przypadku bezczynności i przewlekłego prowadzenia postępowania przy wydawaniu decyzji administracyjnych / **165**
3. Sądowa ochrona przed bezczynnością w związku z wydawaniem postanowień / **171**

- 3.1. Sądowa ochrona przed bezczynnością w związku z wydawaniem postanowień w postępowaniu administracyjnym / **172**
- 3.2. Kwestionowanie bezczynności organu w związku z wydawaniem postanowień w postępowaniu podatkowym / **178**
- 3.3. Kwestionowanie bezczynności organu w związku z wydawaniem postanowień rozstrzygających sprawę co do istoty / **180**
- 3.4. Sądowa ochrona przed bezczynnością w związku z niewydaniem postanowienia w postępowaniu egzekucyjnym / **182**
4. Sądowa ochrona przed bezczynnością w związku z wydawaniem pozostałych aktów i czynności z zakresu administracji publicznej w sprawach indywidualnych / **185**
5. Sądowa ochrona przed bezczynnością w związku z wydawaniem pisemnych interpretacji przepisów prawa podatkowego w indywidualnych sprawach / **189**
6. Sądowa ochrona przed bezczynnością w sprawach załatwianych na podstawie przepisów szczególnych / **190**
7. Kompletność zakresu ochrony przed bezczynnością administracji realizowanej przez sądy administracyjne / **191**

Rozdział V

Środki ochrony prawnej przed bezczynnością administracji w postępowaniu sądowoadministracyjnym / 193

1. Środki ochrony prawnej służące przeciwdziałaniu bezczynności administracji w postępowaniu przed sądami administracyjnymi / **194**
 - 1.1. Dopuszczalność skargi na bezczynność i na przewlekłe prowadzenie postępowania / **194**
 - 1.2. Termin na wniesienie skargi / **196**
 - 1.3. Tryb wniesienia skargi / **197**
 - 1.4. Uwzględnienie skargi / **201**
 - 1.5. Wymogi formalne skargi / **204**
 - 1.6. Podmioty upoważnione do wniesienia skargi / **206**
 - 1.7. Właściwość sądu / **207**
 - 1.8. Odrzucenie skargi / **207**
2. Przedmiot rozpoznania / **210**

3. Przedmiot orzekania / **211**
4. Elementy rozstrzygnięcia sprawy ze skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania / **216**
 - 4.1. Zobowiązanie organu do wydania aktu administracyjnego lub dokonania czynności / **222**
 - 4.2. Wyznaczenie terminu załatwienia sprawy / **225**
 - 4.3. Stwierdzenie rażącego naruszenia prawa / **226**
 - 4.4. Wymierzenie organowi grzywny / **231**
5. Niewykonanie wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania / **233**
 - 5.1. Wymierzenie grzywny organowi, który nie wykonał orzeczenia sądu w wyznaczonym terminie / **234**
 - 5.2. Orzeczenie o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku / **239**
 - 5.3. Roszczenie o odszkodowanie za szkodę powstałą wskutek niewykonania orzeczenia sądu / **241**
6. Bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania po wyroku uchylającym lub stwierdzającym nieważność aktu lub czynności / **242**
7. Skuteczność i kompletność ochrony przed bezczynnością administracji realizowanej przez sądy administracyjne / **243**

Rozdział VI

Ochrona prawna przed negatywnymi konsekwencjami bezczynności dostępna przed sądem powszechnym / 246

1. Odpowiedzialność prawna a odpowiedzialność odszkodowawcza / **246**
2. Środki ochrony przed konsekwencjami bezczynności administracji dostępne w postępowaniu cywilnym / **247**
 - 2.1. Konstytucyjne podstawy wynagrodzenia szkody za niezgodne z prawem zaniechanie organu władzy publicznej / **247**
 - 2.2. Negatywne konsekwencje zaniechania przy wykonywaniu władzy publicznej jako podstawa odszkodowania / **250**
 - 2.2.1. Niewydanie aktu normatywnego / **252**
 - 2.2.2. Niewydanie orzeczenia lub decyzji / **257**
 - 2.2.3. Niezgodne z prawem zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej / **262**

- 2.2.3.1. Szkoda / 263
- 2.2.3.2. Wykonywanie władzy publicznej / 265
- 2.2.3.3. Związek przyczynowy / 266
- 3. Zagadnienia procesowe mające wpływ na zakres ochrony prawnej przed konsekwencjami bezczynności organu władzy publicznej / 267
 - 3.1. Przyczynienie się poszkodowanego do powstania szkody / 268
 - 3.2. Szacowanie wysokości szkody / 269
- 4. Przedawnienie roszczeń / 271
- 5. Podsumowanie / 271

Rozdział VII

Odpowiedzialność karna funkcjonariusza publicznego jako konsekwencja bezczynności / 275

- 1. Niedopełnienie obowiązku oraz działanie na szkodę interesu publicznego lub prywatnego jako podstawa zarzutu w procesie karnym / 276
- 2. Ciężar czynu sprawcy jako kryterium odpowiedzialności karnej / 280
- 3. Okoliczności uchylające lub umniejszające winę / 282
 - 3.1. Błąd co do okoliczności wyłączającej bezprawność lub winę / 282
 - 3.2. Anormalna sytuacja motywacyjna / 285
- 4. Skazanie wyrokiem karnym jako podstawa odpowiedzialności odszkodowawczej / 287
- 5. Powództwo adhezyjne jako środek dochodzenia roszczeń cywilnych w ramach procesu karnego / 288
- 6. Wniosek o orzeczenie obowiązku naprawienia szkody w procesie karnym / 290

Rozdział VIII

Ochrona przed bezczynnością administracji dochodzona przed Trybunałem Konstytucyjnym / 294

- 1. Skarga konstytucyjna jako instrument wpływający na rozszerzenie ustawowej ochrony przed bezczynnością administracji / 296
 - 1.1. Wymogi formalne skargi konstytucyjnej / 296
 - 1.2. Przedmiot skargi konstytucyjnej / 298

- 1.3. Naruszenie prawa do sądu jako podstawa skargi konstytucyjnej / **301**
 - 1.4. Skutki prawne orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dla spraw zakończonych / **304**
 - 2. Pytania prawne kierowane do Trybunału Konstytucyjnego / **306**
 - 3. Postanowienia sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego / **307**
 - 4. Podsumowanie / **308**
- Wnioski i postulaty / **311**
- Bibliografia / **329**

Wykaz skrótów

Źródła prawa

- EKPC, Konwencja** Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.)
- k.c.** ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121)
- k.k.** ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
- k.m.** ustawa z dnia 18 września 2001 r. – Kodeks morski (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 758 z późn. zm.)
- Konstytucja RP** Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- k.p.a.** ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.)
- k.p.c.** ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 101 z późn. zm.)
- k.p.k.** ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)

- KPP** Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 391)
- o.p.** ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 749 z późn. zm.)
- p.p.s.a.** ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.)
- pr. bud.** ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.)
- p.u.s.a.** ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.)
- TFUE** Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47)
- u.d.p.** ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 260 z późn. zm.)
- u.g.n.** ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.)
- u.o.k.k.** ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331 z późn. zm.)
- u.o.m.f.** ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz. U. Nr 34, poz. 173)
- u.p.e.a.** ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1015 z późn. zm.)

u.p.z.p.	ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 647 z późn. zm.)
u.s.d.g.	ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 672 z późn. zm.)
u.s.g.	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.)
u.s.n.p.	ustawa 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 zwłoki (Dz. U. Nr 179, poz. 1843 z późn. zm.)
u.s.p.	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 595 z późn. zm.)
u.s.w.	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 596 z późn. zm.)
ustawa o RIO	ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 z późn. zm.)
ustawa o TK	ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 z późn. zm.)

Periodyki

Acta UW	Acta Universitatis Wratislaviensis
Biul. SN	Biuletyn Sądu Najwyższego
Dz. U.	Dziennik Ustaw
Dz. Urz. UE	Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej

Dz. Urz. UOKiK	Dziennik Urzędowy Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
GSP	Gdańskie Studia Prawnicze
M.P.	Monitor Polski
M. Praw.	Monitor Prawniczy
NP	Nowe Prawo
ONSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSA	Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
OSAB	Orzecznictwo Sądów Apelacji Białostockiej
OSNC	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNCK	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna i Izba Karna
OSNC-ZD	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna – zbiór dodatkowy
OSNKW	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
OSNP	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSNwSK	Orzecznictwo Sądu Najwyższego w Sprawach Karnych
OSP	Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPiKA	Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OSwsG	Orzecznictwo Sądów w sprawach Gospodarczych
OTK	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
PiP	Państwo i Prawo
Prok. i Pr.	Prokuratura i Prawo

Prz. Pod.	Przegląd Podatkowy
Prz. Sejm.	Przegląd Sejmowy
PS	Przegląd Sądowy
RPEiS	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
Sam. Teryt.	Samorząd Terytorialny
SC	Studia Cywilistyczne
St. Praw.	Studia Prawnicze
St. Pr.-Ek.	Studia Prawno-Ekonomiczne
TPP	Transformacje Prawa Prywatnego
ZNSA	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Inne

CBOSA	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
ETPC	Europejski Trybunał Praw Człowieka
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
SA	sąd apelacyjny
SN	Sąd Najwyższy
TK	Trybunał Konstytucyjny
UOKiK	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
WSA	wojewódzki sąd administracyjny

Wprowadzenie

Problem sądowej ochrony przed becznością administracji publicznej nie jest zagadnieniem nowym, jednak – szczególnie po ostatnich zmianach normatywnych¹ – należy do zagadnień zakresowo dość niejednoznacznych i skomplikowanych.

Wcześniej wypracowany w doktrynie, a także w orzecznictwie sądowym – w miarę jednolity – model rozumienia dopuszczalnych granic i form tej ochrony stał się w nowym stanie normatywnym niewystarczający. Z jednej strony zauważył ten fakt sam ustawodawca, dokonując nowelizacji przepisów dających ochronę przed nieterminowym działaniem administracji publicznej², z drugiej zaś strony model ten stał się niewystarczający z punktu widzenia standardów obowiązujących w działalności także krajowych instytucji publicznych, które wynikają z regulacji międzynarodowych³.

¹ Chodzi o zmiany wprowadzone ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18), mocą której w treści art. 3 w § 2 zmieniono brzmienie pkt 8, dodając – obok skargi na beczność – możliwość wniesienia środka prawnego w przypadku przewlekłego prowadzenia postępowania, jednakże wyłącznie w przypadkach określonych w pkt 1–4a tego przepisu.

² W szczególności chodzi tu o art. 13 w zw. z art. 6 EKPC, jak i art. 47 w zw. z art. 41 KPP.

³ Kwestia ochrony przed becznością administracji wpisuje się również w koncepcję responsywnej administracji publicznej. Responsywność związana jest z pewną „wrażliwością” na społeczne sygnały, czyli ze skutecznym odpowiadaniem przez administrację na potrzeby obywateli. Skuteczność jest tutaj szeroko rozumiana – jako efektywność, szybkość (terminowość), sprawność czy odpowiedniość – por.: M. Stępień, *Responsywna administracja publiczna*, Toruń 2008, s. 83–89; P. Sztompka, *Zaufanie: podstawa relacji społecznych* (w:) *Krytyczna teoria organizacji*, Warszawa 1998; J.B. Rosener, *Making Bureaucrats Responsive: A Study of the Impact of Citizen Participation and Staff Recommendations on Regulatory Decision Making*, *Public Administration Review* 1982, nr 4, s. 341–344.

Ostatnie zmiany normatywne powodują, że skomplikowaniu uległ już sam zakres pojęciowy „bezczynności”, w szczególności gdy zestawi się ją z nowo wprowadzonym pojęciem przewlekłego prowadzenia postępowania. Aparatura pojęciowa, którą postanowił posłużyć się tu normodawca, zdaje się wysoce niejasna i nieprecyzyjna. Powyższe wątpliwości, będące także wynikiem wcześniej prowadzonych badań w zakresie regulacji prawnych i ich stosowania (szczególnie w obszarze zapobiegania i przeciwdziałania bezczynności)⁴, doprowadziły mnie do przekonania, że pogłębionych studiów wymaga ocena, czy krajowy system wymiaru sprawiedliwości stanowi kompletny system⁵, gwarantujący każdemu obywatelowi realizację prawa do **skutecznego środka prawnego przed sądem** w przypadku naruszenia obowiązku rozpatrzenia sprawy w **rozsądnym terminie** przez organ administracji publicznej (czyli w rozumieniu art. 13 w zw. z art. 6 EKPC, jak i w rozumieniu art. 47 w zw. z art. 41 KPP).

Wydaje się to tym bardziej istotne, że w swoim orzecznictwie Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreśla wyraźnie, iż jego kontrola ma dokonać oceny także tego, czy krajowe regulacje prawne gwarantują prawa, które są **praktyczne i skuteczne**. Stąd też Trybunał upatruje swojej roli w weryfikacji tego, czy sposób, w jaki prawo jest **interpretowane i stosowane, wywołuje skutki zgodne z zasadami Konwencji o ochronie prawa człowieka i podstawowych wolności**. W sprawie

⁴ E. Schmidt-Aßmann, spoglądając szerzej na tzw. zasadę odpowiedniego czasu, stwierdza, że skuteczność prawa (w tym i postępowania administracyjnego, i sądowego) tak naprawdę zależy od jego zrealizowania w odpowiednim (czyli ustawowo zagwarantowanym) czasie, a instytucja ochrony prawnej w odpowiednim czasie powinna stanowić stałą dyrektywę dla ustawodawcy, administracji i sądownictwa. Autor ten podkreśla, że: „Dla rozstrzygnięć ważnych z punktu widzenia praw podstawowych prawnoochronna i prawnoochronna warstwa tych praw stanowi podstawę obowiązywania tego żądania. Poza sferą praw podstawowych administracja nadal związana jest prawem w zakresie obowiązku działania we właściwym czasie. (...) Działanie podjęte we właściwym czasie to zasada, która wymaga uwzględnienia w całym prawie administracyjnym” – zob. E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, tłum. A. Wasilewski, Warszawa 2011, s. 76–78.

⁵ Idąc tokiem koncepcji Habermasa, można stwierdzić, że system danej gałęzi prawa czy konkretnych unormowań, ale funkcjonujących jako całość (spójna całość), charakteryzuje się wyższym stopniem prawowitości niż poszczególne normy prawne – J. Habermas, *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, tłum. A. Romaniuk, R. Marszałek, Warszawa 2005, s. 44.

*Scordino przeciwko Włochom*⁶ ETPC przesądził jednoznacznie, że służy mu kontrola stosowania krajowych środków prawnych na przewlekłość postępowania. W ocenie Trybunału, jeżeli organy krajowe stwierdzą, z naruszeniem zasad orzecznictwa ETPC, że w sprawie nie doszło do przewlekłości postępowania lub gdy – mimo stwierdzenia tej przewlekłości – strona nie uzyska stosowanego świadczenia pieniężnego, które nie naprawia w całości poniesionej straty, **skarżący może być uznany za „ofiara” naruszenia prawa** w rozumieniu art. 34 Konwencji.

Zasygnalizowane wcześniej wątpliwości pojęciowe w sferze bezczynności administracji oraz zakres i granice kontroli działań sądów krajowych, wypływające głównie z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, korespondującego również z orzecznictwem Sądu Pierwszej Instancji (obecnie zwanym Sądem) oraz Trybunału Sprawiedliwości, uzasadniają w mojej ocenie konieczność przeprowadzenia badań w czterech, uzupełniających się płaszczyznach.

Pierwszą stanowić będą rozważania wokół teoretycznoprawnej koncepcji bezczynności organu administracji publicznej, która została zmodyfikowana normatywnie poprzez próbę wyłączenia z zakresu pojęcia bezczynności zagadnień dotyczących przewlekłego prowadzenia postępowania. Pomimo założeń o rozszerzeniu ochrony sądowej przed bezczynnością⁷ próba ta zdaje się nie prowadzić do zadowalających rezultatów, a – co więcej – może powodować ograniczenie zakresu ochrony przed bezczynnością organu w wybranych przypadkach.

W tym miejscu wyjaśnić należy, że tytułową bezczynność – w ramach prowadzonych badań – rozumiem szeroko, tj. jako pojęcie obejmujące każdy przejaw nieuzasadnionego odstąpienia przez organ administracyjny od nakazu wykonywania zadań publicznych. Chodzi bowiem o to, że bezzasadne wstrzymywanie się z działaniem zmierzającym do realizacji zadań z zakresu administracji publicznej (dotyczących praw lub obowiązków wynikających z przepisów prawa), powodu-

⁶ Skarga nr 36813/97, wyrok z dnia 29 marca 2006 r. – źródło: <http://www.ms.gov.pl/re/re.shtml>.

⁷ Ochrona przed nieterminowością działań administracji jest jednym z prawnych, konstytucyjnych elementów demokratycznie uwarunkowanego państwa. „W proceduralistycznym paradygmacie prawnym wartość ochrony są przede wszystkim warunki postępowania właściwe procesowi demokratycznemu”, a sami obywatele powinni mieć zagwarantowany „udział w kształtowaniu standardów jednakowego traktowania przypadków jednakowych”, zaś możliwość domagania się urzeczywistnienia swoich praw jest związana z dynamizacją ochrony praw podstawowych – zob. J. Habermas, *Faktyczność i obowiązywanie...*, s. 461–464.

jące, że organ administracyjny nie wykonuje swoich obowiązków i zadań bez zbędnej zwłoki, stanowi o jego beczynności, która będzie godzić w interes prywatny lub publiczny. W takim sensie w niniejszej dysertacji będę używać tego pojęcia. Wprawdzie być może – z uwagi na zmiany normatywne dokonane przez ustawodawcę w 2011 r. – bardziej właściwe byłoby użycie w powyższym kontekście terminu „nieterminowość”, w ramach którego można by wyróżnić zarówno jej wersję statyczną, której należałoby przyporządkować normatywnie wyodrębnioną „beczynność”, jak i nieterminowość dynamiczną, dla której odpowiednio normatywnie można przyporządkować pojęcie przewlekłego prowadzenia postępowania, jednakże nie uważam za stosowne wprowadzania nowego terminu na określenie sytuacji (stanu faktycznego), która w dotychczasowym dorobku doktryny stanowi element utrwalony.

Druga płaszczyzna rozważań będzie dotyczyć sposobu rozumienia beczynności organu administracyjnego na gruncie poszczególnych, władczych form działania administracji. W jej ramach podjęta zostanie też próba oceny, czy beczynność organu może obejmować również te jego zaniechania, dla których ustawodawca przewidział niewładcze formy działań, czyli np. przypadki niepodjęcia żadnych działań (braku reakcji) przez instytucję publiczną na składane jej propozycje zawarcia umowy.

Kolejna, trzecia płaszczyzna rozważań będzie obejmować próbę stworzenia modelu kompleksowej, sądowej ochrony przed beczynnością administracji publicznej na gruncie krajowych regulacji normatywnych. Chodzi tu o zespół instrumentów sądowej ochrony służących jednostce przed beczynnością administracji publicznej, która przysługuje w postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ale także o ochronę przed konsekwencjami beczynności administracji, która może być dochodzona przed sądami powszechnymi, zarówno w cywilnym postępowaniu odszkodowawczym, jak i w postępowaniu karnym. Dodatkowo pewnego rodzaju ochrona przed beczynnością w sferze legislacji administracyjnej może być także dochodzona w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Czwartą płaszczyzną rozważań, która będzie przedmiotem niniejszego opracowania, jest kwestia oceny kompletności i skuteczności instrumentów krajowego modelu ochrony przed beczynnością i jej skutkami w świetle zasad wyrażonych art. 13 w zw. z art. 6 EKPC oraz w rozumieniu art. 47 w zw. z art. 41 KPP.

Potrzeba przeprowadzenia takich badań wydała mi się uzasadniona, ponieważ zagadnienia powyższe nie były do tej pory przedmiotem kompleksowej analizy w literaturze przedmiotu. Wprawdzie w 2011 r. ukazała się drukiem – ogromnych rozmiarów – monografia P. Dobosza, w której Autor, jak sam podkreśla, poddaje analizie charakterystykę „pojęć prawa, doktryny i orzecznictwa, które w dawnej i współczesnej nauce prawa administracyjnego nazywane są milczeniem i bezczynnością administracji publicznej”⁸, jednakże nie obejmuje ona tego, co stanowi istotę prezentowanych tutaj wyników badań nad krajowym systemem sądowej ochrony przed bezczynnością administracji publicznej i jego skutecznością. Podobnie druga z monografii, również opublikowana w roku 2011 r., autorstwa M. Miłosza⁹, odnosi się wyłącznie do analizy problematyki bezczynności organu w ramach prowadzonego postępowania administracyjnego.

W swoich badaniach postanowiłem pójść w innym kierunku. Z jednej strony uznałem za zasadne przeprowadzenie analizy problematyki bezczynności organu w stosunku do wszelkich władczych form działania administracji i w ich kontekście dokonanie oceny znaczenia problemu braku działania organu administracji publicznej, a także potrzeby i możliwości ochrony prawnej przed samym stanem braku działania. Z drugiej zaś strony uznałem za zasadne zbadanie skuteczności systemu sądowej ochrony prawnej służącej jednostce wobec konsekwencji – prawnych i faktycznych – stanu niewykonywania obowiązków publicznoprawnych przez właściwy organ administracyjny.

Założeniem przygotowanej monografii jest dokonanie kompleksowej oceny dostępnych środków ochrony prawnej przed bezczynnością organu w krajowym systemie wymiaru sprawiedliwości, które przysługują adresatom (odbiorcom) działań administracji publicznej. Zasadnicza przesłanka merytoryczna podjęcia przedmiotowej tematyki zasadza się na potrzebie dokonania analizy spójności i kompletności całego systemu wymiaru sprawiedliwości, przy założeniu, że kontrola sprawowana przez sądy administracyjne stanowi podstawową, a zarazem często konieczną do uzyskania pełnej ochrony, formę sądowego oddziaływania przeciwko bezczynności organu administracji publicznej.

⁸ P. Dobosz, *Milczenie i bezczynność w prawie administracyjnym*, Kraków 2011, s. 23.

⁹ M. Miłosz, *Bezczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011.

Jest to bowiem niejako ochrona udzielona przez ustawodawcę w szeroko rozumianej „sprawie” administracyjnej i jej podstawowym założeniem jest doprowadzenie do wykonania obowiązku publiczno-prawnego przez organ administracyjny. Obowiązku, który – dodatkowo – będzie zrealizowany zarówno zgodnie z prawem materialnym, jak i procesowym.

Z uwagi na to, że warunkiem formalnym złożenia skutecznej skargi do sądu administracyjnego na bezczynność lub przewlekłość postępowania administracyjnego jest wyczerpanie drogi administracyjnej, analizie postawiłem poddać również środki prawne przysługujące w toku postępowania administracyjnego i podatkowego, i to zarówno te, które mogą stanowić podstawę wniesienia skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania (jak np. zażalenie na niezałatwienie sprawy w terminie oraz zażalenie na przewlekłość), jak i te, których zastosowanie nie jest wymagane do rozpoczęcia postępowania przed sądem (jak np. skarga w rozumieniu działu VIII kodeksu postępowania administracyjnego¹⁰, która po rozpatrzeniu i uznaniu zasadności może z kolei stanowić podstawę odpowiedzialności służbowej, a nawet karnej, dochodzonej przed sądem powszechnym).

Stwierdzenie bezczynności organu administracyjnego może wywoływać różne konsekwencje dotyczące:

- 1) wyłączenia „sprawy” administracyjnej, rozumianej jako wykonanie określonego przez ustawę obowiązku publiczno-prawnego przez organ administracyjny w prawem przewidzianej formie i granicach (ochrony tej dochodzić można przed sądem administracyjnym, a w pewnym zakresie także przed Trybunałem Konstytucyjnym),
- 2) organu administracyjnego i funkcjonariusza, w sferze odpowiedzialności odszkodowawczej, która może być dochodzona – przez stronę i na rzecz strony – przed sądem powszechnym w postępowaniu cywilnym oraz
- 3) wyłączenia funkcjonariusza – w przypadku gdy bezczynność stanowi podstawę do postawienia zarzutu karnego w związku z możliwością przypisania odpowiedzialności konkretnej osobie fizycznej.

W związku z powyższym – przyjmując, że obok środków ochrony przed bezczynnością administracji występują również środki służące przeciwko skutkom (konsekwencjom) bezczynności (mające charakter

¹⁰ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.).

uzupełniający) – należy przyjąć, iż powinny one łącznie podlegać kompleksowej ocenie z punktu widzenia skuteczności środków prawnych, w rozumieniu cytowanych przepisów Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz orzecznictwa ETPC.

Podstawowe **problemy badawcze** w zakresie tak przyjętej tematyki rozważań można sprowadzić do następujących pytań generalnych:

1. Czy aktualna normatywnoprawna regulacja tworzy system ochrony sądowej przed bezczynnością administracji publicznej?
2. Czy system ten jest konstrukcyjnie poprawny i niewadliwy?
3. Czy obowiązujące uregulowania pozwalające na ochronę prawną przed bezczynnością administracji publicznej skutecznie zabezpieczają jednoczesne osiągnięcie efektu akceleracyjnego i kompensacyjnego?

Główne **cele pracy** w postaci dokonania oceny obowiązujących, krajowych środków ochrony przed bezczynnością administracji publicznej (co stanowić będzie udzielenie odpowiedzi na postawione problemy badawcze), a także sformułowania kierunkowych propozycji nowych rozwiązań, uwarunkowane są osiągnięciem celów szczegółowych:

- a) określenie treści pojęcia bezczynności administracji publicznej w świetle obowiązujących pojęć prawnych niezłażenia sprawy w terminie oraz przewlekłego prowadzenia postępowania,
- b) określenie modelu systemu sądowej ochrony przed bezczynnością administracji publicznej oraz czynników determinujących jego kształt i granice,
- c) skonfrontowanie obowiązujących reguł zapobiegania i przeciwdziałania bezczynności administracji publicznej z obowiązującymi standardami krajowymi (konstytucyjnymi) i międzynarodowymi (traktatowymi),
- d) zidentyfikowanie i usystematyzowanie teoretycznych i praktycznych problemów z osiągnięciem stanu skuteczności środków ochrony sądowej przed bezczynnością administracji publicznej.

Uwzględniając powyższe założenia i aktualny stan skuteczności środków ochrony przed bezczynnością administracji publicznej, przyjąłem następującą **tezę badawczą**: aktualnie obowiązujące uregulowania normatywne nie stanowią spójnego systemu środków ochrony przed bezczynnością administracji publicznej. W szczególności zaś nie dają gwarancji, że przy pomocy obowiązujących regulacji prawnych adresat

działań administracyjnych skorzysta z realnego i skutecznego środka ochrony sądowej, który zapewni mu osiągnięcie celu akceleracyjnego oraz kompensacyjnego.

Postawieniu powyższej tezy służyły wstępne hipotezy robocze, weryfikowane w poszczególnych częściach przeprowadzonych rozważań, tj.:

1. Nauka o postępowaniu administracyjnym i sądowniczym nie wypracowała dotąd jednoznacznych kryteriów określenia treści i granic pojęcia beczynności administracji publicznej oraz jego relacji treściowej z pojęciami: niezakończona sprawa w terminie i przewlekłego prowadzenia postępowania, co powoduje praktyczne problemy z ustaleniem granic i form tej ochrony.
2. W nauce o postępowaniu administracyjnym nie wypracowano modelu zapobiegania beczynności administracji publicznej. Obowiązujący model, obejmujący ochronę przed zaistnieniem beczynności administracji publicznej, która może być dochodzona przed organami administracji publicznej, jest skonstruowany w sposób niezapewniający skutecznego oddziaływania na terminowość działań administracji we wszystkich sferach (i prawnych formach) jej działania.
3. Przyjęte rozwiązania normatywne oraz praktyka orzecznicza sądów administracyjnych wskazują, że brakuje kompletnego i spójnego systemu ochrony przed beczynnością administracji publicznej realizowanej przez sądy administracyjne we wszystkich prawnych formach działania administracji. Istnieją obszary działań polegających na realizacji szczególnych zadań publicznych, które ze względu na ich treść, a także przyporządkowaną im formę realizacji lub konstrukcję proceduralną, nie podlegają kontroli sądowej, nie dając adresatom tych działań możliwości realizacji prawa podmiotowego, jakim jest konstytucyjne prawo do sądu w każdej sprawie.
4. Obowiązująca konstrukcja normatywna skargi na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania pozwala skarżącemu osiągnąć jedynie efekt akceleracyjny, polegający na doprowadzeniu – w wyniku uznania przez sąd skargi za uzasadnioną – do wydania aktu lub podjęcia czynności przez organ administracyjny pozostający w zwłoce. Nie daje jednak możliwości uzyskania efektu kompensacyjnego, co nakazuje poszukiwać go w odrębnych postępowaniach sądowych.

5. Wstępna ocena regulacji normatywnych zestawiona z oceną praktyki orzeczniczej sądów administracyjnych wskazuje, że sporne wydają się istota i cel ochrony przed beczynnością, przewidziane w ramach skargi na beczynność lub na przewlekłe prowadzenie postępowania. Powyższe powoduje też problem z jednoznacznym ustaleniem granic temporalnych przysługiwania ustawowych środków ochrony prawnej oraz granic czasowych właściwości sądu do orzekania w tego rodzaju sprawach.
6. Osiągnięcie efektu kompensacyjnego (odszkodowawczego) w przypadku stwierdzonej beczynności wymaga od adresata działań administracyjnych zainicjowania odrębnego postępowania przed sądem powszechnym, w którym to ciężar dowodzenia będzie spoczywać na skarżącym. Podmiot niezadowolony z beczynności organu administracyjnego obowiązany będzie wykazać, że poniósł szkodę na skutek niezgodnego z prawem braku działania organu władzy publicznej, pozostającą w normalnym związku przyczynowym z beczynnością przy wykonywaniu władzy publicznej.

Poszczególne obszary rozważań jurydycznych uwzględniają w różnym stopniu kilka różnych płaszczyzn. Chodzi tu głównie o płaszczyzny polityki prawotwórstwa, praktyki stosowania prawa oraz płaszczyznę prawno-socjologiczną. W prowadzonych rozważaniach jako podstawowy typ wniosku przyjęto dedukcję. Cel i charakter prowadzonych badań nakazuje jako podstawową przyjąć w pracy metodę interpretacji prawniczej, z zastosowaniem odpowiednich metod interpretacyjnych: analizy logicznej, argumentacji i hermeneutyki prawniczej¹¹. Rozważania prowadzone będą ponadto w formie studiów teoretycznych i dogmatycznych oraz empirycznych badań orzeczeń sądów krajowych oraz sądów i trybunałów Unii Europejskiej.

¹¹ J. Stelmach, *Kodeks argumentacyjny dla prawników*, Kraków 2003, s. 33.

Rozdział I

Terminowość załatwiania spraw administracyjnych a bezczynność i przewlekłe prowadzenie postępowania

W nauce prawa o postępowaniu administracyjnym od lat wskazuje się na istotną wagę problemu „terminowego załatwiania spraw administracyjnych” dla skutecznej realizacji materialnego prawa administracyjnego. E. Iserzon twierdził nawet, że „powolność postępowania może stać się dla organu administracji zainteresowanego w osiągnięciu pewnego operatywnego celu, którego w sposób legalny osiągnąć nie może, środkiem do jego osiągnięcia w sposób pozornie legalny”¹². W ocenie tego Autora „szybkość, tj. zasada osiągania końcowego celu postępowania administracyjnego w najkrótszym czasie, należy do kardynalnych zasad dobrego postępowania”, gdyż – jak podkreślał – „każdy dzień zwłoki odsuwa moment realizacji tego celu”¹³. W pełni zasługuje na aprobatę argumentacja wskazująca, że opóźnienie załatwienia sprawy administracyjnej i – w konsekwencji – wydania decyzji w momencie późniejszym od możliwego i słusznie oczekiwanego może doprowadzić do skutków (konsekwencji prawnych) odmiennych od oczekiwanych, zarówno przez stronę postępowania (realizującą swój własny interes w sprawie), jak i przez tzw. interes publiczny, który winien być reprezentowany i chroniony przez organ administracyjny.

E. Iserzon wyrażał pogląd, zgodnie z którym „do środków zwiększenia szybkości załatwienia sprawy należy podniesienie intensywności pracy pracowników załatwiających sprawę, ulepszenie organizacji

¹² E. Iserzon (w:) E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 62.

¹³ *Ibidem*.

pracy i podniesienie kwalifikacji kadr¹⁴, czyli działania znajdujące się w domenie – odrębnych od procedury – nauk o administracji, między innymi takich jak zarządzanie publiczne.

Wydaje się jednak, że przyspieszeniu działań administracyjnych służyć może również właściwie uformowana procedura administracyjna, obejmująca jednak wszystkie prawne formy i stadia działalności administracji. Oczywiście nie można też oczekiwać, że to wyłącznie procesowe regulacje mogą przyspieszać realizację zadań publicznych, ale wydaje się, że podstawowym założeniem jest to, aby zostały one ukształtowane w oparciu o zasady pragmatyzmu procesowego. W nauce procesu karnego badania w tym zakresie prowadził między innymi S. Waltoś¹⁵, który wyróżnił założenia pragmatycznej procedury, zaliczając do nich między innymi:

- 1) dążność do możliwie daleko idącego zredukowania formalizmu procedury,
- 2) wybór najlepszych środków prowadzących do celu i równocześnie gotowość do koncentracji wysiłku tam, gdzie można się spodziewać największej skuteczności działania, nawet za cenę rezygnacji z innych, prawem nakazanych czynności,
- 3) stosowanie nowoczesnych rozwiązań technicznych i organizacyjnych ułatwiających podejmowanie decyzji i przyspieszających postępowanie.

Wydaje się, że powyższe idee – poprzez swoją ogólność, ale i wspólny cel procedur, jakim jest skuteczna realizacja norm prawa materialnego – odnaleźć powinny swoje odpowiednie odzwierciedlenie również w postępowaniu administracyjnym. Jest to problem szczególnie istotny w momencie, w którym ustawodawca decyduje się na wprowadzenie nowych rozwiązań normatywnych, które – jak zakłada – mają

¹⁴ Zdaniem E. Iserzona „postępowanie administracyjne oddaje do dyspozycji administracji jedynie swoiste środki proceduralne, mające na celu wzmoczenie szybkości postępowania”, do których zalicza „maksymalne terminy czynności organu i stron oraz środki koncentracji dowodów” (przepisy o rozprawie administracyjnej), E. Iserzon (w:) E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty...*, s. 62.

¹⁵ S. Waltoś, *Pragmatyzm i antypragmatyzm w procedurze karnej* (w:) *Nowe prawo karne procesowe. Zagadnienia wybrane. Księga ku czci profesora Wiesława Daszkiewicza*, pod red. T. Nowaka, Poznań 1999, s. 59–67.

wpłynąć na poszerzenie zakresu ochrony przed nieterminowym załatwianiem spraw administracyjnych¹⁶.

W teorii ekonomicznej analizy prawa przyjmuje się jednak, że prawo stanowione często programowo zakłada ekonomiczną nieefektywność, u źródeł której leży zazwyczaj różnie pojmowana sprawiedliwość i promocja określonych wartości. Zagadnienie to wiąże się z różnym sposobem (sensem) rozumienia prawa efektywnego, któremu można przypisać aspekt tradycyjny albo ekonomiczny. Jak podkreśla się w doktrynie¹⁷, ekonomiczne rozumienie wyrażenia „prawo efektywne” należy wyraźnie odróżnić od takiego rozumienia tego wyrażenia, jakie tradycyjnie przyjmuje się w teorii prawa. Otóż „rozwiązanie prawne jest efektywne w rozumieniu tradycyjnym wtedy, gdy realizuje cel, jaki chciał osiągnąć ustawodawca, przyjmując owo rozwiązanie”¹⁸. Takie rozumienie nazywa się „formalnym”, ponieważ nie przesądza ono o tym, jaki cel prawo powinno urzeczywistniać. Założenie to wymaga jedynie tego, aby cel został urzeczywistniony przez dane rozwiązanie prawne. Natomiast „ekonomiczne rozumienie «prawa efektywnego» można nazwać rozumieniem materialnym, gdyż wyznacza ono cel prawa”¹⁹. Idealną sytuacją jest taka, w której normodawca, wprowadza-

¹⁶ Na konieczność wiązania potrzeby i zasadności wprowadzania nowych rozwiązań do postępowania administracyjnego z ich adekwatnością i przydatnością z punktu widzenia potrzeb i oczekiwań zarówno pracowników organów administracyjnych, jak i stron postępowania administracyjnego, wskazywano już w literaturze (por. R. Suwaj, *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*, Warszawa 2009, s. 237), odnosząc się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 27 kwietnia 1999 r., P 7/98, OTK 1999, nr 4, poz. 72, Trybunał wskazał na podstawowe wymagania dotyczące wprowadzania nowych rozwiązań prawnych, podkreślając, że ich rodzaj powinien być adekwatny do potrzeb i oczekiwań, czyli proporcjonalny, co wprowadza obowiązek prawodawcy: 1) przyjmowania danej regulacji tylko wówczas, gdy jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest związana (zasada konieczności), 2) kształtowania danej regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych celów (zasada przydatności) oraz 3) spełnienia warunku zachowania proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami, względnie niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywateli (zasada proporcjonalności w ścisłym znaczeniu).

¹⁷ Por. J. Stelmach, B. Brożek, W. Załuski, *Dziesięć wykładów o ekonomii prawa*, Warszawa 2007, s. 25–26.

¹⁸ *Ibidem*, s. 25.

¹⁹ *Ibidem*, s. 26–37; cyt. Autorzy wskazują, że „postulatowi «prawo powinno być ekonomicznie efektywne» można nadać co najmniej cztery sensory, odwołujące się do następujących idei: 1) maksymalizacji dobrobytu społecznego («należy wybrać takie rozwiązanie prawne z rozwiązań możliwych w danej sytuacji, które maksymalizuje dobrobyt społeczny»), 2) efektywności w sensie Pareto («dane rozwiązanie prawne jest dopuszczalne

Robert Suwaj – doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego i kierownik Studiów Podyplomowych Administracji Publicznej na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, członek Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Białymstoku; autor ponad 130 publikacji poświęconych zagadnieniom prawa procesowego, w tym m.in.: *Postępowanie dowodowe w świetle przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego* (2005), *Judycjalizacja postępowania administracyjnego* (2009), *Wydawanie decyzji administracyjnych* (2011), współautor komentarza do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (2010).

■ Monografia zawiera pogłębioną analizę sposobu rozumienia pojęcia bezczynności organu administracji publicznej na gruncie poszczególnych prawnych form działania administracji, a także ocenę modelu sądowej ochrony przed bezczynnością administracji publicznej w świetle krajowych regulacji normatywnych.

■ W publikacji zaprezentowano katalog konsekwencji prawnych, jakie może wywoływać bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania – zarówno dla prowadzonego postępowania, organu załatwiającego sprawę, jak i samego pracownika, biorącego udział w wydaniu decyzji. Uczestnicy postępowań administracyjnych znajdą tutaj także informacje na temat wykorzystania dostępnych środków prawnych w przypadku braku działania organu administracyjnego lub podejmowania przez niego działań w sposób przewlekły – obejmujących zarówno dochodzenie swoich praw przed sądem administracyjnym, jak i przed sądem cywilnym, karnym oraz Trybunałem Konstytucyjnym.

■ Książka będzie szczególnie przydatna dla pełnomocników procesowych (adwokatów, radców prawnych, doradców podatkowych i rzeczników patentowych) reprezentujących strony szeroko rozumianych postępowań administracyjnych w przypadkach bezczynności i przewlekłego prowadzenia postępowania przez organy administracji publicznej. Kompleksowe ujęcie omawianej problematyki powoduje, że znajdzie ona swoje zastosowanie również w procesie dydaktycznym jako materiał uzupełniający wykłady z postępowania administracyjnego i postępowania sądowoadministracyjnego.

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-264-3272-9



9 788326 432729

Cena 99 zł
(w tym 5% VAT)

Zamówienia:

infolinia 801 04 45 45, fax 22 535 80 01
zamowienia.książki@wolterskluwer.pl
www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl



9788326432729 M01P01