

SKARGA NA PRZEWLEKŁOŚĆ POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Paweł Kornacki

MONOGRAFIE LEX



LEX

a Wolters Kluwer business

SKARGA NA PRZEWLEKŁOŚĆ POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Paweł Kornacki

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2014

Stan prawny na 31 lipca 2014 r.

Wydawca
Izabella Matecka

Redaktor prowadzący
Adam Choiński

Opracowanie redakcyjne
Dagmara Wachna

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 978-83-264-3340-5

ISSN 1897-4392

Wydane przez:
Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przykopywa 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 / 9

Wstęp / 15

Rozdział I

Źródła i standardy prawa do rozpoznania sprawy

bez nieuzasadnionej zwłoki / 25

1. Uwagi ogólne / 25
2. Prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki jako standard konstytucyjny, prawnomiędzynarodowy i unijny / 29
3. Prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki na poziomie regulacji ustawowej / 39
 - 3.1. Uwagi ogólne / 39
 - 3.2. Stan prawny przed 11 kwietnia 2011 r. / 44
 - 3.2.1. Skarga na bezczynność organu w ujęciu historycznym / 45
 - 3.2.2. Geneza ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki / 52
 - 3.2.3. Konstrukcja skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki / 65
 - 3.3. Stan prawny od 11 kwietnia 2011 r. / 75
 - 3.3.1. Uwagi wstępne / 75

- 3.3.2. Projekt przygotowany przez Biuro Pełnomocnika do spraw postępowań przed międzynarodowymi organami ochrony praw człowieka MSZ / 78
- 3.3.3. Wprowadzone zmiany normatywne / 86
- 3.4. Krajowe środki prawne na tle orzecznictwa ETPC / 89
- 4. Podsumowanie / 95

Rozdział II

Przedmiot skargi. Definicja przewlekłości postępowania administracyjnego / 99

- 1. Uwagi ogólne / 99
- 2. Definicja bezczynności organu. Milczenie organu oraz inne terminy związane z niedziałaniem administracji publicznej / 103
- 3. Definicja przewlekłości postępowania w ustawie skargowej z 2004 r. i jej zakres odniesienia / 116
- 4. Kryteria delimitujące przewlekłość postępowania i bezczynność organu / 127
- 5. Przewlekłość w wydaniu decyzji administracyjnej / 135
- 6. Przewlekłość w wydaniu postanowienia w postępowaniu administracyjnym / 139
- 7. Przewlekłość w wydaniu postanowienia w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym / 144
- 8. Przewlekłość w wydaniu innych niż decyzje i postanowienia aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa / 153
- 9. Przewlekłość w wydaniu pisemnej interpretacji przepisów prawa podatkowego w indywidualnej sprawie / 156
- 10. Przewlekłość w wykonaniu wyroku sądu administracyjnego / 158
- 11. Podsumowanie / 169

Rozdział III

Przesłanki dopuszczalności skargi / 179

- 1. Uwagi ogólne / 179
- 2. Przesłanki materialne / 187
 - 2.1. Właściwość sądu administracyjnego / 187
 - 2.1.1. Uwagi ogólne / 187

- 2.1.2. Kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez sądy powszechne / **191**
- 2.1.3. Kontrola przewlekłości postępowania administracyjnego w sprawie bezpośrednio albo pośrednio kontrolowanej przez sąd powszechny / **195**
- 2.1.4. Kontrola przewlekłości postępowania administracyjnego w sprawie należącej do właściwości sądu powszechnego / **203**
- 2.1.5. Ograniczenia właściwości o charakterze wewnętrznym / **206**
- 2.2. Brak zawisłości sprawy / **210**
- 2.3. Legitymacja skargowa / **216**
 - 2.3.1. Uwagi ogólne / **216**
 - 2.3.2. Legitymacja skargowa materialna / **218**
 - 2.3.3. Legitymacja skargowa formalna / **225**
- 2.4. Zdolność sądowa stron oraz zdolność procesowa strony skarżącej / **229**
 - 2.4.1. Uwagi ogólne / **229**
 - 2.4.2. Zdolność sądowa stron / **230**
 - 2.4.3. Zdolność procesowa strony skarżącej / **236**
- 2.5. Wykorzystanie środków obrony prawnej na drodze administracyjnej / **244**
- 3. Przesłanki formalne / **255**
 - 3.1. Uwagi ogólne / **255**
 - 3.2. Forma i treść skargi / **259**
 - 3.3. Tryb wniesienia skargi / **264**
 - 3.4. Wpis / **266**
 - 3.5. Odpisy skargi / **270**
- 4. Podsumowanie / **272**

Rozdział IV

Przesłanki uwzględnienia skargi / 276

- 1. Uwagi ogólne / **276**
- 2. Umorzenie postępowania / **278**
 - 2.1. Uwagi ogólne / **278**
 - 2.2. Cofnięcie skargi / **279**
 - 2.3. Śmierć strony / **282**
 - 2.4. Autokontrola organu administracji / **283**

3. Granice rozstrzygnięcia sprawy sądowoadministracyjnej / **301**
 - 3.1. Uwagi ogólne / **301**
 - 3.2. Zakres horyzontalny / **302**
 - 3.3. Zakres wertykalny / **311**
4. Kryteria oceny zarzutu przewlekłości postępowania / **316**
 - 4.1. Uwagi ogólne / **316**
 - 4.2. Terminowość czynności / **323**
 - 4.3. Prawidłowość czynności / **327**
 - 4.4. Charakter sprawy / **337**
 - 4.5. Stopień faktycznej i prawnej zawichości sprawy / **338**
 - 4.6. Znaczenie sprawy dla strony, która wniosła skargę / **339**
 - 4.7. Zachowanie stron / **341**
5. Uwzględnienie skargi / **342**
 - 5.1. Uwagi ogólne / **342**
 - 5.2. Zobowiązanie organu do wydania w określonym terminie aktu lub interpretacji lub dokonania czynności lub stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa / **346**
 - 5.3. Stwierdzenie, czy przewlekłe prowadzenie postępowania miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa / **349**
 - 5.4. Wymierzenie grzywny / **358**
6. Oddalenie skargi / **363**
7. Zagadnienia intertemporalne / **365**
8. Podsumowanie / **372**

Wnioski końcowe / **379**

Wykaz orzeczeń / **395**

Bibliografia / **433**

Wykaz skrótów

1. Akty prawne

- EKPC** 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 z późn. zm.)
- k.k.** ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 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 UE** Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 391)

- k.s.h.** ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1030 z późn. zm.)
- MPPOiP** Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167, załącznik)
- o.p.** ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 749 z późn. zm.)
- p.o.ś.** ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 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. z 2002 r. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.)
- p.u.s.p.** ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 427 z późn. zm.)
- u.o.m.f.p.** 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.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.)

ustawa o NSA	ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 z późn. zm.)
ustawa skargowa z 2004 r.	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.)
ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r.	ustawa z 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 z późn. zm.)
u.s.u.s.	ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1442 z późn. zm.)

2. Czasopisma i wydawnictwa promulgacyjne

ATDP	Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka
CBOSA	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
GSP	Gdańskie Studia Prawnicze
GSP-Prz. Orz.	Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa
KPP	Kwartalnik Prawa Prywatnego
KZS	Krakowskie Zeszyty Sądowe
LEX	System Informacji Prawnej LEX
M.P.	Monitor Polski
M. Pod.	Monitor Podatkowy
ONSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego

ONSAiWSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSAB	Orzecznictwo Sądów Apelacji Białostockiej
OSNC	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNCP	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna oraz Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNP	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSNKW	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Izba Wojskowa
OSP	Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPiKA	Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
Pal.	Palestra
PiP	Państwo i Prawo
PPP	Przegląd Prawa Publicznego
Prok. i Pr.	Prokuratura i Prawo
Prz. Sejm.	Przegląd Sejmowy
PS	Przegląd Sądowy
ST	Samorząd Terytorialny
ZNSA	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

3. Inne

BO NSA	Biuro Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego
ETPC	Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
NTA	Najwyższy Trybunał Administracyjny
RPD	Rzecznik Praw Dziecka
RPO	Rzecznik Praw Obywatelskich
SA	sąd apelacyjny
SKO	Samorządowe Kolegium Odwoławcze
SN	Sąd Najwyższy
SO	sąd okręgowy
TK	Trybunał Konstytucyjny
UKE	Urząd Komunikacji Elektronicznej
UOKiK	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
URE	Urząd Regulacji Energetyki
WSA	wojewódzki sąd administracyjny

Wstęp

A. Niniejsza monografia dotyczy wymienionej w art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. skargi do sądu administracyjnego na przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ administracji publicznej. Ten środek prawny został wprowadzony do polskiego systemu prawa z dniem 11 kwietnia 2011 r.¹, uzupełniając dotychczasowe instrumentarium służące jednostce do akceleracji działań organów władzy publicznej, obejmujące przede wszystkim skargę na bezczynność organu administracyjnego, skargę na przewlekłość postępowania sądowego i sądownoadministracyjnego oraz skargę do ETPC w Strasburgu.

Wybór przedmiotu analizy podyktowany został po pierwsze luką w literaturze, ponieważ na gruncie postępowania administracyjnego nie ma monograficznego opracowania poświęconego zjawisku przewlekłości. Po drugie, jest motywowany względami merytorycznymi, gdyż tytułowe zagadnienie ma duże znaczenie zarówno dla podmiotów administrowanych, jak i ochrony interesu publicznego², a jednocześnie stanowi przedmiot sprzecznych wypowiedzi doktryny oraz nie jest jednolicie postrzegane w judykaturze. Dotyczy to już samego rozumienia pojęcia „przewlekłość postępowania administracyjnego”, a co za tym idzie wielu kwestii szczegółowych.

B. Tytuł pracy brzmi: „Skarga na przewlekłość postępowania administracyjnego”. Co prawda art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. i inne przepisy regulujące postępowanie sądownoadministracyjne posługują się terminem „przewlekłe prowadzenie postępowania”, ale nie powinno budzić

¹ Ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r.

² B. Adamiak, *Od klasycznych do współczesnych koncepcji gwarancji prawa do szybkiego załatwienia sprawy administracyjnej* (w:) J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 18; K. Janas, *Przewlekłość postępowania podatkowego – rozważania na tle art. 140 Ordynacji podatkowej* (w:) J. Glumińska-Pawlic (red.), *Absurdy polskiego prawa podatkowego. Teoria i praktyka*, Katowice 2012, s. 70–71.

kontrowersji, że termin ustawowy oznacza tyle co „przewlekłość postępowania”. Wystarczy dodać, że w języku prawniczym, zarówno w wykładni doktrynalnej, jak i operatywnej używa się właśnie terminu „przewlekłość postępowania administracyjnego”.

C. Zakres monografii (jej ramy) wyznaczają łącznie trzy elementy zawarte w tytule: 1) skarga – jako jeden z instrumentów służących zwalczaniu niesprawności działań administracji; 2) przewlekłość – jako jedna z postaci niesprawnego funkcjonowania administracji; 3) postępowanie administracyjne – jako swoiście pojmowany wycinek z zespołu procedur administracyjnych objęty zakresem zastosowania skargi do sądu administracyjnego na przewlekłość załatwienia sprawy administracyjnej.

Rozważania zostaną skoncentrowane na skardze, która uruchamia kontrolne działanie sądu administracyjnego wobec administracji publicznej. Tylko w niezbędnym zakresie, z uwagi na konotacje językowe oraz wzgląd na spójność systemu prawa i realizowane funkcje, zostaną poddane analizie inne środki prawne: zażalenie na przewlekłość postępowania (art. 37 k.p.a.), ponaglenie (art. 141 o.p.), skarga powszechna na przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw (art. 227 k.p.a.), skarga na przewlekłość postępowania egzekucyjnego (art. 54 u.p.e.a.) oraz skarga na niewykonanie wyroku sądu administracyjnego (art. 154 p.p.s.a.).

W szerszej perspektywie ukazana zostanie skarga do sądu administracyjnego na bezczynność organu administracji publicznej w sprawach indywidualnych (art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.), ponieważ skarga tytułowa została skonstruowana na jej wzór, a według zamierzeń projektodawcy celem jej wprowadzenia do systemu prawa było wypełnienie luki, którą w ochronie praw jednostki pozostawia skarga na bezczynność.

Tło dla oceny realizacji tego zamierzenia stanowić będzie indywidualna skarga do ETPC (art. 34 EKPC), a przede wszystkim wykształcone w orzecznictwie Trybunału w Strasburgu na gruncie art. 6 ust. 1 EKPC standardy ochrony prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. Uwzględnienie tej płaszczyzny jest niezbędne, gdyż po pierwsze, w aktualnej sytuacji polityczno-ustrojowej Europy ochrona prawa jednostki do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki jest realizowana przez sądy poszczególnych państw, a jednocześnie swoistą kontrolę nad funkcjonowaniem tego wewnętrznego systemu ochrony sprawują sądy międzynarodowe, w szczególności Europejski Trybunał

Praw Człowieka w Strasburgu. Po drugie zaś, do standardów ETPC odwołał się również projektodawca.

Trzecim punktem odniesienia dla analizy tytułowej skargi będzie skarga na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (uregulowana w ustawie skargowej z 2004 r.). Stanowi ona krajowy środek prawny służący przeciwdziałaniu przewlekłości postępowania sądowego (w sprawach karnych także przedsądowego postępowania przygotowawczego) wprowadzony do polskiego systemu prawa pod wpływem orzecznictwa ETPC.

Konieczność tak kompleksowego ujęcia wynika z tego, że dokonywana przez Trybunał w Strasburgu ocena zachowania rozsądnego terminu w rozpoznaniu danej sprawy jest relatywizowana do postępowania jako całości i dokonywana na podstawie tych samych kryteriów, a z kolei krajowa kontrola sprawności postępowania administracyjnego w tej samej sprawie administracyjnej rozumianej materialnie jest inicjowana albo skargą na przewlekłość z art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a., albo skargą na przewlekłość z ustawy skargowej z 2004 r., w zależności od etapu, na którym weryfikowane postępowanie się znajduje. Etap pierwszy, czyli postępowanie rozpoznawcze przed organem administracyjnym, podlega kontroli na skutek wniesienia skargi tytułowej. Etap drugi, to jest postępowanie przed sądem administracyjnym w razie zaskarżenia aktu albo czynności organu administracyjnego, ewentualnie postępowanie przed sądem powszechnym sprawującym bezpośrednią albo pośrednią kontrolę administracji, pod względem sprawności jest weryfikowane na skutek wykorzystania skargi uregulowanej w ustawie skargowej z 2004 r. Kontrola etapu trzeciego, czyli ewentualnego postępowania egzekucyjnego, jest inicjowana znów skargą z art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. (w związku z art. 3 § 2 pkt 3 p.p.s.a.), względnie – w odniesieniu do postępowania prowadzonego przez komornika, który może przeprowadzać egzekucję obowiązków administracyjnych na skutek postanowienia sądu rejonowego w razie zbiegu z egzekucją sądową co do tej samej rzeczy lub prawa majątkowego (art. 62 u.p.e.a., art. 773 k.p.c.) – podlega zaskarżeniu środkiem prawnym uregulowanym w ustawie skargowej z 2004 r.

Właśnie wskazane powiązanie tytułowej skargi z jednej strony ze skargą na bezczynność organu (art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.), z drugiej ze skargą na przewlekłość postępowania sądowego stanowiło inspirację

do przeprowadzenia w pracy weryfikacji prawidłowości dokonanego przez ustawodawcę wyboru uregulowania tytułowej skargi w sposób synchroniczny do skargi na bezczynność organu i rezygnacji z wprowadzenia zaskarżalności przewlekłości postępowania administracyjnego do ustawy skargowej z 2004 r.

Ramy monografii wyznacza jeden z przejawów niesprawności w działaniu administracji publicznej: przewlekłość postępowania. Dlatego tylko w niezbędnych granicach omówione zostanie pojęcie bezczynności organu, stanowiące przedmiot równoległej skargi, chroniącej prawo jednostki do rozpoznania sprawy administracyjnej bez nieuzasadnionej zwłoki. Syntetyczne odniesienie się do pojęcia bezczynności jest konieczne, bowiem o ile w warstwie procesowej dorobek doktryny i orzecznictwa sądowego wykształcony na gruncie skargi na bezczynność organu może zostać wykorzystany w szerszym zakresie przy analizie skargi tytułowej, o tyle w warstwie merytorycznej nie jest to możliwe. Definicja pojęcia „przewlekłość postępowania”, jego zakres przedmiotowy i w dalszej perspektywie kategoria postępowań, których akceleracji nie nominalnie, lecz realnie ten środek zaskarżenia służy, wymaga uprzedniego odniesienia się do istoty pojęcia „bezczynność organu”. Wątpliwości, które powstają na skutek zestawienia tych dwóch pojęć, lapidarnie można ująć w pytaniu, czym jest przewlekłość oraz kiedy mamy do czynienia z bezczynnością, a kiedy z przewlekłością? W konsekwencji pewnej uwagi wymaga również konstrukcja konwencjonalnie określana jako milczenie organu administracyjnego. Jest ona ściśle związana z pojęciem bezczynności, ponieważ – rozumiana jako dopuszczony przez prawodawcę brak aktywności administracji w celu wytworzenia, zmiany lub eliminacji stosunków materialnoprawnych w sferze prawa administracyjnego – stan bezczynności wyłącza.

Trzecim elementem zakreślającym horyzont pracy jest pojęcie postępowania administracyjnego, którego może dotyczyć skarga na przewlekłość. Postępowanie administracyjne bywa rozumiane w różnoraki sposób.

W sensie wąskim to tzw. jurysdykcyjne postępowanie administracyjne, określane jako regulowany przez prawo procesowe ciąg czynności procesowych podejmowanych przez organ prowadzący postępowanie i przez jego uczestników w celu rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w formie decyzji administracyjnej, jak i ciąg czynności procesowych

podjętych celu weryfikacji decyzji administracyjnej³. W ramach tak rozumianego postępowania administracyjnego dokonuje się dalej idących podziałów: na postępowanie ogólne uregulowane w działach I, II, IV i IX kodeksu postępowania administracyjnego oraz postępowania szczególne uregulowane w ustawach odrębnych w sposób autonomiczny (całościowo w jednej, względnie w kilku ustawach w odniesieniu do spraw określonego rodzaju)⁴ albo w sposób nieautonomiczny (obejmujący tylko podstawowe, charakterystyczne dla danego postępowania zagadnienia procesowe, z odesłaniem w pozostałych kwestiach do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego)⁵.

W sensie szerokim przez postępowanie administracyjne może być rozumiane każde postępowanie, które jest prowadzone przez organ administracji publicznej. W tym rozumieniu do postępowania administracyjnego zalicza się postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające w administracji, postępowanie przed sądami administracyjnymi czy też postępowanie karno-administracyjne (w sprawach o wykroczenia)⁶. Szerokie ujęcie postępowania administracyjnego pozwala zakwalifikować do niego również postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń, postępowanie w sprawach skarg i wniosków, uregulowane odpowiednio w dziale VII i VIII kodeksu postępowania administracyjnego, postępowanie w sprawach wynikających z podległości organizacyjnej lub służbowej, a nawet postępowanie legislacyjne, czyli tryb stanowienia aktów normatywnych przez organy administracji⁷, a ponadto postępowania dotyczące zamówień publicznych, planowania przestrzennego

³ J. Borkowski (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2011, s. 100; J. Jendrośka, *Ogólne postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Wrocław 2007, s. 11.

⁴ Na przykład postępowanie podatkowe, celne.

⁵ Na przykład postępowanie w sprawach ochrony danych osobowych, z zakresu prawa wodnego – szerzej C. Martysz (w:) G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 13–16.

⁶ Por. M. Wierzbowski (w:) M. Wierzbowski (red.), M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2006, s. 4; E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne – ogólne, egzekucyjne i sądowniczo-administracyjne*, Toruń 2012, s. 30–31.

⁷ Z.R. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2011, s. 55; A. Wróbel (w:) K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowniczo-administracyjne*, Kraków 2005, s. 15–20.

czy gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi mienie publiczne⁸.

Niniejsza monografia dotyczy tych kategorii postępowań prowadzonych przez organy administracji publicznej, co do których ustawodawca zdecydował, że podlegać będą zainicjowanej na skutek skargi kontroli sądownoadministracyjnej w zakresie stanu przewlekłości. Stosownie do art. 3 § 2 pkt 8 w zw. z pkt 1–4a p.p.s.a. tytułowe „postępowanie administracyjne” obejmuje zatem: a) postępowania administracyjne, które finalizowane są decyzją administracyjną, a więc tzw. jurysdykcyjne postępowanie administracyjne, b) postępowania akcesoryjne w ramach głównego postępowania jurysdykcyjnego, finalizowane postanowieniem administracyjnym, c) postępowania egzekucyjne i zabezpieczające w administracji, w których wydawane są postanowienia, d) inne (niesformalizowane) postępowania dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa finalizowane innymi niż decyzje i postanowienia aktami lub czynnościami z zakresu administracji publicznej, e) postępowania w sprawie wydania w indywidualnej sprawie pisemnej interpretacji przepisów prawa podatkowego.

D. Z uwagi na to, że zdecydowana większość spraw administracyjnych jest rozstrzygana w tzw. jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym, a w jego ramach w postępowaniu ogólnym uregulowanym w kodeksie postępowania administracyjnego, rozważania skupią się na zaskarżaniu przewlekłości ogólnego postępowania administracyjnego. Zagadnienie zwalczania przewlekłości w jurysdykcyjnych postępowaniach szczególnych (np. na gruncie ordynacji podatkowej) oraz w postępowaniach finalizowanych postanowieniami, innymi aktami lub czynnościami, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 2–4a p.p.s.a., zostanie zaprezentowane tylko w niezbędnym zakresie, który z uwagi na swoje odrębności wymaga specjalnego zasygnalizowania.

W książce nie przyjęto założenia prezentacji wszystkich kwestii dotyczących skargi na przewlekłość w innych kategoriach postępowań, w tym w szczególnych postępowaniach jurysdykcyjnych, ponieważ wielość wątków i zagadnień problemowych z tym związanych znacznie wykracza poza wybrany cel pracy, jakim jest analiza kierunku i zakresu zmiany sytuacji prawnej jednostki w postępowaniu administracyjnym na skutek wprowadzenia do systemu prawa tytułowej skargi, przy

⁸ Por. R. Suwaj, *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*, Warszawa 2009, s. 29.

uwzględnieniu przede wszystkim skargi na bezczynność organu (art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.) oraz standardów wypracowanych w orzecznictwie ETPC na gruncie art. 6 ust. 1 EKPC.

E. W monografii wyodrębniono cztery problemy badawcze, najpierw poddając analizie elementy statyczne, później elementy kinetyczne tytułowej skargi.

W rozdziale I zostaną przedstawione źródła i standardy prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, najpierw na poziomie Konstytucji RP oraz aktów prawa międzynarodowego i syntetycznie prawa Unii Europejskiej, w dalszej kolejności na poziomie ustawy, oddzielnie na gruncie stanu prawnego przed 11 kwietnia 2011 r. oraz od tej daty. Zaprezentowana zostanie geneza ustawy skargowej z 2004 r., konstrukcja uregulowanego w niej krajowego środka prawnego służącego przeciwdziałaniu przewlekłości, a także przebieg prac legislacyjnych nad wprowadzeniem sądowej kontroli przewlekłości postępowania administracyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem projektu przygotowanego przez Biuro Pełnomocnika do spraw postępowań przed międzynarodowymi organami ochrony praw człowieka MSZ, przewidującego rozszerzenie zakresu stosowania ustawy skargowej z 2004 r. W końcowej części rozdziału skuteczność krajowych środków prawnych przeciwdziałających inercji postępowania administracyjnego zostanie odniesiona do standardów wynikających z orzecznictwa ETPC.

W rozdziale II podjęto próbę zdefiniowania pojęcia „przewlekłość postępowania administracyjnego” oraz określenia przedmiotu tytułowej skargi. W tytule rozdziału wyeksponowano problem budowy definicji, gdyż jest to zagadnienie fundamentalne, węzłowe dla dalszych wywodów. Punktem wyjścia będzie pojęcie „bezczynność organu” oraz definicja legalna przewlekłości postępowania zawarta w art. 2 ust. 1 ustawy skargowej z 2004 r. Następnie zostaną wskazane różnice konstrukcyjne pomiędzy zaskarżalnym stanem bezczynności organu a przewlekłością postępowania administracyjnego. W dalszej kolejności omówione zostanie zagadnienie skargi na przewlekłość w odniesieniu do każdej kategorii postępowań finalizowanych aktami lub czynnościami wymienionymi w art. 3 § 2 pkt 1–4a p.p.s.a., a także przewlekłość w wykonaniu wyroku sądu administracyjnego (art. 154 p.p.s.a.).

Rozdział III poświęcono przesłankom dopuszczalności tytułowej skargi, a więc omówieniu tych okoliczności, od których zależy samo skuteczne uruchomienie procedury sądowoadministracyjnej. Z uwagi na specyfikę skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania, której

istota polega na zakwestionowaniu braku działania określającego sytuację prawną jednostki, rozważania zostaną ukierunkowane na ustalenie aktualności dorobku doktryny i orzecnictwa wypracowanego na gruncie dopuszczalności zaskarżenia aktu administracyjnego.

W rozdziale IV omówiono okoliczności, które stanowią podstawę merytoryczną udzielenia skarżącemu sądowej ochrony przed przewlekłym prowadzeniem postępowania przez organ administracyjny. Tytuł rozdziału nawiązuje do tytułu rozdziału III w celu podkreślenia różnic pomiędzy przesłankami dopuszczalności skargi oraz przesłankami jej uwzględnienia. W tym miejscu zostanie także omówione zagadnienie umorzenia postępowania przed sądem, jak również problem granic rozstrzygania sprawy przez sąd administracyjny, gdyż ich ustalenie (zawężenie albo rozszerzenie – poziome i pionowe) może wpływać na kierunek rozstrzygnięcia co do zasadności skargi. W dalszej kolejności zostaną zaprezentowane kryteria, według których powinna następować ocena, czy w badanym postępowaniu administracyjnym doszło do przewlekłości, oraz środki prawne, które może zastosować sąd w razie uwzględnienia skargi. Rozdział zakończy uwagi o charakterze intertemporalnym.

Podsumowanie monografii stanowią będą wnioski końcowe, nawiązujące do wskazanego wcześniej celu pracy i stanowiące rezultat przeprowadzonych rozważań w każdym z czterech jej rozdziałów. W pierwszym rzędzie dotyczyć będą obowiązującego stanu prawnego, a w dalszej kolejności stanowiąc propozycje kierowane do ustawodawcy.

F. Monografia nie aspiruje do wyczerpującej, zamykającej temat analizy skargi na przewlekłość postępowania administracyjnego. Stanowi pierwszą w doktrynie próbę kompleksowego naświetlenia źródeł i standardów prawa do rozpoznania sprawy administracyjnej bez nieuzasadnionej zwłoki, zdefiniowania substratu zaskarżenia oraz wskazania okoliczności warunkujących dopuszczalność i zasadność tytułowego środka prawnego. Przedstawione poglądy autora mogą być impulsem do kontynuowania, pogłębiania i rozwijania dyskursu w przedmiocie jednego z aspektów sprawiedliwości proceduralnej – prawa do rozstrzygnięcia sprawy w rozsądnym terminie.

G. Niniejsza monografia została oparta na rozprawie doktorskiej opracowanej w Katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, złożonej w marcu 2013 r. Pragnę w tym miejscu wyrazić głęboką wdzięczność promotorowi mojej rozprawy doktorskiej Panu Profesorowi dr. hab. Andrzejowi Matanowi

za pełną życzliwości opiekę naukową oraz udzielone mi wsparcie. Dziękuję także recenzentom rozprawy Panu Profesorowi dr. hab. Janowi Pawłowi Tarno oraz Panu Profesorowi dr. hab. Grzegorzowi Łaszczyca za cenne uwagi i wskazówki, które starałem się wykorzystać przy publikacji tej książki. Serdecznie dziękuję też Panu sędziemu Naczelnego Sądu Administracyjnego Bonifacemu Bronkowskiemu za inspirację do napisania rozprawy doktorskiej.

Rozdział I

Źródła i standardy prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki

1. Uwagi ogólne

A. W demokratycznym państwie prawnym problematyka sądowej kontroli przewlekłego prowadzenia postępowania przez organ administracji publicznej w sprawie indywidualnej musi być rozważana w dwóch aspektach. Po pierwsze, wymaga scharakteryzowania stanu określonego przez ustawodawcę jako „przewlekłe prowadzenie postępowania” przez pryzmat zasady praworządności. Po drugie, wiąże się z przysługującym jednostce publicznym prawem podmiotowym do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, które stanowi element konstytucyjnego „prawa do sądu”.

B. Zasada praworządności zawiera się już w zasadzie demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), choć *expressis verbis* została wyrażona w art. 7 Konstytucji RP, który brzmi: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Na płaszczyźnie ustawowej, w przepisach regulujących postępowanie administracyjne znajduje ona swoją konkretyzację w art. 6 i 7 oraz 8 k.p.a.⁹, z których wynika, że organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa, a także w toku postępowania, stojąc na straży praworządności i mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, jak też prowadzą postępowanie w sposób budzący za-

⁹ Por. uzasadnienie uchwały TK z dnia 16 marca 1994 r., W 8/93, OTK 1994, nr 1, poz. 18.

ufanie jego uczestników do władzy publicznej. Zasada efektywności (sprawności, szybkości, skuteczności, ekonomiczności i celowości działań) administracji publicznej¹⁰ jest ponadto wyrażana przez art. 12 k.p.a., według którego „§ 1. Organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. § 2. Sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwiane niezwłocznie”. Zasada ta stanowi ważny szkielet dla innych konstrukcji procesowych, wpływając bezpośrednio na przepisy kodeksowe o terminach, m.in. na przepisy przewidujące termin dla dokonania czynności¹¹. Wymienione zasady ogólne postępowania administracyjnego mają charakter norm prawnych, które mogą być stosowane samodzielnie albo współstosowane z innymi przepisami kodeksu postępowania administracyjnego i to nie tylko w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym finalizowanym decyzją administracyjną, lecz również w innych postępowaniach zmierzających do podjęcia innych czynności administracyjnych, np. czynności materialno-technicznych¹². Zasady te zostały rozwinięte w dalszych regulacjach kodeksu, z których największe znaczenie w kontekście zwalczania przewlekłego prowadzenia postępowania mają postanowienia art. 35–38 k.p.a.¹³ Także w orzecznictwie wyrażane jest stanowisko, że zasada praworządności oraz dyrektywy sformułowane w art. 7, 8 oraz 12 k.p.a. odnoszą się do ścisłego przestrzegania terminów wyznaczonych do załatwienia spraw określonych w art. 35 k.p.a.¹⁴ Zachowanie¹⁵ organu administracji zatem jest bezprawne jako niezgodne z konstytucyjną i kodeksową zasadą praworządności oraz innymi zasadami uzewnętrzniającymi prawo

¹⁰ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 92.

¹¹ R. Hauser, *Rola przepisów procesowych w realizacji norm materialnych prawa administracyjnego* (w:) Z. Leoński (red.), *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, Poznań 1998, s. 24.

¹² A. Matan, *Zasada uwzględniania z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli w świetle orzecznictwa sądowego* (w:) C. Martysz, A. Matan, Z. Tobor (red.), *Zasady prawa. Materiały konferencyjne*, Bydgoszcz–Katowice 2007, s. 141.

¹³ G. Łaszczycza (w:) G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. I, Warszawa 2010, s. 150.

¹⁴ Wyrok NSA z dnia 6 października 2000 r., IV SA 105/00, LEX nr 53462; wyrok NSA z dnia 1 sierpnia 1985 r., SAB/Gd 21/85 w: H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004, s. 205.

¹⁵ Przez „zachowanie” w pracy rozumiem zarówno „działanie”, jak i „niedziałanie” organu administracji publicznej.

strony do sprawnego rozpoznania jej sprawy nie tylko jeśli organ nie ma kompetencji do działania lub gdy działa z jej przekroczeniem, ale również jeśli nie realizuje nałożonego na niego obowiązku¹⁶, ewentualnie jeśli realizacja ta wydłuża się w czasie ponad uzasadniony okres.

C. W drugim aspekcie sądową kontrolę sprawności postępowania administracyjnego należy postrzegać jako realizację przysługującego jednostce publicznego prawa podmiotowego do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Prawo to nie stanowi dobra osobistego w rozumieniu art. 23 k.c.¹⁷ Przez pojęcie publicznego prawa podmiotowego¹⁸ rozumiem sytuację prawną jednostki, w obrębie której, opierając się na chroniących interesy prawne jednostki normach prawnych, może ona skutecznie żądać czegoś od państwa lub może w sposób niekwestionowany przez państwo coś zdziałać¹⁹. W literaturze formułuje się konkretne właściwości publicznych praw podmiotowych²⁰, poza

¹⁶ Z. Ziemiński, *Praworządność* (w:) A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1992, s. 286; M. Miłosz, *Bezczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 325.

¹⁷ Wyrok SN z dnia 6 maja 2010 r., II CSK 640/09, LEX nr 598758; wyrok SA w Katowicach z dnia 15 listopada 2011 r., I ACa 509/11, LEX nr 1171251.

¹⁸ Kategoria ta przez M. Kuleszę została określona mianem „praw podmiotowych administracyjnych”, gdyż zdaniem tego autora prawa te mogą zaistnieć jedynie jako efekt objęcia danej sfery zachowania się jednostki regulacją administracyjną – M. Kulesza, *Materiały do nauki prawa administracyjnego (z orzecznictwa sądowego)*, Warszawa 1989, s. 123.

¹⁹ J. Boć, A. Błaś (w:) J. Boć (red.), J. Blicharz, A. Błaś, A. Chajbrowicz, S. Hojda, J. Jendroška, J. Jeżewski, L. Kieres, U. Kocowska, J. Kremis, P. Lisowski, M. Miemiec, J. Supernat, *Prawo administracyjne*, Wrocław 1994, s. 307. Przegląd koncepcji publicznego prawa podmiotowego przedstawia A. Wróbel – Z. Duniewska, R. Hauser, M. Jaśkowska. M. Matczak, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Instytucje prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2010, s. 317–321.

²⁰ Właściwości publicznych praw podmiotowych: 1) ich źródłem jest przede wszystkim Konstytucja; 2) stanowią korelat określonego prawnie obowiązku administracji, dają możliwość żądania od administracji oznaczonego zachowania się przy ustalonym stanie faktycznym; 3) zostały udzielone obywatelom w interesie publicznym, to jest dla ochrony tych ich interesów, których zabezpieczenie leży również w interesie ogółu; 4) polegają naindywidualizowanych roszczeniach jednostki, a nie tylko na ogólnych interesach prawnie chronionych; 5) kierowane są nie wobec państwa jako całości porządku prawnego, ale przeciwko określonemu podmiotowi władzy w celu wyegzekwowania od niego stosowania się do obiektywnego porządku prawnego; 6) nie dotyczą relacji pomiędzy obywatelami, ale wyłącznie między jednostką a państwem, służą kontroli działalności władzy, a nie innych jednostek; 7) podmiotami publicznych praw podmiotowych są przede wszystkim obywatele, choć nie tylko; 8) ich podmiotem oprócz obywateli może

Paweł Kornacki – doktor nauk prawnych; sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach; autor publikacji z zakresu prawa administracyjnego i prawa karnego.

■ W monografii Autor w sposób kompleksowy, a jednocześnie precyzyjny omawia tematykę prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki w postępowaniu administracyjnym, w tym m.in.:

- przybliży praktyczne aspekty sądowej kontroli sprawności funkcjonowania aparatu administracyjnego,
- przeprowadza teoretycznoprawną analizę skargi na przewlekłość postępowania administracyjnego,
- dokonuje oceny istniejącego w tym zakresie stanu prawnego oraz formułuje wnioski *de lege ferenda*,
- przywołuje prawnomiędzynarodowe wzorce przeciwdziałania przewlekłości postępowań administracyjnych oraz przedstawia wynikającą z nich propozycję interpretacyjną pojęcia przewlekłości postępowania administracyjnego,
- prezentuje przesłanki dopuszczalności tytułowej skargi oraz okoliczności, które warunkują uwzględnienie tej skargi przez sąd.

■ Szeroko powoływana literatura tematu oraz obficie cytowane orzecznictwo sądów, Trybunału Konstytucyjnego i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu umożliwiają czytelnikowi dotarcie do innych źródeł, w których podjęto analizę konkretnego problemu. Systematyka tekstu ułatwi szybkie odnalezienie odpowiedzi na najważniejsze pytania.

■ Książka jest przeznaczona dla sędziów, adwokatów, radców prawnych, prokuratorów, pracowników organów administracji publicznej oraz pracowników naukowych.

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-264-3340-5



9 788326 433405

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



9788326433405 M01 P01