

PRAWO O POSTĘPOWANIU PRZED SĄDAMI ADMINISTRACYJNYMI

Komentarz

Bogusław Dauter, Andrzej Kabat
Małgorzata Niezgódka-Medek

KOMENTARZE

WYDANIE **8**

PRAWO O POSTĘPOWANIU PRZED SĄDAMI ADMINISTRACYJNYMI

Komentarz

Bogusław Dauter, Andrzej Kabat
Małgorzata Niezgódka-Medek

Zamów książkę w księgarni internetowej

profinfo.pl
księgarnia internetowa

KOMENTARZE

WYDANIE

8

Stan prawny na 1 lutego 2020 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne
JustLuk

Projekt okładek serii
Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Komentarze do poszczególnych artykułów napisali:

Bogusław Dauter: art. 45–49b, 60–64, 65–122, 154–172, 176–193, 285a–285l

Andrzej Kabat: art. 1–24, 50–59, 64a–64e, 132–153, 194–198, 264–285, 286–301

Małgorzata Niezgodka-Medek: art. 25–44, 123–131, 173–175, 199–263

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 Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8187-501-1

8. wydanie

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

M. Stahl, OSP 2003/10, s. 557–560). Natomiast za szerokim pojmowaniem terminu akt nadzoru opowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z 6.03.2014 r., II SA/Bk 1162/13, ONSA WSA 2015/3, poz. 55, uznając, że zarządzenie zastępcze wojewody o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wydane na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.), jest aktem nadzoru, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a. W uzasadnieniu wyroku wskazano m.in., że zarządzenie zastępcze w przedmiocie przystąpienia do sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego stanowi element procedury zmierzającej do sporządzenia przez wojewodę w zastępstwie gminy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i niewątpliwie stanowi ingerencję w działalność nadzorowanej gminy (s. 163).

45. W postanowieniu z 11.10.2011 r., II OSK 2129/11, CBOSA, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że pismo organu nadzoru – w tym przypadku Prezydenta m.st. Warszawy – informujące o odmowie oceny i badania uchwały rady dzielnicy w trybie nadzoru nie jest ani aktem nadzoru, ani aktem organów jednostek samorządu terytorialnego podejmowanym w sprawach z zakresu administracji publicznej, ani innym aktem, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Tym samym nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

9. Bezczynność i przewlekłość postępowania

46. W tezie 4 wskazano, że nowela z grudnia 2010 r. uzupełniła treść art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. przez ustanowienie skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania. Zgodnie z dotychczasowym stanem prawnym strona może przeciwdziałać przewlekłości postępowania sądownoadministracyjnego, korzystając ze środków prawnych przewidzianych w ustawie o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. Obserwacja praktyki orzeczniczej wykazuje, że Naczelny Sąd Administracyjny przy ocenie przewlekłości postępowania sądownoadministracyjnego brał pod uwagę czas trwania postępowania przed sądem, a więc nie uwzględniał postępowania administracyjnego poprzedzającego wniesienie skargi. W literaturze podniesiono, że takie pojmowanie przewlekłości postępowania sądownoadministracyjnego nie uwzględnia w należyтым stopniu orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, przyjmującego, że ocena przewlekłości postępowania dokonywana jest na tle całego postępowania w danej sprawie, nawet jeżeli jego pewna część nie toczyła się przed sądem (np. A. Skoczylas, *Ocena przewlekłości postępowania sądownoadministracyjnego w świetle orzecznictwa ETPCz i NSA*, ZNSA 2005/2–3, s. 59; W. Rymś, *Skarga na przewlekłość postępowania przed sądami administracyjnymi*, ZNSA 2010/5–6, s. 382; zob. także powołane przez autorów orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka). Dokonane

nowelą z grudnia 2010 r. uzupełnienie treści art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. i przyznanie stronie prawa do skarżenia przewlekłego prowadzenia postępowania przez organy administracji publicznej uwzględnia w pewnym stopniu orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

47. Nowela z kwietnia 2015 r. wprowadziła także zmianę regulacji dotyczącej skargi na bezczynność i przewlekłe prowadzenie postępowania, która łączy się z dokonaną przez tę nowelę zmianą art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (zob. teza 4). W wyniku tej zmiany art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. przewiduje skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w art. 3 § 2 pkt 1–4 p.p.s.a. oraz na przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a. Natomiast dodany przez wspomnianą nowelę art. 3 § 2 pkt 9 p.p.s.a. przewiduje skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach dotyczących innych niż określone w pkt 1–3 aktów i czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa podjętych w postępowaniach określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego oraz w postępowaniach objętych w działach IV, V i VI Ordynacji podatkowej oraz postępowaniach, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw.
48. Komentowana ustawa nie określa, na czym polega „przewlekłe prowadzenie postępowania”, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 8 i 9 p.p.s.a. Brak takiej regulacji może utrudnić stosowanie wymienionego przepisu, zwłaszcza że Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie określa także, na czym polega „bezczynność organu” (zob. T. Woś [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2010, s. 110–111), stanowiąca obok „przewlekłego prowadzenia postępowania” przedmiot skargi przewidzianej w wyjaśnianych przepisach. Powyższy stan prawny uległ częściowej zmianie, gdyż nowela z kwietnia 2017 r. uzupełniła dotychczasową treść art. 37 k.p.a. przez dodanie do tego przepisu regulacji zawierającej definicję bezczynności i przewlekłego prowadzenia postępowania. Zgodnie z art. 37 § 1 pkt 1 k.p.a. bezczynność zachodzi wówczas, gdy nie załatwiono sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a. lub w przepisach szczególnych ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a. Natomiast stosownie do art. 37 § 1 pkt 2 k.p.a. przewlekłość wystąpi wówczas, gdy postępowanie jest prowadzone dłużej, niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy. Wprawdzie zgodzić się należy z T. Wosiem, że zakres tych definicji jest ograniczony, gdyż dotyczy tylko postępowania jurysdykcyjnego w zakresie regulowanym przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego (zob. T. Woś [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2017, s. 112), jednakże wydaje się, iż przytoczone definicje ustawowe mogą stanowić ważną wskazówkę interpretacyjną także w sprawach objętych innymi niż Kodeks postępowania administracyjnego regulacjami procesowymi.

49. Zdaniem Z. Kmiecika przewlekłość postępowania oznacza stan, w którym organy administracyjne prowadzące postępowanie formalnie nie pozostają w zwłóce w załatwieniu sprawy, ponieważ wyznaczają sobie nowy termin jej załatwienia, powołując się na niezależne od siebie przyczyny, a także gdy podejmują działania pozorowane bądź działają opieszale (Z. Kmeciak, *Przewlekłość postępowania administracyjnego*, PiP 2011/6, s. 33). Przedstawione stanowisko należy podzielić. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 24.04.2015 r., I FSK 1881/14, OSP 2015/12, poz. 116, w podobny sposób wyjaśnił treść powyższego określenia ustawowego, stwierdzając, że przez przewlekłe prowadzenie postępowania należy rozumieć sytuację, w której Dyrektor Urzędu Kontroli Skarbowej kilkakrotnie wyznaczył nowy termin załatwienia sprawy bez wyczerpującego podania przyczyny niedotrzymania poprzednio wyznaczonych terminów, a ponadto zbyt długo gromadził i analizował uzyskany materiał dowodowy przy jednoczesnym braku koncepcji co do sposobu zakończenia postępowania (zob. także glosa W. Chróścielewskiego aprobująca stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, OSP 2015/12, s. 1719 i n.).
50. Termin „przewlekłe prowadzenie postępowania”, użyty w znowelizowanym art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a., wskazuje, że nowa skarga dotyczy tylko tych aktów lub czynności określonych w wymienionym przepisie, które są wydawane lub podejmowane w toku prowadzonego postępowania. Jedynie bowiem w tych wypadkach ustawy procesowe określają termin załatwienia sprawy stanowiący podstawę do stwierdzenia, czy stronie przysługuje skarga na przewlekłe prowadzenie postępowania, czy skarga na bezczynność. W związku z powyższym należy zauważyć, że nie wszystkie akty i czynności wymienione w art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. są wydawane lub podejmowane w toku postępowania. W szczególności akty i czynności wymienione w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. są z reguły wydawane lub podejmowane poza sformalizowanym postępowaniem. W tych więc wypadkach wniesienie skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania nie będzie możliwe.
51. W literaturze przyjmuje się, że bezczynność organu administracji publicznej zachodzi wówczas, gdy w prawnie określonym terminie wymieniony organ nie podejmie żadnych czynności w sprawie lub gdy wprowadzie prowadził postępowanie w sprawie, jednakże – mimo istnienia ustawowego obowiązku – nie zakończył go wydaniem stosownego aktu lub nie podjął czynności (T. Woś [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie...*, 2010, s. 70).
52. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 20.07.1999 r., I SAB 60/99, OSP 2000/6, poz. 87, uznał, że organ administracji publicznej pozostaje w bezczynności w każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a., jeżeli nie dopełnił czynności określonych w art. 36 k.p.a. lub nie podjął innych działań wynikających z przepisów procesowych mających na celu usunięcie przeszkody

w wydaniu decyzji. W literaturze podkreśla się, że stanowisko to jest nadal aktualne (zob. W. Chróścielewski, glosa powołana w tezie 49). Jednakże Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 9.02.2012 r., I SAB/Wa 456/11, OSP 2015/3, poz. 25, stwierdził, że bezczynność polega na braku jakichkolwiek działań organu administracji publicznej (zob. także glosa J. Chmielewskiego aprobująca powyższe stanowisko, OSP 2015/3, s. 375 i n.). Odmienne stanowisko Naczelny Sąd Administracyjny zajął w wyroku z 14.02.2017 r., I FSK 1532/15, LEX nr 2249251, uznając, że z bezczynnością organu mamy do czynienia nie tylko wtedy, gdy w prawnie ustalonym terminie organ nie podjął żadnej czynności w sprawie, lecz także wtedy, gdy wprawdzie prowadził postępowanie, ale – mimo istnienia obowiązku i braku przeszkód – nie zakończył go wydaniem decyzji, postanowienia lub innego aktu lub nie podjął stosownej czynności. Przytoczone stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego należy podzielić.

53. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 5.11.1987 r., IV SAB 23/87, ONSA 1988/1, poz. 13, przyjął, że z punktu widzenia dopuszczalności skargi na bezczynność organu administracji obojętne jest, czy organ ten nie wydał decyzji z powodu opieszałości w załatwieniu sprawy, czy wobec uznania, że występują przesłanki negatywne załatwienia sprawy. Na gruncie art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. podobne stanowisko zajmuje m.in. T. Woś (T. Woś (red.), H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie...*, 2010, s. 70; zob. także wyrok NSA z 17.06.2010 r., I OSK 3/10, CBOSA).
54. Nierozpoznanie wniosku o wznowienie postępowania w terminie określonym w art. 35 k.p.a. jest równoznaczne z niewydaniem decyzji administracyjnej (wyrok NSA z 25.05.1990 r., IV SAB 9/90, ONSA 1990/2–3, poz. 42). Orzeczenie to należy uznać za aktualne przy wykładni komentowanego przepisu.
55. Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z 3.09.2013 r., I OPS 2/13, ONSA WSA 2014/1, poz. 2, wyjaśnił, że na pozostawienie sprawy bez rozpoznania (art. 64 § 2 k.p.a.) przysługuje skarga ma bezczynność organu stosownie do art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (zob. glosy K. Łuczaka i A. Jakubowskiego, OSP 2014/5, odpowiednio: s. 699 i n. oraz s. 708 i n., aprobujące stanowisko uchwały). Z kolei w postanowieniu z 12.04.2013 r., I OSK 319/13, ONSA WSA 2014/5, poz. 75, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że jeżeli podmiot zobowiązany do udzielenia prasie informacji (art. 4 ust. 1 pr. pras.) informacji tej nie udziela i nie wydaje w tym przedmiocie żadnego aktu, redaktorowi naczelnemu czasopisma przysługuje skarga do sądu administracyjnego na bezczynność na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.
56. W tezie 19 wskazano, że do postanowień wymienionych w art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. należy również zaliczyć postanowienia o odmowie wydania zaświadczenia bądź zaświadczenia o żądanej treści. W ujęciu art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. dopuszczalna jest zatem

Komentarz kompleksowo i wyczerpująco omawia problematykę postępowania przed sądami administracyjnymi, w szczególności dotyczącą:

- stron i uczestników postępowania oraz pełnomocników,
- postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym,
- uchwał Naczelnego Sądu Administracyjnego,
- środków odwoławczych,
- kosztów postępowania,
- wznowienia postępowania,
- skargi na stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia,
- wykonywania orzeczeń sądowych,
- postępowania w razie zaginięcia lub zniszczenia akt, a także
- postępowania w obrocie zagranicznym.

Autorzy – wybitni specjaliści, sędziowie sądów administracyjnych – położyli nacisk na praktykę stosowania regulacji ustawowych. Przybliżyli uregulowania nowe, a także te, które wywołują kontrowersje, np. wznowienie postępowania sądownoadministracyjnego na podstawie rozstrzygnięcia organu międzynarodowego.

Komentarz zawiera obszerną analizę zmian wprowadzonych do ustawy w ostatnich latach, w tym na mocy nowelizacji dotyczących pism w postępowaniu sądowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 934), właściwości sądów administracyjnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2070), czy też doręczania pism przez sąd za pomocą środków komunikacji elektronicznej (Dz.U. z 2019 r. poz. 2294).

W opracowaniu zostało szeroko wykorzystane orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych. Zaprezentowano także bogaty dorobek literatury przedmiotu.

Komentarz jest przeznaczony przede wszystkim dla sędziów sądów administracyjnych, asystentów sędziego, referendarzy sądowych, a także przedstawicieli innych zawodów prawniczych reprezentujących klientów przed sądami administracyjnym. Zainteresuje także pracowników organów administracji występujących przed sądami administracyjnymi.



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45
ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL
WWW.PROFINFO.PL