

ROMAN HAUSER

TERMINY ZAŁATWIANIA SPRAW W K.P.A. W DOKTRYNIE I ORZECZNICTWIE SĄDOWYM

1. Jednym z istotnych i ważnych problemów dotyczących funkcjonowania administracji publicznej jest szukanie rozwiązań prawnych wymuszających na organach tej administracji sprawność działania. Sprawność działania administracji ma znaczenie przede wszystkim dla podmiotu występującego w stosunku do niej z określonym żądaniem - najczęściej chodzić tu będzie właśnie o załatwienie sprawy poprzez wydanie decyzji administracyjnej. Z drugiej jednak strony sprawność działania administracji ma także istotne znaczenie dla państwa. Pamiętać bowiem należy, że ocena funkcjonowania aparatu państwa, efektywności i sprawności jego działania jest istotnym i ważnym czynnikiem formułowanych społecznych ocen funkcjonowania państwa.

Sprawność działania ma także wpływ na faktyczne możliwości realizacji zadań państwa w różnych sferach. Przykładowo wskaźmy, że przeciągające się w czasie załatwianie spraw podatkowych z oczywistych względów może prowadzić do opóźnienia wpływów finansowych do budżetu państwa. Z tych właśnie względów w ustawodawstwie poszukuje się skutecznych metod dyscyplinowania administracji. W szczególności chodzić tu może o następujące sposoby postępowania: dewolucję kompetencji, polegającą na przeniesieniu sprawy do organu wyższego stopnia, który będzie działał jako organ wyższej instancji w stosunku do organu, który nie załatwił sprawy w instancji niższej; sygnalizację, polegającą na obowiązkowym zawiadomianiu organu wyższego stopnia (najczęściej będącego także organem nadzoru) o każdym przypadku niezałatwienia sprawy w terminie i wreszcie uznawanie milczenia administracji za równoznaczne z wydaniem decyzji pozytywnej, niekiedy w innych systemach prawnych negatywnej. W praktyce występują uregulowania będące różnego typu powiązaniem wskazanych wyżej rozwiązań¹.

2. W ustawodawstwie polskim w różny sposób rozwiązywano problem terminów załatwiania spraw i skutków niezałatwienia sprawy w terminie określonym przepisami prawa. W k.p.a.² (art. 68) ustawodawca nakazując generalnie załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki wskazywał, że sprawy,

¹ Por. B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne*, Warszawa 1996, s. 116. Por. też, B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1953, s. 100.

² Rozporządzenie Prezydenta RP z 22. 03. 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. Nr 36, poz. 341 ze zm.).

które nie wymagają zbierania przedwstępnych informacji, dochodzeń, opinii itp. (a więc w dzisiejszym ujęciu chodziło tu o sprawy, które nie wymagają postępowania wyjaśniającego) winny być z reguły załatwiane niezwłocznie. W innych sprawach, jeżeli przepisy szczególne nie przewidywały terminów odmiennych, obowiązywały terminy określone w rozporządzeniu wynoszące trzy, pięć lub sześć miesięcy w zależności od rodzaju sprawy. W przypadku niezałatwienia sprawy w terminie stronie służyło prawo żądania przekazania sprawy do instancji wyższej celem jej załatwienia. Przewidywany w rozporządzeniu system dewolucji kompetencji ograniczony był niekiedy przepisami szczególnymi, które przewidywały np. domniemanie wydania decyzji pozytywnej³.

K.p.a. w swej pierwotnej wersji przewidywał termin dwóch miesięcy na załatwienie sprawy w I instancji i termin jednego miesiąca na załatwienie sprawy w postępowaniu odwoławczym. Terminowość załatwiania spraw była poddana szczególnej kontroli organów wyższego stopnia poprzez instytucję sygnalizacji, która polegała na obowiązku zawiadamiania organów wyższego stopnia o każdym przypadku niezałatwienia sprawy w terminie. Dodatkową formą ochrony strony przed przewlekłością postępowania była możliwość wniesienia zażalenia na niezałatwienie sprawy w terminie⁴.

Nowela k.p.a. z 1980 r. wprowadziła szereg rozwiązań, które miały doprowadzić do przyspieszenia załatwiania spraw przez organy administracji państwowej⁵. Chodzi tu w szczególności o bardziej precyzyjne określenie przypadków, w których sprawy powinny być załatwiane bezzwłocznie, oraz wprowadzenie jako zasadniczego terminu załatwiania spraw w I instancji terminu jednego miesiąca. Najistotniejsze jednak znaczenie miało w związku z reaktywowaniem sądowej kontroli decyzji administracyjnych i powołaniem NSA wprowadzenie w art. 216 skargi na bezczynność organu administracji. Możliwość uruchomienia postępowania sądowego zapewnia stronie - w przypadku zasadności skargi na bezczynność - najbardziej efektywny sposób ochrony jej praw.

3. Przepisy rozdziału k.p.a. zatytułowanego "Terminy załatwiania spraw" są rozwinięciem zasad ogólnych postępowania administracyjnego. W szczególności chodzi tu wprost o realizację zasady szybkości i prostoty postępowania administracyjnego (art. 12). Pośrednio chodzi tu także o zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa (art. 8). W orzecznictwie NSA wskazuje się ponadto, że także zasada sformułowana w art. 6 (praworządności) odnosi się do ścisłego przestrzegania terminów wyznaczonych do załatwienia spraw⁶. Kodeks nakłada na organ mający załatwić

³ Por. B. Graczyk, op. cit., s. 99.

⁴ Por. E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Toruń 1995, s. 62. Por. też E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 118.

⁵ Por. w szczególności Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego, komentarz*, Warszawa-Poznań 1996, s. 134.

⁶ Wyrok NSA z 1.08.1985 r. sygn. akt SAB/Gd 21/85, *Kodeks postępowania administracyjnego z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego*, pr. zb. pod red. R. Hausera, Warszawa 1995.

sprawę obowiązek działania bez zbędnej zwłoki (§ 1). Słusznie wskazuje się, że nie chodzi tu o pojęcie zwłoki w rozumieniu kodeksu cywilnego⁷. Sformułowanie kodeksowe należy rozumieć jako generalną wskazówkę dotyczącą załatwiania wszystkich spraw w postępowaniu administracyjnym w taki sposób, by nie tylko dochować terminów zakreślonych w kodeksie, ale by w miarę możliwości sprawy załatwiać w terminach krótszych niż wyznaczone. Podkreśla się też w szczególności, że sprawy nie powinny być przetrzymywane bez nadania im biegu i by w toku postępowania nie dochodziło do niepotrzebnych zahamowań⁸. W orzecnictwie NSA uznaje się, że o beczynności organu można mówić nie tylko wtedy, gdy w ustalonym prawem terminie organ administracji państwowej nie podjął żadnych czynności, do których był zobowiązany, ale także wówczas, gdy prowadził postępowanie w sprawie, lecz nie zakończył go w terminie wydaniem stosownej decyzji. Nie ma przy tym znaczenia, czy zdaniem organu powinna być wydana decyzja administracyjna, czy też organ błędnie sądził, że jej wydanie nie jest konieczne⁹. Beczynność ma miejsce także wówczas, gdy organ administracji zawiesił postępowanie administracyjne mimo braku przesłanek określonych w art. 97 § 1 k.p.a. i w celu uchylenia się od wydania decyzji¹⁰.

Załatwienie sprawy będzie najczęściej polegało na wydaniu decyzji administracyjnej, w której uprawniony organ władczo i jednostronnie ukształtuje prawa i obowiązki adresata decyzji. Organowi można zarzucić beczynność, gdy zawiesił on postępowanie i nie podjął niezbędnych działań w celu usunięcia przeszkody do dalszego jego prowadzenia¹¹. Niekiedy będzie chodziło tu także o innego typu załatwienie sprawy. I tak w szczególności chodzić tu będzie o te sytuacje, w których organ administrujący załatwia sprawę w innej prawnej formie działania (np. nie podejmuje prawem nakazanej czynności faktycznej). NSA przyjął w szczególności dopuszczalność skargi na beczynność w razie nieudzielenia odpowiedzi na krytykę prasową w terminie określonym w art. 6 ust. 2 ustawy z 26 stycznia 1984 r. - prawo prasowe¹².

W orzecnictwie NSA przyjmuje się także, że wydanie postanowienia o wznowieniu postępowania jest załatwieniem sprawy w rozumieniu art. 35 k.p.a.¹³.

W określonym zakresie przepisy art. 35 znajdują także zastosowanie przy korzystaniu przez uprawnione podmioty ze skargi do NSA składanej w trybie art. 101 i 101a ustawy o samorządzie terytorialnym. NSA stwierdza w tym zakresie, że bezskuteczność wezwania do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia występuje zarówno wtedy, gdy organ

⁷ Por. B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., s. 117.

⁸ Por. J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1989, s. 128.

⁹ Por. wyrok NSA z 18.12.1986 r., sygn. akt SAB/Kr 22/86, *Kodeks postępowania administracyjnego z orzecnictwem*, op. cit. s. 503.

¹⁰ Por. wyrok NSA z 23.06.1986 r. sygn. akt 12/86, ONSA 1986 nr 2, poz. 52.

¹¹ Por. wyrok NSA z 5.11.1987, sygn. akt III SAB 11/87, *Kodeks postępowania administracyjnego z orzecnictwem*, op. cit. s. 506.

¹² Por. postanowienie NSA z 19.11.1988 r. sygn. akt I SA 500/88, OSP 1990, nr 7, poz. 285.

¹³ Por. wyrok NSA z 5.01.1993 r. sygn. akt SAB/Wr 47/92, "Wspólnota" 1993, nr 41, s. 18.

gminy, który podjął kwestionowaną uchwałę, odmawia jej zmiany, jak i wtedy, gdy w terminach przewidzianych dla załatwienia spraw w postępowaniu administracyjnym organ ten nie ustosunkowuje się do wezwania¹⁴.

4. K.p.a. wprowadza zasadę załatwiania niezwłocznego niektórych wyliczonych rodzajów spraw (art. 34 § 2). Przepis nie wyjaśnia, co należy rozumieć pod pojęciem "niezwłocznego załatwienia sprawy". Należy przyjąć, za licznymi wypowiedziami w literaturze, że to nieprecyzyjne pojęcie oznacza konieczność podjęcia rozstrzygnięcia natychmiast, "od ręki"¹⁵. Taki sposób załatwienia sprawy będzie oczywiście możliwy tylko przy spełnieniu określonych warunków. Chodzić tu będzie o te sprawy, dla których rozstrzygnięcia nie będzie niezbędne prowadzenie rozbudowanego postępowania wyjaśniającego, czy też postępowanie takie w ogóle nie będzie potrzebne. Tak w szczególności należy rozumieć sformułowania ustawowe o możliwości rozpatrzenia sprawy: w oparciu o dowody przedstawione przez stronę, w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, czy wreszcie w oparciu o fakty lub dowody możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza organ załatwiający sprawę (chodzi tu wyraźnie wyłącznie o taki organ).

5. W przypadku spraw wymagających postępowania wyjaśniającego § 3 określa maksymalne terminy, w których sprawa ma być załatwiona. Mamy tu więc do czynienia z sytuacją odmienną niż w przypadku spraw, o których mowa w § 2, gdzie ustawodawca takich maksymalnych terminów nie ustanowił. Przez pojęcie postępowania wyjaśniającego należy rozumieć postępowanie dowodowe i to niezależnie od tego, czy ma ono charakter rozprawy administracyjnej w toku, której prowadzone będzie postępowanie dowodowe, czy będzie to postępowanie dowodowe typu gabinetowego, czy wreszcie będzie to prowadzenie postępowania poza siedzibą organu (np. dowód z oględzin, eksperyment dowodowy)¹⁶. Ustawodawca różnicuje termin załatwienia sprawy w zależności od stopnia jej skomplikowania. Zasadniczo sprawa wymagająca postępowania wyjaśniającego winna być załatwiona w terminie jednego miesiąca. Tylko wyjątkowo dla spraw szczególnie skomplikowanych termin ten wynosić może dwa miesiące. Przepis nie wyjaśnia, jaką sprawę można uznać za szczególnie skomplikowaną. W istocie zatem to organ orzekający w każdym przypadku będzie rozstrzygał, czy konkretna sprawa budzi tak wiele wątpliwości natury faktycznej i prawnej, że zaliczyć ją można do spraw skomplikowanych. Nie ma natomiast podstaw do generalniejszego przyjmowania przez organ orzekający, że pewna kategoria spraw ma taki charakter i że w związku z tym wszystkie sprawy danego typu zaliczyć można do spraw skomplikowanych¹⁷.

¹⁴ Por. postanowienie NSA z 17.05.1991 r. sygn. akt SA/Gd 375/91, "Prawo i Życie", 1992, nr 5, s. 15.

¹⁵ Por. w szczególności, B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne (...)*, op. cit. s. 117. Por. też, J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, op. cit. s. 128.

¹⁶ Por. też, B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne (...)*, op. cit. s. 117.

¹⁷ Por. w szczególności, E. Ochendowski, op. cit., s. 62.

Gdy chodzi o postępowanie odwoławcze, kodeks wprowadza jednolity termin jednego miesiąca na załatwienie sprawy

Przepisy k.p.a. przewidują pewne odrębności, gdy chodzi o termin załatwienia odwołania w sprawach zobowiązań podatkowych - termin ten wynosi dwa miesiące (art. 172), oraz gdy chodzi o termin załatwienia sprawy na skutek sprzeciwu prokuratora - termin ten wynosi trzydzieści dni od dnia wniesienia sprzeciwu do organu (art. 185 § 1).

6. Terminy załatwiania spraw ustalone w art. 35 § 3 liczy się - w przypadku postępowania w I instancji - od dnia wszczęcia postępowania, a więc: w sytuacji wszczęcia postępowania na żądanie strony - od daty doręczenia organowi żądania strony, w sytuacji zaś wszczęcia postępowania z urzędu - od daty podjęcia przez organ orzekający pierwszej czynności procesowej w sprawie¹⁸.

W postępowaniu odwoławczym termin jednego miesiąca liczy się od dnia otrzymania odwołania przez organ właściwy do jego rozpoznania.

7. Oprócz terminów ustawowych załatwiania spraw k.p.a przewiduje też terminy wyznaczone przez organ administrujący¹⁹. Taki w szczególności charakter mają krótsze terminy załatwiania spraw określone przez organ wyższego stopnia (§ 4). Należy jednak wyraźnie podkreślić, że w przypadku niezakończona sprawy w tak określonym terminie skutki prawne będą takie same, jak w przypadku niezakończona sprawy w terminie ustawowym. Stanowisko to wynika z faktu, że upoważnienie do określania krótszych terminów załatwiania określonych rodzajów spraw zostało zawarte w ustawie i organ określając takie szczególne terminy działa na podstawie i w ramach upoważnienia ustawowego.

8. Z mocy postanowienia ustawy do terminów załatwiania spraw nie wlicza się niektórych szczególnych terminów i okresów wpływających na wydłużenie postępowania (§ 5). Chodzi tu o terminy przewidziane w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności (np. wyznaczony stronie termin do usunięcia braków podania), okresu zawieszenia postępowania administracyjnego, okresu opóźnień spowodowanych z winy strony oraz z przyczyn niezależnych od organu. Podkreśla się w związku z tym, że zarówno, gdy chodzi o terminy ustalone w art. 35 § 2 i 3, jak i terminy określone na podstawie § 4, chodzi o czas efektywny, jakim dysponuje organ załatwiający sprawę²⁰. W orzecznictwie NSA przyjmuje się w szczególności, że zasięgnięcie przez organ administracji u władz zwierzchnich porady co do sposobu załatwienia sprawy, nie stanowi podstawy uznania, że wystąpiły niezależne od organu powody niezakończona sprawy w terminie²¹. Także przyczynienie się organu pierwszej instancji

¹⁸ Por. J. Borkowski, J. Jendroška, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, op. cit., s. 129.

¹⁹ Por. B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne*, op. cit. s. 116.

²⁰ Por. J. Borkowski, J. Jendroška, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, op. cit., s. 129.

²¹ Wyrok NSA z 17.03.1988 r. sygn. akt SAB/Gd, ONSA 1988, nr 1, poz. 41.

do uchybienia terminu do przesłania odwołania nie może stanowić dla organu odwoławczego przesłanki ekskulpującej go od zarzutu dopuszczenia się zwłoki w wydaniu decyzji²².

9. Kodeks w ograniczonym zakresie stanowi o skutkach niezakończona sprawy w terminie (będzie jeszcze o tym mowa dalej). W tym miejscu należy wyraźnie wskazać, że wobec nieprzyjęcia w k.p.a. zasady dewolucji kompetencji organ, który nie zakończył sprawy w terminie ustawowym, nadal pozostaje organem właściwym do rozstrzygnięcia sprawy i wydania decyzji administracyjnej. Stanowisko takie przyjęte też zostało w orzecznictwie²³. Wskazuje się w związku z tym, że termin zakończenia sprawy ma dla organu administrującego charakter terminu instrukcyjnego, choć nie w czystej postaci²⁴. W orzecznictwie NSA przyjmuje się, że niedopełnienie przez organ administracji obowiązków wynikających z art. 35 i 36 k.p.a. nie powoduje wadliwości decyzji administracyjnej w stopniu uzasadniającym jej uchylenie²⁵. Z drugiej jednak strony niezakończona sprawy w terminie może powodować powstanie przesłanek odpowiedzialności cywilnoprawnej. W szczególności Sąd Najwyższy stwierdził, że zwłoka organu właściwego w zakończeniu sprawy sprzedaży lokalu mieszkalnego, w terminie określonym przez art. 35 § 3 k.p.a., może uzasadniać odpowiedzialność za szkodę wynikłą ze wzrostu cen lokali²⁶. Dodatkowo należy też wskazać w tym zakresie, że NSA rozpoznając skargę na bezczynność organu będzie uprawniony do przeprowadzenia kontroli podejmowanych przez organ czynności tamujących bieg postępowania, zwłaszcza do kontroli zasadności zawieszenia postępowania²⁷.

10. Kodeks ustala w art. 36 tryb działania organu w przypadku niezakończona sprawy w terminach określonych w art. 35. Nie ulega wątpliwości, że chodzi tu o niezakończona sprawy w terminie określonym w art. 35 § 2 i 3, ale również o niezakończona sprawy w terminie określonym na podstawie art. 35 § 4²⁸. Istotą komentowanego przepisu jest poinformowanie strony postępowania o każdym przewidywanym przekroczeniu terminu zakończenia sprawy. Informacja w tym zakresie ma istotne znaczenie dla strony postępowania, albowiem - po pierwsze - na podstawie takiej informacji może ona racjonalnie planować swe dalsze działania (np. ustalenie harmonogramu budowy, terminu wyjazdu za granicę itd.). Po drugie - może uruchomić przewidziane prawem środki przeciwko nieuzasadnionemu niezakończona sprawy w terminie (złożenie zażalenia). Informowanie strony o przyczynach niezakończona sprawy w terminie ma też istotne znaczenie

²² Wyrok NSA z 21.05.1991 r. sygn. akt IV SAB 8/91, ONSA 1991, nr 3 - 4, poz. 62.

²³ Wyrok NSA z 24.02.1987 r. sygn. akt IV 915/85, OSPiKA 1989, z. 5, poz. 108, z aprobowaną glosą J. Borkowskiego.

²⁴ Por. B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne*, op. cit., s. 117.

²⁵ Wyrok NSA z 29. 10. 1985 r. sygn. akt III SA 696/85, E. Smoktunowicz, *Orzecznictwo Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 1984, s. 122.

²⁶ Uchwała Sądu Najwyższego z 28.09.1990 r. sygn. akt III CZP 33/90, OSNCAP 1991, nr 1, poz. 3.

²⁷ Wyrok NSA z 19.01.1990 r. sygn. akt SAB/Gd 9/89, ONSA 1990, nr 1, poz. 14.

²⁸ Podobnie Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, op. cit., s. 135.

dla realizacji jednej z podstawowych zasad postępowania administracyjnego, a mianowicie zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa (art. 8).

11. Obowiązek zawiadamiania powstaje w każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie, a więc niezależnie od tego, czy powody zostały zawinione przez organ prowadzący sprawę, przez stronę postępowania, czy też przez inny organ (działający np. w ramach współkompetencji), lub czy powody opóźnienia powstały z przyczyn niezależnych od organu²⁹. Zawiadomienie musi obejmować podanie przyczyny zwłoki oraz musi wskazywać nowy termin załatwienia sprawy. Z oczywistych względów nowy termin musi być ustalany w taki sposób, aby było możliwe wydanie decyzji, ale także w czasie, który pozostawałby w zgodzie z zasadą ogólną postępowania administracyjnego - zasadą szybkości postępowania (art. 12). Należy zgodzić się ze stanowiskiem wyrażonym już w literaturze, że zawiadomienie powinno być dokonane niezwłocznie z chwilą pojawienia się przeszkód dla załatwienia sprawy w terminie³⁰.

Niejasne jest znaczenie § 2 wskazanego przepisu. Ma on, jak się zdaje, wyłącznie wyjaśniający charakter. Skoro bowiem należy zawiadamiać o każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie, to oczywiście mieści się w tym również niezakończona sprawy z przyczyn niezależnych od organu. Przypomnijmy raz jeszcze, że istotą zawiadamiania jest wskazanie przyczyny zwłoki, ale także wskazanie nowego terminu załatwienia sprawy. Przyczyny zwłoki w załatwieniu sprawy będą natomiast miały istotne znaczenie przy rozpoznawaniu zażalenia na niezakończona sprawy w terminie, a także w toku postępowania przed NSA w następstwie wniesienia skargi na bezczynność organu. W orzecznictwie stwierdzono np., że nie można mówić o bezczynności organu administracji państwowej, jeśli strona nie podejmuje wskazanych przez organ czynności koniecznych dla wszczęcia przez nią określonego postępowania administracyjnego³¹.

12. Kodeks w art. 37 ustanawia dla strony prawo wniesienia zażalenia na niezakończona sprawy w terminie. Uprawnienie do wniesienia zażalenia powstaje wówczas, gdy sprawa nie została załatwiona w terminie wskazanym w art. 35, a także wówczas, gdy nie została załatwiona w terminie wyznaczonym przez organ na podstawie art. 36. Strona indywidualnie będzie podejmowała decyzję, czy zażalenie wnosić natychmiast po upływie terminu określonego w art. 35, czy też po upływie terminu wyznaczonego w trybie art. 36, czy też w związku z tym, że zdaniem strony termin wyznaczony w trybie art. 36 jest terminem zbyt odległym³².

²⁹ Por. J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, op. cit., s. 130.

³⁰ Ibidem, s. 130.

³¹ Wyrok NSA z 25. 10. 1993 r. sygn. akt II SAB 56/93, *Kodeks postępowania administracyjnego z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego*, op. cit., s. 503.

³² Por. J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, op. cit., s. 131.

Zażalenie na niezadowolnienie sprawy w terminie jest specyficznym środkiem ochrony praw strony w postępowaniu administracyjnym. Zażalenie to służy nie (jak w innych kodeksowych przypadkach) na postanowienie, lecz na czynność organu administracyjnego, która w tym przypadku będzie przybierała postać swoistego milczenia administracji³³. Z tego względu z dużą ostrożnością w stosunku do tego zażalenia należy stosować przepisy k.p.a. o zażaleniach (art. 141 - 144). Zasadnie podkreśla się, że podstawową regułą w tym zakresie jest odpowiednie stosowanie przepisów o zażaleniach tylko w zakresie nieunormowanym odmiennie w art. 37³⁴.

13. § 2 art. 37 został wprowadzony do k.p.a. nowelą z 1980 r. Istotą przyjętego rozwiązania jest spełnienie dwóch celów. Po pierwsze, przez rozpoznanie zażalenia w indywidualnej sprawie może dojść do wyznaczenia organowi właściwemu w sprawie dodatkowego terminu na załatwienie sprawy. Po drugie, organ wyższego stopnia zostaje poinformowany o uchybieniach w pracy organu niższego stopnia. Stwierdzenie tego typu uchybień winno prowadzić do podjęcia działań zmierzających do poprawienia terminowości załatwiania spraw administracyjnych³⁵.

14. Rozpatrując zażalenie organ wyższego stopnia może podejmować rozstrzygnięcia i działania wyłącznie wskazane wprost w art. 37 § 2. Wskazany przepis normuje wyczerpująco uprawnienia organu wyższego stopnia w przypadku uznania zażalenia za uzasadnione. Brak wskazań, jak należy postąpić w przypadku uznania zażalenia za nieuzasadnione. Nie ulega wątpliwości, że także w tym przypadku w związku ze złożeniem zażalenia konieczne jest rozstrzygnięcie organu wyższego stopnia. Uznając, że w takiej sytuacji organ ten winien w formie postanowienia orzec, że zażalenie nie zostało uwzględnione. Wydanie takiego postanowienia będzie uzasadniało wniesienie skargi do NSA. Mimo, że komentowany przepis nie stanowi, w jakiej formie prawnej organ rozstrzyga w sprawie zażalenia, nie powinno ulegać wątpliwości, że następuje to w formie postanowienia (art. 123 w zw. z art. 144 i 138). Za nieprzekonujące należy uznać orzeczenie NSA, w którym przyjęto, że odpowiedź organu administracji państwowej wyższego stopnia, udzielona stronie na jej zażalenie złożone w sposób przewidziany w art. 37 § 1 k.p.a. stwierdzające niesłuszność merytoryczną jej żądania, jest decyzją administracyjną³⁶.

15. W każdym przypadku, gdy organ rozpatrujący zażalenie uzna je za uzasadnione, obowiązany jest wyznaczyć dodatkowy termin załatwienia sprawy oraz jednocześnie zarządzić wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych niezadowolnienia sprawy w terminie. Dodatkowy termin wyznaczony

³³ Podobnie Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, op. cit., s. 136.

³⁴ Por. też B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne*, op. cit., s. 118.

³⁵ Por. J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, op. cit., s. 131.

³⁶ Postanowienie NSA z 7.10.1983 r. Sygn. akt SA/Lu 172/83, OSPiKA 1985, nr 7 - 8, s. 342, z krytyczną glosą J. Borkowskiego.

przez organ (w praktyce może być to drugi lub trzeci termin w sprawie) jest dla organu załatwiającego sprawę wiążący. Zarządzenie wyjaśnienia przyczyn niezakończono sprawy, a także działania zmierzające do ustalenia winnych niezakończono sprawy w terminie, nie są elementami składowymi postanowienia wyznaczającego termin załatwienia sprawy (ani jego sentencji, ani uzasadnienia). Jest to typowe zarządzenie o charakterze wewnętrznym skierowane bądź to do organu niższego, bądź do właściwej komórki (np. kontroli, nadzoru) organu.

Dodatkowo (w miarę potrzeby) organ wyższego stopnia może podjąć środki zapobiegające naruszaniu terminów załatwiania spraw w przyszłości. Działanie takie będzie w szczególności uzasadnione przy powtarzających się opóźnieniach, czy też w wypadkach drastycznego przekroczenia terminów załatwiania spraw. W praktyce może tu np. chodzić o zmianę organizacji pracy, przekształcenia organizacyjne urzędu, środki dyscypliny pracowniczej.

16. Należy też wskazać, że naruszenie przepisów o terminach załatwiania spraw jest podstawą wystąpienia do NSA ze skargą na bezczynność (por. art. 17 ustawy z 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym Dz. U. Nr 74, poz. 368, zm. Dz. U. Nr 104, poz. 515). Na podstawie art. 26 wskazanej ustawy sąd uwzględniając skargę na bezczynność zobowiązuje organ do wydania aktu lub dokonania czynności bądź przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa. W dotychczasowym orzecznictwie przyjmowano m.in., że w przypadku, gdy skargę na "milczenie władzy" wnosi prokurator, wówczas warunek wcześniejszego wyczerpania środków przewidzianych w art. 37 będzie spełniony, jeżeli zażalenie na niezakończono sprawy w terminie wniosła do organu wyższego stopnia strona postępowania administracyjnego ; nie jest spełnieniem wymaganie z art. 37 zamieszczenie w jednym piśmie zarówno zażalenia na postanowienie o zawieszeniu postępowania, jak i skargi na domniemaną bezczynność organów orzekających³⁷. Wniesienie zażalenia do organu wyższego stopnia na postanowienie organu I instancji o odmowie dopuszczenia do udziału w postępowaniu stanowi jednocześnie spełnienie wymaganie wyczerpanie środków przewidzianych w art. 37³⁹, naruszenie terminów załatwiania sprawy o wznowienie postępowania, przewidzianych w art. 35, po wyczerpaniu środka, o którym mowa w art. 37 stwarza podstawę do wniesienia skargi na bezczynność⁴⁰.

17. K.p.a. w art. 38 przewiduje odpowiedzialność pracowników organów administracji państwowej za niezgodne z prawem postępowanie przy załatwianiu spraw. Przesłankami odpowiedzialności są tu naruszenia terminów załatwiania spraw, a także niepoinformowanie strony o niezakończono sprawy

³⁷Wyrok NSA z 16.11.1990 r. sygn. akt SAB/Wr 20/90, *Kodeks postępowania administracyjnego z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego (...)*, op. cit., s. 505.

³⁸ Wyrok NSA z 28.06.1993 r. sygn. akt SA/Wr sygn. akt 16/93, *ibidem*, s. 505.

³⁹ Wyrok NSA z 9.03.1988 r. sygn. akt IV SAB 30/87, *OSPika* 1989, nr 6, poz. 133.

⁴⁰ Wyrok NSA z 5.01.1993 r. SAB/Wr 47/92, "Wspólnota" 1993, nr 41, s. 18.

sprawy w terminie. *Ratio legis* takiego rozwiązania jest oczywiste, postępowanie naruszające podstawowe obowiązki pracownicze musi spotkać się z reakcją pracodawcy. W szczególności, gdy chodzi o złe realizowanie obowiązków pracowniczych przez urzędników państwowych, wykonujących przeciw służbę państwową, obywatel musi mieć gwarancję, że za popełnione przez nich delikty typu dyscyplinarnego będą oni ponosili odpowiedzialność.

18. Ze wskazanych w przepisie przesłanek odpowiedzialności nie budzą żadnych wątpliwości te, w których samo niewykonanie określonych działań stanowi podstawę odpowiedzialności. Stwierdzony np. w toku kontroli czy rozpatrywania zażalenia na niezałatwienie sprawy w terminie fakt niezałatwienia sprawy w terminie ustalonym w myśl art. 37 § 2, a także niedopełnienie obowiązku zawiadomienia strony o niezałatwieniu sprawy w terminie w myśl art. 36, musi skutkować wszczęciem postępowania dyscyplinarnego lub służbowego. Należy mocno podkreślić, że ustawodawca w obu wskazanych sytuacjach nie pozostawia przełożonemu służbowemu żadnych możliwości oceniania, czy zasadne w konkretnym przypadku jest podejmowanie działań zmierzających do ukarania pracownika, czy też nie. Nieco inaczej jest w przypadku odpowiedzialności za niezałatwienie sprawy w terminie. Chodzi tu bowiem tylko o te przypadki, gdy niezałatwienie sprawy w terminie nastąpiło z nieuzasadnionych przyczyn. Zatem w każdym przypadku należy badać, jakie były powody niezałatwienia sprawy w terminie.

19. Kodeks ogólnie stanowi, gdy chodzi o typ odpowiedzialności, że może to być odpowiedzialność porządkowa, dyscyplinarna albo inna odpowiedzialność przewidziana w przepisach prawa. Tak szerokie ujęcie jest niezbędne zważywszy, że kodeks stosowany jest przez różnego typu organy, których pracownicy podlegają różnym pragmatykom służbowym. Odpowiedzialność porządkowa i dyscyplinarna mianowanych pracowników urzędów państwowych uregulowana jest dziś ustawą z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. Nr 31, poz. 214 z późn. zm.). Odpowiedzialność porządkowa i dyscyplinarna pracowników samorządowych mianowanych uregulowana jest ustawą z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 21, poz. 124 z późn. zm.).

20. Uwagi powyższe pozwalają stwierdzić, że obowiązujące przepisy prawne zabezpieczają w wystarczający sposób możliwość dochodzenia przez strony załatwienia spraw w stosownych terminach. Stosunkowo też w nielicznych przypadkach dochodzi do uruchomienia przez stronę skargi na bezczynność organów przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Od lat rocznie takich skarg do NSA wpływa ok. 300 - 400. Należy jednakże zdawać sobie sprawę z tego, że ta stosunkowo mała liczba skarg kierowanych do NSA może też być następstwem małej wiedzy o możliwości uruchomienia takiego postępowania.

TIME LIMITS FOR SETTLING OF ADMINISTRATIVE CASES ACCORDING
TO THE POLISH CODE OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE - IN THE DOCTRINE
AND IN JUDICIAL DECISIONS

S u m m a r y

The efficiency of public administration organs is of essential importance not only for the citizens but also for realization of State purposes in different spheres. Therefore the legislator looks for some effective methods of getting the administration more disciplined. The solutions are the following, first of all: devolution of competences, notifying about defects in the conduct of administrative officials and recognition of the fact that silence of an organ gives its consent.

The author discusses precedent, present and projected legal regulations on the time limits for settling of administrative cases. When analysing respective dispositions of the Code of Administrative Procedure he cites also corresponding judicial decisions of the Principal Administrative Court. The following aspects are mentioned, among others: judicial time limits, appealing to higher instances, complaint regarding the inactivity of an administrative office, responsibility of the administration employees. The author considers that the regulations in force do sufficiently assure to the parties to a case the possibility of claiming to settle their demands within due time limits. Only in a few cases a complaint regarding the inactivity of administrative organs is lodged in the Principal Administrative Court. However it is possible that such a restraint number of complaints results from too little conscience of the citizens of a possibility itself of such a procedural facility being available.