

Małgorzata Szalewska

Bezczywność organu, a przewlekłość postępowania administracyjnego – o próbie rozróżnienia pojęć

Administracja : teoria, dydaktyka, praktyka nr 3(32), 52-71

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Bezczynność organu, a przewlekłość postępowania administracyjnego – o próbie rozróżnienia pojęć

I. Zagadnienia wprowadzające

Ideał sprawnej administracji od zarania jej istnienia jest celem niestrudzonych wysiłków prawodawcy, a zarazem niewyczerpanym polem badań i dociekań przedstawicieli nauki¹. Złożoność struktur administracyjnych, wielość i różnorodność spraw, wzrost regulacji prawnych oraz uzależnienie procesu administrowania od zachowań ludzkich, powoduje, że ideał ten wydaje się wręcz nieosiągalny, a zastosowanie prostych mechanizmów regulacyjnych niewystarczające.

Zasadniczym elementem gwarantującym sprawność działania administracji publicznej jest szybkość załatwiania spraw administracyjnych. Wyrażona *expressis verbis* w kodeksie postępowania administracyjnego² i ordynacji podatkowej³ zasada szybkości postępowania, ma jednocześnie swój wymiar ogólnosystemowy wy-

¹ Zob. J. S. Langrod, *O tzw. milczeniu władzy. Studium prawno-administracyjne*, Kraków 1938; P. Dobosz, *Milczenie i beczynność w prawie administracyjnym*, Kraków 2011; M. Miłoś, *Bezczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011.

² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz. U. z 2000 r., nr 98, poz. 1071 z późn. zm., zwana dalej k.p.a.

³ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, tekst jedn. Dz. U. z 2005 r., nr 8, poz. 60 z późn. zm., zwana dalej ordynacją podatkową lub określana skrótem o.p.

nikający z podstaw konstytucyjnych⁴ oraz zasad prawa europejskiego⁵. Znaczenie zasady szybkości postępowania administracyjnego dla istoty administracyjnoprawnego modelu rozstrzygania spraw podkreślane było zarówno przez nestorów i twórców polskiej nauki prawa administracyjnego⁶, jak również jest niekwestionowane przez współczesnych przedstawicieli doktryny⁷. Jednocześnie w literaturze przedmiotu wskazuje się, że szybkość postępowania administracyjnego nie jest wartością samą w sobie⁸, lecz jest wartością operacyjną, urzeczywistniającą zasadę praworządności⁹, a samą zasadę szybkości postępowania klasyfikuje się jako zasadę techniczno-procesową¹⁰, czy też „wytyczne działania”¹¹.

Z dniem 11 kwietnia 2011 r. do systemu gwarancji prewencyjnych o charakterze procesowym wprowadzona została instytucja zażalenia, do organu wyższego stopnia, na przewlekłość ogólnego postępowania administracyjnego, a w przypadku braku organu

⁴ Por. art. 45 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja RP, Dz. U. 78, poz. 483 z późn. zm.

⁵ Por. art. 6 Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 284, art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej ogłoszonej w Nicei w dniu 7 grudnia 2000 r., art. 17 Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji.

⁶ Por. J. S. Langrod, *op. cit.*, s. 7–9; E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 62.

⁷ Por. G. Łaszczycza, *Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2007, s. 139–144.

⁸ Por. J. Borkowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego*, red. J. Borkowski, Warszawa 1985, s. 78.

⁹ A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz*, Zakamycze 2005, s. 166.

¹⁰ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2000, s. 32–33.

¹¹ M. Wierzbowski [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne*, *op. cit.*, s. 20; alternatywną grupę zasad względem tzw. „wytycznych działania” stanowią zasady przesądzające o modelu procesu administracyjnego.

wyższego stopnia wezwania do usunięcia naruszenia prawa, oraz skarga do sądu administracyjnego na przewlekłe prowadzenie postępowania, w określonej kategorii spraw¹². Rozbudowy systemu środków prawnych służących zwalczaniu wadliwości postępowania administracyjnego, w zakresie szybkości jego prowadzenia, ustawodawca dokonał poprzez nowelizację art. 37 § 1 k.p.a. oraz art. 3 § 2 pkt 8 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹³. Zgodnie z art. 37 § 1 k.p.a. na niezakończony w terminie lub na przewlekłe prowadzenie postępowania służy stronie zażalenie do organu wyższego stopnia, a jeżeli nie ma takiego organu – wezwanie do usunięcia naruszenia prawa. Z kolei skarga do sądu administracyjnego, zgodnie z art. 3 § 2 pkt 8 u.p.p.s.a., przysługuje na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1–4a ust. 2 § 3 u.p.p.s.a. Sposób uregulowania przez ustawodawcę zaskarżalności stanu przewlekłości postępowania administracyjnego podkreśla z jednej strony jednorodność instytucji zażalenia zarówno na niezakończony w terminie, jak i na przewlekłe jej prowadzenie, na gruncie przepisów k.p.a., oraz jednorodność instytucji skargi na bezczynność i przewlekłe prowadzenie postępowania w ustawowo określonych przypadkach na gruncie ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, z drugiej strony, ustawodawca w sposób wyraźny dał wyraz normatywnej odrębności stanu przewlekłości postępowania względem niezakończony w terminie (na gruncie k.p.a.), oraz bezczynności (na gruncie u.p.p.s.a.). Jak słusznie zauważa W. Chróścielewski, w opinii do projektu ustawy zmieniającej, doktryna i orzecznictwo będą musiały wypracować taką wykładnię zmienionych przepisów (art.

¹² Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2011, nr 6, poz. 18 z późn. zm., zwana ustawą zmieniającą lub ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r.

¹³ 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., zwana dalej ustawą o postępowaniu przed sądami administracyjnymi lub określana skrótem u.p.p.s.a.

37 1 k.p.a. i art. 3 § 2 pkt 8 u.p.p.s.a.), która w miarę precyzyjnie pozwalałaby oddzielić od siebie przypadki „bezczynności” i „przewlekłości”, gdyż jak się wydaje pojęcia te częściowo się pokrywają¹⁴.

II. Niezałatwienie sprawy w terminie

Zasada ogólna wnikliwego i szybkiego działania organów administracji publicznej doznaje na gruncie kodeksu postępowania administracyjnego uszczegółowienia poprzez określenie terminów załatwienia indywidualnej sprawy administracyjnej. Ustawodawca przede wszystkim ustanawia, w art. 35 § 1 k.p.a., dyrektywę ogólną obowiązku załatwienia sprawy administracyjnej bez zbędnej zwłoki. W ocenie R. Orzechowskiego, działanie bez zbędnej zwłoki, to innymi słowy zakaz nieuzasadnionego przetrzymywania spraw bez nadawania im biegu oraz obowiązek prowadzenia postępowania bez niepotrzebnych zahamowań i przewlekłości w postępowaniu¹⁵. Poza ogólną dyrektywą załatwiania spraw administracyjnych bez zbędnej zwłoki ustawodawca wprowadza również szczegółowy terminy załatwiania poszczególnych kategorii spraw, przyjmując za kryterium rozróżnienia potrzebę i zakres koniecznego do ich rozstrzygnięcia postępowania wyjaśniającego¹⁶. W tym względzie ustawodawca ustanawia wobec organów administracji publicznej powinność niezwłocznego załatwienia spraw, które nie wymagają „zbierania dowodów” (art. 35 § 2 k.p.a.), powinność załatwienia w terminie nie dłuższym niż miesiąc spraw wymagających postępowania wyjaśniającego, a spraw szczególnie skomplikowanych w terminie nie dłuższym niż dwa miesiące, oraz powinność załatwienia sprawy w postępowaniu

¹⁴ W. Chróścielewski, *Opinia dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (druk sejmowy nr 2987), www.orka.sejm.gov.pl, s. 8.

¹⁵ R. Orzechowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. J. Borkowski, Warszawa 1985, s. 126.

¹⁶ *Ibidem*, s. 126.

odwoławczym nie później niż w terminie miesiąca (art. 35 § 3 k.p.a.). Odmienne od kodeksowych terminy załatwienia spraw administracyjnych mogą wynikać z przepisów szczególnych¹⁷. Określone przepisami art. 35 § 3 k.p.a. terminy mają charakter terminów maksymalnych, a ich początek stanowi co do zasady moment wszczęcia postępowania administracyjnego¹⁸. Do terminów określonych w kodeksie postępowania administracyjnego nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu¹⁹. Oznacza to, że terminy załatwienia sprawy określają czas efektywny, jakim dysponuje organ na jej rozpatrzenie i wydanie decyzji administracyjnej²⁰.

Stan „niezałatwienia sprawy w terminie”, będący przedmiotem zażalenia z art. 37 § 1 k.p.a., obejmuje dwie konieczne i jednocześnie przesłanki: brak załatwienia sprawy przez organ prowadzący postępowanie i upływ terminu jej załatwienia (terminu określonego w art. 35 k.p.a. w przepisach szczególnych lub dodatkowo wyznaczonego)²¹. Zgodnie z art. 104 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej. W przypadku braku szczególnych rozwiązań kodeksowych²², decyzja stanowi wyłączną formę

¹⁷ Zob. np. art. 11a ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, tekst jedn. Dz. U. z 2008 r., nr 93, poz. 1194 z późn. zm.

¹⁸ Por. J. Borkowski, *Prawne problemy...*, *op. cit.*, s. 101.

¹⁹ Również w przepisach szczególnych, wprowadzających odmienne od kodeksowych terminy załatwienia sprawy administracyjnej, ustawodawca przyjmuje analogiczne rozwiązania; por. art. 11h ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, tekst jedn. Dz. U. z 2008 r., nr 93, poz. 1194 z późn. zm.

²⁰ Por. R. Orzechowski, *op. cit.*, s. 127; A. Wróbel, *op. cit.*, s. 333.

²¹ Por. G. Łaszczycza, *Milczenie organu w świetle kodeksu postępowania administracyjnego*, „PiP” 1999, nr 1, s. 56.

²² Ustawą zmieniającą dokonano również zmiany art. 149 § 3 k.p.a., zgodnie z którym odmowa wznowienia postępowania następuje w drodze postanowienia. Oznacza to, że wniosek strony o wznowienie postępowania jest obecnie

załatwiania spraw administracyjnych w rozumieniu art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a. Oznacza to, że stan niezakończoności sprawy administracyjnej trwa do momentu wydania decyzji administracyjnej (rozstrzygającej o istocie sprawy lub umarzającej postępowanie) lub innego rozstrzygnięcia w sprawie, o ile kodeks postępowania administracyjnego tak stanowi.

Drugim elementem stanu „niezakończoności sprawy w terminie” jest upływ czasookresu odpowiadającego terminowi załatwienia sprawy. Posłużenie się przez ustawodawcę dla określenia maksymalnych terminów załatwienia sprawy terminami wyrażonymi w miesiącach (a w przypadku wprowadzania w przepisach szczególnych modyfikacji tych terminów – terminami określanymi w dniach), pozwala na dość precyzyjne określenie upływu terminu, liczonego od dnia wszczęcia postępowania administracyjnego. Pewną komplikacją może tu stanowić jedynie ustalenie okresów niepodlegających zaliczeniu do ogólnego terminu załatwienia sprawy, wymienionych w art. 35 § 5 k.p.a. Przepis art. 37 § 1 k.p.a. przyznaje stronie prawo wniesienia zażalenia na niezakończoność sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a., w przepisach szczególnych, ustalonym w myśl art. 36 k.p.a. W praktyce powstaje pytanie, czy w przypadku zawiadomienia strony, w trybie art. 36 k.p.a., o niezakończoności sprawy w terminie oraz wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy, stronie przysługuje prawo do wniesienia zażalenia. Redakcja przepisu art. 37 § 1 k.p.a. pozwala na udzielenie pozytywnej odpowiedzi na tak postawione

rozstrzygany wyłącznie w formie postanowienia. Postanowienie o wznowieniu lub odmowie wznowienia postępowania stanowić będzie sposób załatwienia sprawy w rozumieniu art. 35 k.p.a. Por. wyrok NSA z 5 stycznia 1993 r., SAB/Wr 47/92, „Wspólnota” 1993, nr 41 oraz wyrok WSA w Krakowie z 10 marca 2010 r., II SAB/Kr 1/10, Lex nr 606746; do odpowiedniego stosowania przepisów art. 36–38 k.p.a. w przypadku uchybienia terminu do wydania postanowienia w sprawie stanowiska organu współdziałającego odsyła art. 106 § 6 k.p.a.

pytanie. Zarówno w doktrynie²³, jak i w orzecznictwie²⁴ podkreśla się formalną niezależność obowiązków sygnalizacyjnych organu pozostającego w zwłoce oraz uprawnień strony do wniesienia zażalenia na niezałatwienie sprawy w terminie. Wykonanie obowiązków sygnalizacyjnych, w tym wyznaczenie nowego terminu załatwienia sprawy, pozostaje bez wpływu na ustalenie, że sprawa nie została załatwiona w terminie określonym w art. 35 k.p.a. lub w przepisach szczególnych²⁵.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, iż „niezałatwienie sprawy w terminie” obejmować będzie następujące przypadki: organ nie załatwił sprawy niezwłocznie (art. 35 § 2 k.p.a.), organ nie załatwił sprawy przed upływem terminu określonego w art. 35 § 3 k.p.a., chociaż był obowiązany do załatwienia sprawy bez zbędnej zwłoki jeszcze przed upływem terminu, organ nie załatwił sprawy w terminie określonym w art. 35 § 3 k.p.a. lub w przepisach szczególnych, organ nie załatwił sprawy w terminie skróconym zgodnie z art. 35 § 4 k.p.a., organ zawiadomił stronę o zwłoce w załatwieniu sprawy i wyznaczył nowy termin, lecz strona kwestionuje termin wyznaczony w myśl art. 36 § 1 k.p.a., organ zawiadomił stronę o zwłoce w załatwieniu sprawy i wyznaczył nowy termin, lecz nie załatwił sprawy w tym terminie²⁶.

III. Bezczynność organu w ujęciu art. 3 § 2 pkt 8 u.p.p.s.a.

Ustawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wskazując bezczynność organu jako podstawę skierowania skargi do sądu administracyjnego nie definiuje samego pojęcia bezczyn-

²³ Por. R. Hauser, *Terminy załatwiania spraw w K.P.A. w doktrynie o orzecznictwie sądowym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1997, z. 1, s. 7; G. Łaszczyca, *Milczenie...*, *op. cit.*, s. 63.

²⁴ Por. wyrok WSA w Warszawie z 20 sierpnia 2010 r., I SAB/Wa 116/10, Lex nr 599439; wyrok WSA w Warszawie z 19 maja 2010 r., III SAB/Wa 13/10, Lex nr 675106; wyrok WSA w Warszawie z 6 listopada 2007 r., VI SAB/Wa 29/07, Lex nr 438627.

²⁵ Odmiennie wyrok NSA w Warszawie z 20 lipca 1999 r., I SAB/Wa 60/99, Lex 40130 z głosą krytyczną J. Zimmermanna, „OSP” 2000, nr 6, poz. 87.

²⁶ A. Wróbel, *op. cit.*, s. 338–339.

ności, określając jedynie, poprzez odesłanie do art. 3 § 1 pkt 1–4a u.p.p.s.a., przypadki w których beczynność organu stanowić może przedmiot skargi. Pomimo tego, w literaturze przedmiotu, podnosi się, iż od czasu przywrócenia w Polsce sądowej kontroli administracji, pojęcie beczynności w działaniu administracji publicznej, ma wyraźnie ustaloną treść prawną²⁷. Jest ono odnoszone do przypadków rozstrzygnięcia przez administrację spraw indywidualnych w drodze decyzji, postanowień, a także innych aktów lub czynności, gdy na organie spoczywa prawny obowiązek wydania aktu lub podjęcia czynności, w terminie ustalonym ściśle i odpowiednio obliczanym²⁸.

Na wskazany sposób pojmowania beczynności organu na gruncie postępowania sądowoadministracyjnego istotny wpływ ma wykładnia historyczna. Przepis art. 216 § 1 k.p.a., w brzmieniu nadanym ustawą z 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – kodeks postępowania administracyjnego²⁹, stanowił, iż do sądu administracyjnego można wnieść również skargę, gdy w ustalonym w przepisach prawa terminie organ administracji państwowej nie wydał decyzji w postępowaniu w pierwszej instancji lub w postępowaniu odwoławczym w sprawach, o których mowa w art. 196. Stan, uzasadniający wniesienie skargi, opisany w art. 216 § 1 k.p.a., w literaturze przedmiotu powszechnie określany był mianem beczynności³⁰ lub milczenia administracji³¹. Adam Zieliński komentując art. 216 k.p.a. stwierdził, iż o tzw. beczynności organu można mówić nie tylko wówczas, gdy w ustalonym terminie organ administracji państwowej nie podjął żadnych czynności w sprawie, ale mimo istnienia w tym względzie ustawowego obowiązku – nie zakończył

²⁷ J. Borkowski, *Prawne problemy...*, *op. cit.*, s. 98.

²⁸ *Ibidem*, s. 98.

²⁹ Dz. U. nr 4, poz. 8.

³⁰ Por. E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Toruń 1992, s. 159; A. Zieliński [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. J. Borkowski, Warszawa 1985, s. 326.

³¹ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 1993, s. 275.

postępowania wydaniem w terminie decyzji³². W konsekwencji skarga na beczynność organu staje się nie tylko środkiem przeciwdziałania przewlekłości postępowania administracyjnego, ale i ważnym elementem zapewniającym prawidłową wykładnię przepisów prawa³³. W ustawie o Naczelnym Sądzie Administracyjnym³⁴ ustawodawca odstąpił od opisowego określenia stanu biernego zachowania się organu administracji publicznej, uzasadniającego wniesienie skargi do sądu administracyjnego, wprowadzając w to miejsce, do tekstu normatywnego, wprost pojęcie beczynności. Zabieg ten uzasadniony był znacznym rozszerzeniem kognicji sądu, w tym również rozszerzeniem zakresu zaskarżania beczynności administracji. W ocenie T. Wosia brak ustawowego określenia stanu beczynności organów administracji publicznej, podlegającego zaskarżeniu do sądu, oznaczał brak ustawowego określenia materialnych przesłanek dopuszczalności skargi na beczynność, a co się z tym wiąże konieczność ich ustalenia w drodze zabiegów interpretacyjnych³⁵. W ocenie tegoż Autora, z beczynnością organu administracji publicznej mamy do czynienia wówczas, gdy w prawnie ustalonym terminie organ ten nie podjął żadnych czynności w sprawie lub wprawdzie prowadził postępowanie, ale – mimo istnienia ustawowego obowiązku – nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub też innego aktu lub nie podjął stosownej czynności³⁶.

Sposób regulacji zaskarżalności stanu beczynności administracji do sądu administracyjnego wprowadzony ustawą o NSA powielony został w ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, co świadczyć może o pełnej akceptacji wypracowanego w doktrynie i orzecznictwie, zakresu znaczeniowego

³² A. Zieliński, *op. cit.*, s. 326.

³³ *Ibidem*, s. 326.

³⁴ Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz. U. nr 74, poz. 368.

³⁵ T. Woś, *Postępowanie sądowo-administracyjne*, Warszawa 1996, s. 62.

³⁶ *Ibidem*, s. 62–63.

pojęcia bezczynności. Zarówno w doktrynie³⁷, jak i w orzecznictwie sądowym³⁸ wskazuje się, iż elementami konstruktywnymi stanu bezczynności organu, w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 8 u.p.p.s.a., są: 1) upływ terminu załatwienia sprawy, 2) brak załatwienia sprawy – polegający na nie wydaniu decyzji, postanowienia (wskazanego w art. 3 § 2 pkt 2 i 3 u.p.p.s.a), aktu lub podjęcia czynności (o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 u.p.p.s.a.), 3) istnienie normatywnego obowiązku załatwienia sprawy przez organ administracyjny³⁹. Wskazane kryteria pozbawione są elementów ocennych, mają charakter obiektywny i odnoszą się do istniejącego w momencie podejmowania przez sąd rozstrzygnięcia stanu faktycznego i prawnego. W orzecznictwie sądowym podkreśla się, że bezczynność organu istnieje zaraz po upływie ustawowych terminów załatwienia sprawy, niezależnie od tego, jakie były jej powody i w jakim stopniu organ wykazywał się aktywnością podczas prowadzonego postępowania, którego jednak nie zakończył⁴⁰. Dla dopuszczalności skargi na bezczynność organu nie ma znaczenia okoliczność, z jakich powodów określony akt (decyzja, postanowienie, inny akt) nie został podjęty lub czynność nie została dokonana, a w szczególności, czy bezczynność organu spowodowana została zawinioną lub niezawinioną opieszałością organu w ich podjęciu lub dokonaniu⁴¹. Treść obowiązku płynącego z art. 35 § 1 k.p.a. oznacza zakaz nieuzasadnionego przetrzymy-

³⁷ Por. L. Klat-Wertelecka, *Bezczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym w dobie europeizacji prawa* [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, Kolonia Limited 2005, s. 487–488.

³⁸ Por. np. wyrok WSA w Warszawie z 29 października 2007 r., VI SAB/Wa 23/07, Lex nr 395285; wyrok WSA w Warszawie z 6 lutego 2007 r., IV SAB/Wa 166/66, Lex nr 342569.

³⁹ Por. J. Jendrośka, *Kompetencje proceduralno prawne a bezczynność organów administracyjnych*, „PiP” 1979, nr 5, s. 14.

⁴⁰ Wyrok WSA we Wrocławiu z 26 kwietnia 2010 r., II SAB/Wr 2/10, Lex nr 674733.

⁴¹ Wyrok WSA w Warszawie z 8 maja 2009 r., I SAB/Wa 15/09, Lex nr 551895; wyrok WSA w Białymstoku z 20 maja 2008 r., II SAB/Bk 8/08, Lex nr 499774.

wania spraw bez nadawania im właściwego biegu oraz obowiązku prowadzenia postępowania bez niepotrzebnych zahamowań i przewlekłości w postępowaniu⁴². W ocenie sądów administracyjnych, w pojęciu beczynności administracji mieścić się będą również sytuacje, w których brak załatwienia sprawy administracyjnej wynika z mylnego przekonania organu o wystąpieniu przesłanek negatywnych dla jej załatwienia⁴³, czy wręcz odmowy wydania aktu, w związku z przekonaniem organu, iż załatwienie sprawy nie wymaga wydania danego aktu, mimo istnienia w tym względzie ustawowego obowiązku⁴⁴. Okolicznościami zwalniającymi organ administracji z zarzutu beczynności mogą być wyłącznie okoliczności o charakterze prawnym, proceduralnym, a nie faktycznym⁴⁵. Do okoliczności tych zalicza się w szczególności wystąpienie sporu kompetencyjnego⁴⁶, czy spoczywanie procesu w związku z jego zawieszeniem, o ile zawieszenie postępowania dokonane zostało zgodnie z prawem, a przyczyna zawieszenia nie ustała⁴⁷. Natomiast nie mogą stanowić usprawiedliwienia beczynności organu takie okoliczności jak problemy organizacyjne, kadrowe, oczekiwanie na wyjaśnienia organu przełożo-

⁴² Wyrok WSA w Warszawie z 21 sierpnia 2008, I SAB/Wa 73/08, Lex nr 524133.

⁴³ Wyrok WSA w Białymstoku z 20 maja 2008 r., II SAB/Bk 8/08, Lex nr 499774.

⁴⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 8 maja 2009 r., I SAB/Wa 15/09, Lex 551895.

⁴⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 19 grudnia 2007 r., VIII SAB/Wa, Lex nr 445179.

⁴⁶ Wyrok NSA z 9 czerwca 1999 r., I SAB 41/99 z głosem krytyczną J. Zimmermanna, „OSP” 2000, nr 6, poz. 87.

⁴⁷ W wyroku z 11 marca 1998 r. NSA w Warszawie orzekł, iż zarzut beczynności organu jest uzasadniony także wtedy, gdy organ administracji pierwszej instancji zawiesił postępowanie administracyjne mimo oczywistego braku przesłanek określonych w art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a, IV SAB 143/97, Lex nr 45702. Natomiast w wyroku z 26 kwietnia 2001 r. NSA przyjął, że w przypadku, gdy postępowanie jest zawieszona stronie służy skarga na beczynność, jeżeli organ nie wydaje postanowienia o podjęciu zawieszzonego postępowania mimo oczywistego ustania przyczyny jego zawieszenia, I SAB 148/00, Lex nr 77613.

nego, konieczność pozyskania dowodów, czy informacji, skomplikowany charakter spraw, czy ich nadmierna ilość.

Przedstawiona analiza stanowiska doktryny i orzecznictwa w zakresie nadania treści pojęciu beczynności administracji publicznej, w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 8 u.p.p.s.a. prowadzi do wniosku, iż pojęciem tym obejmowane są wszystkie przypadki niezafatwienia, w formie decyzji, postanowienia, innego aktu lub czynności, przez zobowiązany do tego organ administracji publicznej, spraw z zakresu administracji publicznej, w ustawowo określonym terminie, niezależnie od przyczyn natury faktycznej, takiego stanu rzeczy.

IV. Przewlekłość postępowania

Według słownika języka polskiego przewlekły, to trwający zbyt długo, mający długotrwały przebieg, a przewlekać oznacza przedłużyć czas trwania czegoś, przeciągnąć jakąś czynność, jakieś działanie, spowodować zwłokę, opóźnić coś.

Na gruncie obowiązującego prawa, szczególne znaczenie dla ustalenia treści pojęcia przewlekłości postępowania ma ustawa z 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 zwłoki⁴⁸. Zgodnie z art. 2 ust. 1 u. o s. przewlekłość postępowania występuje wówczas, gdy postępowanie w sprawie trwa dłużej, niż to konieczne dla wyjaśnienia tych okoliczności faktycznych i prawnych, które są istotne dla rozstrzygnięcia sprawy. Ustawodawca jednocześnie wskazuje, iż dla stwierdzenia, czy w sprawie doszło do przewlekłości postępowania, należy w szczególności ocenić terminowość i prawidłowość czynności podjętych przez sąd, uwzględniając charakter sprawy, stopień faktycznej i prawnej jej zawichości, znaczenie dla strony, która wniosła skargę, rozstrzygniętych w niej zagadnień oraz za-

⁴⁸ Dz. U. z 2004 r., nr 179, poz. 843 z późn. zm., zwana dalej ustawą o skardze lub oznaczana skrótem u. o s.

chowanie się stron, a w szczególności strony, która zarzuciła przewlekłość postępowania (art. 2 ust. 2 u. o s.) Treść art. 2 u. o s. stanowi wdrożenie do wewnętrznego porządku prawnego czterech wypracowanych, w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, przesłanek oceny przewlekłości postępowania: 1) stopnia skomplikowania (zawiłości) sprawy, 2) zachowania organów władzy publicznej, 3) zachowania skarżącego, 4) znaczenie sprawy dla skarżącego⁴⁹. W literaturze przedmiotu podkreśla się, iż zawarte w ustawie o skardze określenie przewlekłości postępowania oraz kryteriów oceny jej występowania nie ma charakteru definicji legalnej⁵⁰. Jak zauważa C. P. Kłak ocena, czy dana sprawa rozpoznawana była przewlekłe jest wynikiem zestawienia obiektywnych, ustawowych kryteriów oceny z okolicznościami danej sprawy, a więc nie jest dokonywana *in abstracto*, lecz z uwzględnieniem konkretnych uwarunkowań, ale w oparciu o obiektywne kryteria⁵¹.

Stanem uzasadniającym złożenie skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania sądowego jest sytuacja, w której uprawniony do wniesienia skargi powoźmie przekonanie, że doszło do naruszenia jego prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, czyli że postępowanie w jego sprawie trwa dłużej niż jest to konieczne do wyjaśnienia tych okoliczności faktycznych i prawnych, które są istotne dla rozstrzygnięcia sprawy⁵². Cechą charakterystyczną procedur sądowych jest brak określenia maksymalnych terminów, w których sąd powinien wydać rozstrzygnięcie co do meritum. Występujące na gruncie tych procedur terminy instrukcyjne odnoszą się do wykonania niektórych czynności w toku trwającego postępowania przed sądem, a tylko wy-

⁴⁹ K. Gonera, *Przewlekłość postępowania w sprawach cywilnych*, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 11–12, s. 16.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 14–15; C. P. Kłak, *Pojęcie przewlekłości postępowania sądowego*, „Prokuratura i Prawo” 2008, nr 12, s. 68.

⁵¹ C. P. Kłak, *op. cit.*, s. 69–70.

⁵² M. Romańska, *Skarga na przewlekłość postępowania sądowego*, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 11–12, s. 52.

jątkowo precyzyjnie określają termin wydania rozstrzygnięcia⁵³. Jeśli ustawa nie zawiera żadnych wskazówek co do długości określonych czynności czy stadiów postępowania, należy się odwołać do wiedzy wynikającej z praktyki, orzecznictwa sądów lub przeciętnej długości postępowania w podobnych sprawach⁵⁴. W ocenie M. Romańskiej, nie sposób ustawowo określić, jaki jest „uzasadniony” termin rozpoznania konkretnej sprawy, tak samo jak nie sposób generalnie wskazać, w którym momencie dochodzi do „nieuzasadnionej zwłoki” w konkretnym postępowaniu⁵⁵. Pojęcie przewlekłości postępowania sądowego odnosi się bowiem do realiów konkretnego postępowania sądowego, na które to realia składa się między innymi charakter podejmowanych przez sąd czynności, przekładających się na interesy konkretnych podmiotów. Ocena, czy następuje przewlekłość postępowania musi być dokonywana w świetle szczególnych okoliczności sprawy i z uwzględnieniem takich kryteriów jak: stopień złożoności sprawy, zachowanie skarżącego i odpowiednich władz oraz znaczenie materii objętej skargą⁵⁶.

W świetle przedstawionych uwag należy jednoznacznie stwierdzić, iż na gruncie postępowań sądowych, przewlekłość postępowania stanowi negację normatywnego obowiązku rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie. Dla stwierdzenia przewlekłości postępowania, wobec braku ustawowo określonego terminu rozpatrzenia sprawy sądowej, niezbędne jest każdorazowe,

⁵³ Np. art. 21 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. nr 112, poz. 1198 z późn. zm.) stanowi, iż skargę w sprawach o naruszenie prawa dostępu do informacji publicznej rozpatruje się w terminie 30 dni od otrzymania akt wraz z odpowiedzią na skargę.

⁵⁴ P. Górecki, S. Stachowiak, P. Wiliński, *Komentarz do art. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz.U.04.179.184 3)* [w:] P. Górecki, S. Stachowiak, P. Wiliński, *Skarga na przewlekłość postępowania przygotowawczego i sądowego. Komentarz*, Oficyna 2010, wyd. II, Lex.

⁵⁵ M. Romańska, *op. cit.*, s. 53.

⁵⁶ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 4 stycznia 2013 r., III S/10, Lex 1254512.

jednostkowe ustalenie rozsądnego terminu rozpatrzenia konkretnej sprawy.

Ze zgoła odmienną sytuacją mamy do czynienia na gruncie administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego, w którym to ustawodawca nie ograniczył się wyłącznie do ustanowienia ogólnej zasady szybkości postępowania lecz celem jej realizacji ustanowił normatywne terminy załatwienia spraw administracyjnych. Ponadto, na skutek dokonanej ustawą z 3 grudnia 2010 r. nowelizacji przepisów k.p.a. i u.p.p.s.a., konstrukcja przewlekłości postępowania administracyjnego stanowi alternatywną, wobec niezłatwienia sprawy w terminie (bezczynności administracji), kategorię „nielegalnej pasywności organów administracji publicznej”⁵⁷. Stan ten uzasadnia dominującą zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie⁵⁸ tezę, iż istoty przewlekłości postępowania administracyjnego należy poszukiwać w obszarach nie objętych dotychczas zakresem pojęciowym kodeksowej konstrukcji „niezłatwienia sprawy w terminie” oraz konstrukcji „bezczynności” w rozumieniu u.p.p.s.a.⁵⁹ Zgodność przedstawicieli doktryny, w zakresie przyjętych założeń, nie oznacza jednak tożsamości płynących stąd wniosków. W ocenie A. Korzeniowskiej-Polak, „pod pojęciem przewlekłości, w odróżnieniu od niezłatwienia sprawy w terminie, należy rozumieć przypadki, w których organy pozostawały w stanie bezczynności i w sposób długotrwale nieuzasadniony nie wydawały aktów administracyjnych innych niż decyzja bądź nie dokonywały czynności materialno-technicznych, a dla dokonania

⁵⁷ Wyrok NSA z 30 maja 2012 r., II GSK 594/12, CBOSA.

⁵⁸ Por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 17 kwietnia 2012 r., II SAB/Bk 15/12, CBOSA; wyrok NSA z dnia 26 października 2012 r., II OSK 1956/12, CBOSA.

⁵⁹ Por. Z. Kmiecniak, *Przewlekłość postępowania administracyjnego*, „PiP” 2011, nr 6, s. 33; A. Korzeniowska-Polak, *Dylematy nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „PiP” 2012, nr 2, s. 11; M. Miłosz, *Kilka uwag krytycznych w odniesieniu do konstrukcji prawnej zażalenia na przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego* [w:] *Kryzys prawa administracyjnego?*, red. D. R. Kijowski, P. J. Suwaj, tom 1: *Jakość prawa administracyjnego*, red. tomu D. R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko, s. 596–597.

tych czynności bądź wydania tych aktów nie był przewidziany termin”⁶⁰. Dokładanie przeciwny pogląd wyraził WSA w Łodzi, przyjmując, iż termin „przewlekłe prowadzenie postępowania”, użyty w znowelizowanym art. 3 § 2 pkt 8 u.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, gdyż 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, sąd ten przyjmuje, że w szczególności akty i czynności wymienione w art. 3 § 2 ust. 4 u.p.p.s.a. są z reguły wydawane lub podejmowane poza sformalizowanym postępowaniem i w tych wypadkach wniesienie skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania nie będzie możliwe⁶¹.

Z kolei, zdaniem Z. Kmiecika, przewlekłość postępowania oznacza bądź to stan, w którym organ administracyjny korzystając z konstrukcji art. 36 § 2 k.p.a., w sposób „nieuzasadniony” przedłuża termin załatwienia sprawy, powołując się na niezależne od niego przyczyny uniemożliwiające dotrzymanie terminu podstawowego (w szczególności konieczność wywiązania się przez stronę z obowiązków procesowych), bądź też stan, w którym bieg terminu jest zatrzymany⁶². Stanowisko judykatury w tym zakresie nie jest już jednak jednolite. Część sądów administracyjnych przyjmuje, iż nieuzasadnione przedłużanie terminu załatwienia sprawy poprzez art. 36 k.p.a. kwalifikuje się na zarzut przewlekło-

⁶⁰ A. Korzeniowska-Polak, *Dylematy...*, *op. cit.*, s. 11, tegoż Autora, *Zażalenie na przewlekłość postępowania administracyjnego [w:] Analiza i ocena zmian kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010–2011*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, G. Sibiga, s. 135.

⁶¹ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 3 grudnia 2012 r., III SAB/Łd 22/12, CBOSA.

⁶² Z. Kmeciak, *Przewlekłość postępowania administracyjnego*, *op. cit.*, s. 33, tegoż Autora, *Przewlekłość postępowania administracyjnego w świetle ustaleń europejskiego case law [w:] Analiza i ocena zmian kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010–2011*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, G. Sibiga, s. 117.

ści postępowania⁶³, część z kolei określa ten stan mianem bezczynności⁶⁴.

W ocenie J. P. Tarno, o przewlekłości postępowania można mówić, m.in. wówczas gdy organ mieści się w wiążącym, maksymalnym terminie jej załatwienia ale nie załatwia jej niezwłocznie, mimo braku potrzeby przeprowadzania postępowania wyjaśniającego⁶⁵. Podobne stanowisko zajmuje M. Miłoś, stwierdzając, iż w sytuacji gdy organ prowadzi sprawę ze zbędną zwłoką, można mówić o przewlekłym prowadzeniu postępowania⁶⁶. Autor ten podkreśla jednocześnie znikomą przydatność praktyczną tej konstrukcji w odniesieniu do stosunkowo krótkich, kodeksowych terminów załatwienia spraw administracyjnych⁶⁷. Z kolei Z. Kmiecik przyjmuje, iż dopóki organ nie przekracza przewidzianego terminu załatwienia sprawy, dopóty nie można postawić mu zarzutu bezprawności zachowania, w postaci przewlekłości postępowania, niezależnie od stopnia opieszałości, czy pozorowania podejmowanych czynności⁶⁸. Dokonując oceny analizowanej instytucji W. Chróścielewski proponuje natomiast (w formie pytającej) możliwość przyjęcia, iż z przewlekłością postępowania będziemy mieli do czynienia po upływie przyjętej w orzecznictwie wielokrotności terminu załatwienia sprawy⁶⁹. Odmienne kwestię

⁶³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 stycznia 2012 r., VI SAB/Wa 53/11, CBOSA; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 stycznia 2012 r., IV SAB/Po 69/11, CBOSA; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 17 kwietnia 2012 r., II SAB/Bk 15/12, CBOSA; wyrok WSA we Wrocławiu z 9 lutego 2012 r., II SAB/Wr 71/11, CBOSA.

⁶⁴ Por. wyrok NSA z 30 maja 2012 r., II GSK 594/12, CBOSA oraz wyrok WSA w Gdańsku z 9 maja 2012 r., II SA/Gd 44/12, CBOSA.

⁶⁵ J. P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 44.

⁶⁶ M. Miłoś, *op. cit.*, s. 598.

⁶⁷ *Ibidem*, s. 598.

⁶⁸ Z. Kmiecik, *Przewlekłość postępowania administracyjnego w świetle ustaleń europejskiego case law*, *op. cit.*, s. 116.

⁶⁹ W. Chróścielewski, *Zmiany w zakresie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego i prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, które weszły w życie w 2011 r.*, „ZNSA” 2011, nr 4, s. 14.

tą postrzega M. Grzymisławska-Cybulska, przyjmując iż o przewlekłym prowadzeniu postępowania można mówić wyłącznie przed upływem, określonego przepisami prawa, terminu załatwienia sprawy, gdyż po jego upływie stan ten określany jest mianem bezczyności⁷⁰. Podobne stanowisko zajął WSA w Łodzi, stwierdzając iż „przewlekłe prowadzenie postępowania” dotyczyć będzie okresu do upływu terminu załatwienia sprawy. Stosownie bowiem do przepisów obowiązujących ustaw procesowych, po bezskutecznym upływie tego terminu strona może podjąć przewidziane przez ustawę czynności zmierzające do usunięcia tego stanu, a następnie wnieść skargę na bezczyność⁷¹.

O stopniu trudności w zdefiniowaniu pojęcia przewlekłości postępowania może świadczyć karkołomne dość sformułowanie NSA, iż „przewlekłość w prowadzeniu postępowania wystąpi wówczas, gdy organ nie załatwia sprawy w terminie, nie pozostając jednocześnie w bezczyności”, a podejmowane przez ten organ czynności procesowe nie charakteryzują się koncentracją niezbędną w świetle art. 12 k.p.a. ustanawiającego zasadę szybkości postępowania, względnie mają charakter czynności pozornych, nie istotnych dla merytorycznego załatwienia sprawy⁷². W ocenie tegoż sądu, przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ zaistnieje zatem wówczas, gdy będzie mu można skutecznie przedstawić zarzut niedochowania należytej staranności w takim zorganizowaniu postępowania administracyjnego, by zakończyło się ono w rozsądnym terminie, względnie zarzut prowadzenia czynności (w tym dowodowych) pozbawionych dla sprawy jakiegokolwiek znaczenia.

⁷⁰ M. Grzymisławska-Cybulska, *Bezczyność organu i przewlekłość postępowania administracyjnego w świetle nowelizacji z 3 grudnia 2010 r.*, „ZNSA” 2012, nr 5, s. 62.

⁷¹ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 3 grudnia 2012 r., III SAB/Łd 22/12, CBOSA.

⁷² Wyrok NSA z dnia 26 października 2012 r., II OSK 1956/12, CBOSA.

V. Podsumowanie

Przedstawione stanowiska przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego i judykatury, wskazują iż pomimo upływu dwóch lat obowiązywania znowelizowanych przepisów k.p.a. i u.p.p.s.a., nie udało się wypracować jednolitej koncepcji pojęcie „przewlekłość postępowania” w rozumieniu art. 37 § 2 k.p.a. oraz art. 3 § 2 pkt 8 u.p.p.s.a. Stan ten potwierdza liczne głosy krytyki wobec dokonanych ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. zmian w zakresie prawnych mechanizmów zwalczania „nielegalnej pasywności organów administracji publicznej”. Budząca od samego początku liczne wątpliwości, co do zakresu znaczeniowego wprowadzonych pojęć⁷³, czy wręcz zarzuty wadliwości przyjętych przez ustawodawcę założeń⁷⁴, nowelizacja nie wprowadziła do polskiego porządku prawnego nowego jakościowo instrumentu umożliwiającego efektywną obronę przed opieszałością administracji publicznej. Mnożące się wątpliwości co do zakresu pojęcia przewlekłości postępowania oraz jego relacji do kodeksowej instytucji niezłażenia sprawy w terminie, czy bezczynności w rozumieniu przepisów u.p.p.s.a., uzasadniają podnoszone w literaturze obawy, iż instytucja ta, a w zasadzie jej niedookreśloność, przyczyni się w rzeczywistości do nieuzasadnionego przedłużania postępowania administracyjnego⁷⁵.

⁷³ W. Chróścielewski, *Opinia...*, *op. cit.*, s. 8.

⁷⁴ Por. A. Korzeniowska-Polak, *Dylematy...*, *op. cit.*, s. 10–11; Z. Kmiecik, *Przewlekłość postępowania administracyjnego*, *op. cit.*, s. 32.

⁷⁵ Por. J. Lang, *Przewlekłość postępowania administracyjnego jako przedmiot zaskarżenia* [w:] *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemysł-Rzeszów 2011, s. 500–501 oraz E. Bojanowski [w:] E. Bojanowski, Z. Cieslak, J. Lang, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2013, s. 232.

ABSTRACT

Inactivity of an organ versus excessive lengthiness of administrative procedure – on a trial to differentiate notions

The goal of an article is a trial to present differences which take place between normative, because binding on the grounds of the Code of Administrative Procedure, notions of inactivity of organs of public administration and excessive lengthiness of administrative procedure. Presenting hitherto attainments of representatives of the theory of administrative law and administrative courts, the author comes to a conclusion that nowadays trials of establishing strict and unambiguous criteria allowing to distinguish both notions turned to be inefficient.