

# Mariusz Kotulski

---

## GLOSA do postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 23 lutego 2012 r., sygn. akt II SAB/Sz 8

---

Administracja : teoria, dydaktyka, praktyka nr 4 (37), 197-204

---

2014

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

## GLOSA

### do postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 23 lutego 2012 r., sygn. akt II SAB/Sz 8/12, publ. LEX nr 1118489

#### TEZA

postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego  
w Szczecinie z 23 lutego 2012 r., sygn. akt II SAB/Sz 8/12

[Przewlekłość] jest to odrębna od bezczynności organu instytucja procesowa, wobec czego, rozpatrując skargę wniesioną na bezczynność i przewlekłość sąd administracyjny zobowiązany jest zbadać spełnienie przesłanek do skutecznego wniesienia skargi zarówno w pierwszym, jak i w drugim przypadku i orzec odpowiednio do dokonanych w danym przypadku ustaleń.

#### Głosa

Przedmiotem rozpoznania przez sąd w przedmiotowej sprawie były skargi na bezczynność i przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ administracyjny wniesione jednym pismem procesowym. Przewodniczący zarządzeniem wydanym na podstawie art. 57 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153 poz. 1270 ze zm. – dalej: p.p.s.a) rozdzielił skargi zawarte w piśmie skarżącego w wyniku czego zostały one zarejestrowane jako dwie odrębne sprawy: na bezczynność wójta w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy oraz na przewlekłe prowadzenie postępo-

wania w tej sprawie przez wójta. W konsekwencji sąd prawidłowo rozpoznał dwie odrębne sprawy, które odnosiły się do dwóch odmiennych przedmiotów zaskarżenia. Jak bowiem słusznie podniósł sąd przewlekłość jest to odrębna od beczynności organu instytucja procesowa, wobec czego, rozpatrując skargę wniesioną na beczynność i przewlekłość sąd administracyjny zobowiązany jest zbadać spełnienie przesłanek do skutecznego wniesienia skargi zarówno w pierwszym jak i w drugim przypadku i orzec odpowiednio do dokonanych w danym przypadku ustaleń.

Możliwość skarżenia przewlekłego prowadzenia postępowania administracyjnego obok dotychczasowej możliwości skarżenia beczynności organu wprowadził ustawodawca ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – kodeks postępowania ustalenia administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2011 r., nr 6, poz. 18) z dniem 11 kwietnia 2011 r. Jednocześnie ustawodawca nie zdefiniował tych pojęć. Stąd też pojawiają się problemy z samym rozumieniem tych pojęć. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie sądownoadministracyjnym przeważa rozumienie „beczynności” przez pryzmat normatywnej kategorii „niezałatwienia sprawy w terminie” – art. 36 i 37 k.p.a. oraz art. 140 i 141 o.p. Jeżeli zatem istnieje prawny termin realizacji kompetencji np. poprzez wydanie decyzji, to upływ wyznaczonego przepisami procesowymi terminu będzie prowadzić do stanu beczynności organu. W konsekwencji dla stwierdzenia beczynności przez sąd administracyjny istotne jest niedochowanie terminu załatwienia sprawy (art. 37 § 1 *ab initio* k.p.a. oraz art. 141 § 1 *ab initio* o.p. lub z uregulowań szczegółowych np. z ustawy o dostępie do informacji publicznej) poprzez wydanie decyzji, postanowienia lub podjęcie aktu albo dokonanie czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., a nie z aktywnością lub jej brakiem po stronie organu administracyjnego. Natomiast przewlekłe prowadzenie postępowania zachodzić będzie w sytuacji, gdy organowi wprawdzie nie można zarzucić beczynności, gdyż nie minął jeszcze termin załatwienia sprawy, albo prawo nie przewiduje żadnego terminu, lecz dotych-

czasowe postępowanie jest prowadzone w sposób nieefektywny poprzez wykonywanie czynności w dużym odstępie czasu, mnożenie czynności dowodowych ponad potrzebę wynikającą z istoty sprawy, bądź czynności pozorne, albo nieuzasadnione przedłużanie przez organ terminu załatwienia sprawy. O ile zatem prowadzone w sposób nieudolny postępowanie administracyjne w ramach prawem wyznaczonych, albo wskazanych przez organ terminów, będzie oceniane jako przewlekłe, to po upływie tych terminów będzie oceniane w kontekście beczynności tj. nie załatwienia sprawy w terminie. W konsekwencji beczynność jest naturalnym następstwem poprzedzającego ją przewlekłego prowadzenia postępowania.

Jednoznaczne określenie zakresu znaczeniowego pojęć: „przewlekłe prowadzenia postępowania” i „beczynność” oraz ich konsekwentne rozróżnianie rodzi dalej idące następstwa. Ponieważ oba pojęcia („przewlekłości” i „beczynności”) odnoszą się do różnych przesłanek i stanów faktycznych, to nie mogą być one dowolnie i zamiennie używane, także w kontekście uruchomienia stosownych procedur przeciwdziałającym tym negatywnym zjawiskom. Zasadnie więc sąd przyjmując założenie racjonalnego ustawodawcy uznał, że prawodawca wprowadzając do obowiązującego systemu prawa nowe pojęcie – „przewlekłość postępowania” – uczynił to świadomie w celu rozróżnienia pomiędzy nim a beczynnością. Jak wynika zresztą z uzasadnienia projektu ustawy – druk sejmowy nr 2987, s. 4 (VI kadencja) – wprowadzenie zażalenia oraz skargi na przewlekłość postępowania obok zażalenia i skargi na beczynność w postępowaniu administracyjnym miało na celu wprowadzenie nowego środka zaskarżenia. Są to więc w swej istocie odmienne instytucje procesowe, wyodrębnione i niejako przeciwstawione w kontekście stanów faktycznych, do których się odnoszą. O ile przewlekłość w postępowaniu postrzegać i oceniać należy w kontekście prawidłowego toku postępowania, to beczynność w kontekście terminowego załatwienia sprawy, a w ujęciu czasowym dokonywania tej oceny są to stadia zazwyczaj następujące po sobie. Najczęściej bowiem naj-

pierw organ prowadzi postępowanie w sposób przewlekły, a później popada w beczynność. Cezurą czasową kwalifikującą ocenę stanu faktycznego danego postępowania jako przewlekłość lub beczynność jest upływ terminu określonego ustawowo, bądź wyznaczonego przez organ (np. art. 35, 36 k.p.a.). Dlatego, gdy beczynność odnoszona jest do terminów załatwienia sprawy, to przewlekłość odnosić należy do toku prowadzonego postępowania.

W konsekwencji konieczne jest rozróżnianie stanu beczynności od przewlekłego prowadzenia postępowania administracyjnego przez skarżącego w określeniu przedmiotu skargi wnoszonej do sądu administracyjnego, a tym bardziej przez sąd rozpoznający skargę. Potencjalnie każde postępowanie jurysdykcyjne może być analizowane w kontekście przewlekłości bądź beczynności, z tym że przed upływem terminu załatwienia sprawy można je analizować wyłącznie z punktu widzenia przewlekłości, a po upływie terminu wyłącznie z punktu widzenia beczynności (por. wyrok WSA w Krakowie z 31.01.2013 r., sygn. akt II SAB/Kr 191/120. W chwili uruchomienia stosownego postępowania sądowoadministracyjnego mamy do czynienia albo z przewlekłością, albo z beczynnością. Przedmiot sprawy nie może być jednocześnie kwalifikowany jako „przewlekłość” i „beczynność”, nawet jeżeli np. w toku jednego postępowania jurysdykcyjnego występowały oba stany. Skarżący powinien jednoznacznie wskazać, który z tych stanów skarży, a więc przed czym, przed jakim naruszeniem jego prawa podmiotowego żąda ochrony. Może on skarżyć zarówno każdy z tych stanów z osobna, jak i oba jednocześnie. Pamiętając jednak o tym, że są to odmienne instytucje procesowe, to skarżąc jednocześnie „przewlekłe prowadzenie postępowania” i „beczynność” wnosi dwie odrębne skargi, które mają inny przedmiot zaskarżenia. Wskazanie to wiąże przy ocenie stanu faktycznego sąd administracyjny, który nie może go samodzielnie zmienić zastępując wolę skarżącego. Niedopuszczalne jest, aby sąd administracyjny orzekając dowolnie zmieniał wskazaną w skardze kwalifikację stanu faktycznego podaną przez stronę uznając, że wpraw-

dzie nie ma np. przewlekłości, o której mowa w piśmie wszczynającym stosowne postępowanie sądowe, ale jest beczynność (lub odwrotnie) i w tym zakresie dokonywał oceny. Oczywiście strona, jako podmiot dysponujący skargą może je dowolnie kształtować i w każdej chwili, aż do wydania rozstrzygnięcia, może zmienić przedmiot zaskarżenia. Ale to strona i tylko ona może dokonywać zmian w przedmiocie zaskarżenia. O ile bowiem sądu nie wiążą zarzuty i wnioski skargi, to jednak sąd jest związany wskazaniem przedmiotu zaskarżenia przez stronę skarżącą, a orzekanie przez sąd w przedmiocie, który nie został objęty skargą jest niedopuszczalne i oznacza przekroczenie granic sprawy.

Jak słusznie stwierdził NSA w uzasadnieniu wyroku z 7.07.2012 r., sygn. akt II OSK 1031/12 konstrukcja przepisu art. 149 § 1 p.p.s.a. wyróżnia dwie odrębne od siebie instytucje, a mianowicie skargę na beczynność organu oraz przewlekłe prowadzenie przez organ postępowania. O ile, przy tym nie można wykluczyć sytuacji, że strona z uwagi na stan faktyczny sprawy będzie zainteresowana i uprawniona do złożenia obu powyższych środków, o tyle dostrec przede wszystkim trzeba to, iż każdy z nich ma inne zadanie, inny jest cel jego zastosowania i zakres ochrony, której strona może domagać się od sądu administracyjnego. Dlatego też rozpatrując skargę wniesioną na beczynność lub przewlekłość postępowania sąd administracyjny zobowiązany jest zbadać spełnienie przesłanek do skutecznego wniesienia skargi zarówno w pierwszym jak i w drugim przypadku oraz orzec odpowiednio do dokonanych w danym przypadku ustaleń.

Podkreślić należy, że celem wniesienia środków zaskarżenia do sądu jest nie tylko zniesienie stanu przewlekłości lub beczynności, ale także uzyskanie stwierdzenia, czy ów negatywnie oceniany stan miał miejsce z rażącym naruszeniem prawa, a orzeczenie w tym zakresie ma charakter samoistny tj. może nastąpić, nawet jeżeli nie jest już potrzebne, ze względu na stan faktyczny sprawy, wyznaczenie dodatkowego terminu załatwienia sprawy. Zatem nawet po wydaniu decyzji i zakończeniu postępowania strona może skutecznie wnieść skargę na przewlekłe prowadze-

nie postępowania albo beczynność i żądać wydania orzeczenia czy ów stan miał miejsce z rażącym naruszeniem prawa (zob. postanowienie NSA z 14.11.2012 r., sygn. akt II OSK 1236/12).

W przypadku, jeżeli w jednym piśmie zawarto dwie skargi na beczynność i na przewlekłe prowadzenie postępowania, to przewodniczący (najpóźniej na rozprawie) zarządza rozdzielenie tych skarg na podstawie art. 57 § 3 p.p.s.a. Skargi na beczynność i na przewlekłe prowadzenie postępowania rejestrowane są w repertorium sądowym pod jednym symbolem: SAB. Pobiera się od nich jednak wpisy o odmiennej wysokości: od skargi na beczynność wynosi 100 zł, a od skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania wynosi 200 zł na podstawie § 2 ust. 1 pkt 6 i ust. 6 rozporządzenia Rady Ministrów z 16.12.2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnym. Są im również nadawane różne symbole w wewnętrznej systematyce spraw rozpoznawanych przez sądy administracyjne: 658 – beczynność, 659 – przewlekłość postępowania administracyjnego.

Tak jak każda skarga do sądu administracyjnego, również skarga na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania podlega badaniu przez sąd tak pod względem formalnym, jak i merytorycznym. Sama skarga do sądu musi być poprzedzona (poza pewnymi wyjątkami jak np. w przypadku skargi na beczynność w udzieleniu informacji publicznej) zażaleniem (pona-gleniem, wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa) na beczynność lub odpowiednio na przewlekłe prowadzenie postępowania. Niedopuszczalne jest „krzyżowanie” tych środków tj. składanie zażalenia na przewlekłe prowadzenie postępowania, a skarżenie do sądu beczynności organu.

Skargę wnosi się do sądu administracyjnego za pośrednictwem organu, którego beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania ma być przedmiotem postępowania sądo-administracyjnego (art. 54 § 1 w zw. z art. 13 § 2 p.p.s.a.). Z jednej strony wiąże się to z obowiązkiem organu przesłania do sądu administracyjnego takiej skargi, z odpowiedzią na nią oraz aktami spr-

wy w terminie 30 dni od dnia jej wniesienia (art. 54 § 2 p.p.s.a.), zaś z drugiej strony daje mu możliwość jej uwzględnienia w ramach autokontroli. W trybie art. 54 § 3 p.p.s.a. organ, którego bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zaskarżono, może w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości do dnia rozpoczęcia rozprawy. Już zatem na tym etapie widoczna jest konieczność rozróżnienia pomiędzy tymi dwoma skargami, gdyż organ może uwzględnić w całości skargę np. na bezczynność uznając jednocześnie, że druga skarga na przewlekłe prowadzenie postępowania jest niezasadna. Wówczas, jeżeli obie skargi zostały wniesione jednym pismem procesowym, przewodniczący powinien na podstawie art. 57 § 3 p.p.s.a. zarządzić ich rozdzielenie i dokonanie oddzielnego wpisu pod odpowiednimi symbolami w repertorium sądu. Następnie postępowanie odnośnie skargi, która została uwzględniona, będzie umorzona, a w przypadku drugiej ze skarg będą podjęte czynności zmierzające do jej merytorycznego rozpoznania. Wreszcie zgodnie z ogólną zasadą wynikającą z art. 52 p.p.s.a. sąd musi zbadać, czy skarga (skargi) zostały wniesione po wyczerpaniu środków zaskarżenia. Jest to warunek sine qua non przystąpienia do merytorycznego rozpoznania skargi i brak jego spełnienia powoduje odrzucenie skargi. Zatem wniesienie zażalenia z art. 37 k.p.a. do organu wyższego stopnia, a jeżeli nie ma takiego organu, wezwania do usunięcia naruszenia prawa (np. w przypadku samorządowego kolegium odwoławczego, ministra) albo ponaglenia z art. 141 o.p. jest jednym z warunków formalnych skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania. Ponieważ w trybie ordynacji podatkowej na przewlekłość postępowania podatkowego, tak jak i na niezakończony w terminie przez samorządowe kolegium odwoławcze nie służy ponaglenie, ani inny środek zaskarżenia, przy jednoczesnym dopuszczeniu przez ustawodawcę skargi w tym zakresie do sądu administracyjnego, to przyjmując należy, że podobnie jak np. w przypadku skargi na bezczynność w zakresie udzielania informacji publicznej skarga taka nie musi być poprzedzona



wezwaniam do usunięcia naruszenia prawa w trybie art. 52 § 3 i 4 p.p.s.a.

Zatem zarzucenie w jednym piśmie skierowanym do sądu bezczynności organu i przewlekłości prowadzonego przez niego postępowania w tej samej sprawie administracyjnej nie stanowi jednej skargi, lecz skumulowanie dwóch skarg. W takiej sytuacji objęcie w jednym piśmie obu form opieszałości organu inicjuje dwie odmienne sprawy sądowoadministracyjne, które sąd ma obowiązek rozpoznać odrębnie tak pod względem formalnym, jak i merytorycznym. W konsekwencji prawidłowe było ich rozdzielenie i zarejestrowanie jako dwóch odrębnych spraw, a następnie wobec stwierdzenia, że jedna ze skarg nie została poprzedzona wyczerpaniem środków zaskarżenia (zażalenie wniesione w trybie art. 37 k.p.a. dotyczyło jedynie bezczynności, a nie przewlekłego prowadzenia postępowania) należało ją odrzucić.

*Mariusz Kotulski*