

Jarosław Dobkowski

Czy Kodeks postępowania administracyjnego statuuje prawo do szybkiego rozpatrzenia sprawy?

Studia z zakresu nauk prawnoustrojowych. Miscellanea 2, 121-136

2012

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.

*Jarosław Dobkowski**

Czy Kodeks postępowania administracyjnego statuuje prawo do szybkiego rozpatrzenia sprawy?

Streszczenie: Artykuł jest próbą odpowiedzi na pytanie czy polski Kodeks postępowania administracyjnego z 1960 r. ustanawia prawo strony do szybkiego rozpatrzenia sprawy? Po analizie obowiązujących przepisów prawa oraz wyników badań i doświadczeń stwierdzono, że prawo to zostało ustanowione pośrednio – przez nałożenie na organ administracji publicznej obowiązków w zakresie załatwiania spraw. Tak rozumiane prawo do szybkiego rozpatrzenia sprawy jest chronione instytucjonalnie i nie przyjmuje postaci publicznego prawa podmiotowego.

Słowa kluczowe: procedura administracyjna, załatwianie spraw, postulat szybkości działania organów administracji publicznej, rozsądny czas, zwłoka administracji publicznej, przewlekłe rozpatrywanie spraw, prawo do skarżenia niezakończonych spraw w terminie

Does the Code of Administrative Procedure establishes the right to buick examination of the case?

Summary: The article attempts to answer the question whether the Polish Code of Administrative Procedure of 1960 establishes the right side for quick processing of cases? After analyzing the applicable law and the results of studies and experiments found that this right has been established indirectly – by requiring the public authority responsibilities for handling matters. The right to speedy consideration of the matter understood in this way is institutionally protected and will not accept a public subjective right.

Key words: administrative procedure, dealing with cases, public administration bodies should deal with cases quickly, within a reasonable time, delay of the public administration, the lengthy processing of cases, the right to make an interlocutory objection.

* * *

U podstaw konstrukcji systemu prawa o postępowaniu przed organami władzy publicznej leży m.in. zasada ekonomiki procesowej. Jej celem jest nie tylko osiągnięcie jak najniższych kosztów postępowania, ale przede wszystkim

* Dr Jarosław Dobkowski, Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa w Bydgoszczy.

doprowadzenie do możliwie najszybszego jego zakończenia, oczywiście nie za cenę dokładności w wyjaśnieniu istotnych okoliczności i należytej rzetelności w procedowaniu. Załatwienie sprawy na drodze sądowej w rozsądnym terminie stanowi międzynarodowy i europejski standard praw człowieka¹. W prawie polskim zasada ta została dobitnie wyrażona w art. 45 ust. 1 Konstytucji², który stanowi, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. W tym zakresie jest to prawo osobiste i niezbywalne obywatela polskiego i cudzoziemca znajdującego się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej. Zasady jego wykonywania zostały uregulowane ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki³. Osiąganie końcowego celu postępowania w najkrótszym czasie i stosowanie najprostszych środków prowadzących do załatwienia sprawy stanowią także komponenty dobrej administracji⁴.

Sprawność i szybkość postępowania administracyjnego obecnie w Polsce to nie tylko zasady-postulaty⁵; są to pojęcia posiadające wymiar normatywny. Ekonomika procesowa jest jedną z głównych myśli przewodnich Kodeksu postępowania administracyjnego⁶. Została przy tym podniesiona do rangi zasady ogólnej⁷, przenikającej niektóre dalsze szczegółowe przepisy K.p.a. Dotyczy ona przede wszystkim uregulowanego tam zupełnie ogólnego (powszechnego) postępowania jurysdykcyjnego, ale także – stanowiących jego odrębny przedmiot

¹ Zob. art. 14 ust. 3 pkt c Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych, otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 16 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. nr 38, poz. 167), art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzana w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284), art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej przyjętej w grudniu 2000 r. w Nicei. (Dz. Urz. UE z 2007 r. C 303 str. 1 i n.).

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

³ Dz. U. Nr 179 poz. 1843 z późn. zm.

⁴ Zob. art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 17 Europejskiego kodeksu dobrej praktyki administracyjnej, przyjętego przez Parlament Europejski w formie rezolucji w dniu 6 września 2001 r., Dz. Urz. WE Nr C 72 E/331 z 21 marca 2002 r.; (szerzej: J. Świątkiewicz, Europejski Kodeks Dobrej Administracji (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych), Warszawa 2007), art. 7 i art. 13 Kodeksu dobrej administracji, stanowiącego załącznik do Rekomendacji nr R (2007) 7 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich dotyczącej dobrej administracji przyjętej w dniu 20 czerwca 2007 r. oraz jej arenę (szerzej: J. Dobkowski, Kodeks dobrej administracji Rady Europy. Geneza – Charakter – Treści, [w:] Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie K.P.A., pod red. J. Niczyporka, Wydawnictwo WSPA, Lublin 2010, s. 129 i n.).

⁵ Por. E. Iserzon, *Postulat szybkości w procesie administracyjnym*, „Gazeta Administracji” 1949, Nr 4–5, s. 160 i n.; S. Gebert, *Postulat szybkości w postępowaniu administracyjnym*, „Rada Narodowa” 1960, nr 36, s. 17 i n.

⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst pierwotny: Dz. U. Nr 30, poz. 168; ostatni tekst jednolity: Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.). Dalej jako: K.p.a.

⁷ Art. 12 K.p.a.

unormowania – postępowań uproszczonych. Ma ona przede wszystkim wymiar prakseologiczny i zakłada, że organy administracji publicznej powinny działać w sprawie⁸ wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia⁹. Sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwiane niezwłocznie¹⁰.

W szczególności sprawy indywidualne, rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnych, powinny być załatwiane bez zbędnej zwłoki, chyba że wymagają postępowania wyjaśniającego albo są szczególnie skomplikowane (tzw. *hard cases*). Wtedy K.p.a. przewiduje wyraźne terminy załatwiania spraw, odpowiednio: miesięczny lub dwumiesięczny wymiar czasu (*spatium*). Przepisy szczególne (pozakodeksowe) mogą także wprowadzać inne (w domyśle: krótsze, choć nie jest to zasadą) terminy załatwiania takich spraw¹¹. Sprawy wydawania zaświadczeń także powinny być załatwiane bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni¹². Również sprawy skarg i wniosków powinny być załatwiane bez zbędnej zwłoki, ale nie później niż w ciągu miesiąca¹³. W tym kontekście spory o właściwość między organami administracji publicznej powinny być *implicite* załatwiane niezwłocznie. Ustawodawca nie przewiduje w tym względzie żadnych terminów rozstrzygania rzeczonych sporów. Nie można zatem w ogóle mówić o prawie stron (zainteresowanych) do terminowego załatwiania spraw w odniesieniu do rozstrzygania sporów o właściwość między organami administracji publicznej. Nie jest to bowiem postępowanie sformalizowane, ale na tyle uproszczone, że właściwie można rozważać jedynie wewnątrzadministracyjny tryb rozstrzygnięcia ww. sporów.

Jeśli w świetle art. 57 K.p.a. terminy są oznaczone w dniach, tygodniach, miesiącach, to określenia „niezwłocznie” i „bez zbędnej zwłoki” nie mają charakteru dyrektywnego, w tym sensie, że nie mogą być uznane za zdarzenia przyszłe i pewne w pełnym słowa tego znaczeniu. Nie określają czasu, z którego upływem (nadejściem) łączą się pewne skutki prawne. Niewątpliwie są jednak związane z rygiorem załatwiania spraw, ale obrazują inny sposób dyscyplinowania organów administracji publicznej, nie przez datę, lecz przez opis (cechę) pożądanego stanu faktycznego. Niemniej jednak wyróżnia się w doktrynie terminy bezwzględnie oznaczone oraz terminy względnie oznaczone, przypisując desygnaty tej ostatniej nazwy właśnie określeniom „niezwłocznie” (bezwłocznie) i „bez zbędnej zwłoki” (bez niepotrzebnej zwłoki). Semantycznie nie są one jednak jednoznaczne. Pod kątem lingwistycznym coś innego oznacza sformułowanie „niezwłocznie”, a co innego „bez zbędnej zwłoki”, choć niewątpliwie wyrażenia te pozostają synonimami. Użycie jednak w dyspozycji art. 12 § 1 K.p.a. tego ostatniego sformu-

⁸ Pojęcie to obejmuje: 1) sprawy indywidualne rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnej, 2) sprawy rozstrzygnięcia sporów o właściwość między organami administracji publicznej, 3) sprawy wydawania zaświadczeń, 4) sprawy skarg, 5) sprawy wniosków. Zob. art. art. 1–2 K.p.a.

⁹ Art. 12 § 1 K.p.a.

¹⁰ Art. 12 § 2 K.p.a.

¹¹ Art. 35 K.p.a.

¹² Art. 217 § 3 K.p.a.

¹³ Art. 237 § 1 K.p.a.

lowania mogłoby prowadzić do błędu logicznego *idem per idem*. Z tego punktu widzenia w poszczególnych kategoriach spraw dopuszczalna jest zatem zwłoka, ale jedynie w imię wnikliwości (dokładności) działania organu administracyjnego. Dopuszczanie się przez organ prowadzący postępowanie nieuzasadnionej zwłoki może być uznane za stan jego bezczynności – choć ustawodawca na gruncie K.p.a. nie posługuje się tym pojęciem. Natomiast nieuzasadnione (pozbawione sensu) piętrzenie czynności procesowych, jak np. dopuszczanie dowodów rażąco sprzecznych z prawem, może być uznane za przewlekłe prowadzenie postępowania. Oceniając te zjawiska *ex post* (po zakończeniu postępowania administracyjnego) można je odnosić odpowiednio do przewlekłego załatwiania spraw albo biurokratycznego załatwiania spraw w rozumieniu art. 227 K.p.a.

Bieg terminu załatwienia sprawy rozpoczyna się z datą wszczęcia odpowiedniego postępowania administracyjnego.

W ogólnym postępowaniu jurysdykcyjnym datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej, z tym że datą wszczęcia postępowania na żądanie strony wniesione drogą elektroniczną jest dzień wprowadzenia żądania do systemu teleinformatycznego organu administracji publicznej¹⁴. Jestem zdania, że nie ma przy tym znaczenia okoliczność, czy żądanie zostało zgłoszone w drodze podania wniesionego pisemnie albo ustnie do protokołu, czy też przyjęło postać skargi strony w sprawie indywidualnej, o której mowa w art. 233 K.p.a. Niezależnie od przyjętej formy, oświadczenie strony (zwrócenie się do organu z roszczeniem procesowym) – choćby konkludentne – wiąże organ postępowania administracyjnego. W przypadku wątpliwości co do istoty i zakresu żądania, organ w ramach wstępnej oceny merytorycznej podania (skargi) powinien wezwać wnoszącego do złożenia wyjaśnienia, pod rygorem przyjęcia na potrzeby dalszego postępowania pewnego prowizorium w tym względzie. Jeżeli natomiast podanie nie czyni zadość wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, organ w ramach oceny formalnej podania (skargi) w pewnych przypadkach pozostawia je bez rozpoznania. Powodem tego jest w szczególności niewskazanie przez wnoszącego adresu przy niemożności jego ustalenia na podstawie posiadanych przez organ danych. W sytuacji jeśli natomiast podanie nie czyni zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, organ pozostawia je bez rozpoznania po bezskutecznym wezwaniu wnoszącego do usunięcia tych braków. W tym względzie zachodzi pytanie: czy okoliczności te mają znaczenie dla liczenia terminów załatwiania spraw? W szczególności zapytać też można: czy wszczęcie postępowania następuje z chwilą wniesienia podania, choćby nie czyniło ono zadość wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, czy raczej wszczęcie postępowania powoduje tylko podanie strony niedotknięte brakami formalnymi, a zatem termin załatwiania spraw należy liczyć od daty usunięcia braków formalnych. Niewątpliwie, zaistnienie powyższych przeszkód formalnych uniemożliwia rozpoznanie sprawy co do istoty. Czynności proce-

¹⁴ Art. 61 § 3 i art. 61 § 3a K.p.a.

sowe w zakresie rozpoznania sprawy należy wiązać z merytorycznymi, a nie technicznymi działaniami organu postępowania administracyjnego. Oznaczać to może, że postępowanie administracyjne zostało wszczęte, ale zaistnienie przeszkód formalnych uniemożliwia jego kontynuowanie (wyjście poza czynności fazy wszczęcia postępowania) i załatwienie sprawy. Ustawodawca w sposób świadomy użył tu w odpowiednim przypadku słowa „rozpoznanie”, a nie szerszego znaczeniowo słowa „rozpatrzenie”. To ostatnie mieści w sobie bowiem zarówno pojęcie rozpoznania, jak i rozstrzygnięcia sprawy. Postępowanie administracyjne z tego punktu widzenia stanowi agregat nieprzypadkowych czynności procesowych. Występują zatem czynności fazy wszczęcia postępowania administracyjnego, czynności fazy rozpoznania sprawy, czynności fazy rozstrzygnięcia sprawy oraz wydanie aktu lub podjęcie czynności kończącej postępowanie. W tym znaczeniu załatwienie sprawy wiąże się w ogólnym postępowaniu jurysdykcyjnym z wydaniem decyzji, ewentualnie postanowienia. A zatem samo wniesienie podania, choćby dotkniętego brakami formalnymi, stanowi zdarzenie, z którym K.p.a. wiąże rozpoczęcie biegu terminów załatwiania spraw (litispendencia).

Przypomnieć jednak należy, że do ustawowych terminów załatwiania spraw nie wlicza się terminów: przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania, okresów opóźnień spowodowanych z winy strony oraz opóźnień z przyczyn niezależnych od organu¹⁵. „Opóźnienie” i „zwłoka”, użyte przez ustawodawcę w K.p.a., są tzw. pojęciami zastanymi i znanymi na gruncie prawa cywilnego. Opóźnienie jest zazwyczaj następstwem okoliczności niezależnych od podmiotu zobowiązanego do zachowania terminu. Zwłoka oznacza natomiast tzw. opóźnienie kwalifikowane – związane z uchybieniem terminu z przyczyn leżących po stronie podmiotu zobowiązanego do zachowania terminu. Tak też należy je wyklądać na gruncie K.p.a. Gdy zatem procedowanie przez organ nie jest z przyczyn obiektywnych możliwe, nie można mu zarzucić, że pozostaje w zwłoce¹⁶. T. Hilarowicz opowiadał się jednak za wprowadzeniem instytucji przywrócenia terminu dla organu administracji publicznej, zwłaszcza w sytuacjach, w których prawo administracyjne materialne przewiduje tzw. milczenie administracji¹⁷. Niemniej, jak już wspomniano w poszczególnych kategoriach spraw dopuszczalna jest zwłoka, ale jedynie w imię wnikliwości (dokładności) działania organu administracyjnego. W konsekwencji można przyjąć, że terminy załatwiania spraw z art. 35 § 3 K.p.a. dotyczą w gruncie rzeczy efektywnego czasu, jakim dysponuje organ rozpoznając i rozstrzygając sprawę.

¹⁵ Art. 35 § 5 K.p.a.

¹⁶ Niemniej, w procesie cywilnym występuje instytucja zawieszenia postępowania z mocy prawa w razie zaprzestania czynności przez sąd wskutek siły wyższej. Zob. art. 173 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.).

¹⁷ T. Hilarowicz, *Privilegia odiosa władzy w postępowaniu administracyjnym*, „Gazeta Administracji” 1948, Nr 3, s. 157 i n.

W zakresie udziału prokuratora w postępowaniu administracyjnym, wszczęcie postępowania w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem następuje z chwilą zwrócenia się przezeń do właściwego organu administracji publicznej¹⁸.

Data wszczęcia postępowania na żądanie uprawnionej organizacji społecznej jest dzień doręczenia postanowienia o wszczęciu postępowania z urzędu¹⁹. Kodeks nie rozstrzyga poza wyżej wymienionym przypadkiem o dacie wszczęcia postępowania z urzędu, niemniej przyjmuje się powszechnie, że jest to data pierwszej czynności organu w stosunku do strony, najczęściej dzień doręczenia stronie zawiadomienia o wszczęciu postępowania²⁰.

Data wszczęcia postępowania w sprawach wydawania zaświadczeń jest dzień doręczenia organowi administracji publicznej żądania osoby ubiegającej się o zaświadczenie²¹.

Data wszczęcia postępowania w sprawach skarg wcale nie musi być dzień złożenia skargi do organu właściwego do jej rozpatrzenia²², ale czasem dzień przekazania skargi do organu właściwego do załatwienia skargi. Organem właściwym do załatwienia skargi jest z zasady organ, który otrzymał skargę jako właściwy do jej rozpoznania. Może on jednak przekazać skargę do załatwienia organowi niższego stopnia w trybie art. 232 § 1 K.p.a., a jeśli jest to skarga na pracownika, to można ją przekazać do załatwienia przełożonemu służbowemu pracownika w trybie art. 232 § 2 K.p.a. Maksymalny miesięczny termin postępowania skargowego zgodnie z art. 237 § 1 K.p.a. wiąże bowiem w procesie załatwiania skargi. Niemniej, posłowie na Sejm, senatorowie i radni, którzy wnieśli skargę we własnym imieniu albo przekazali do załatwienia skargę innej osoby, powinni być zawiadomieni o stanie rozpatrzenia skargi, gdy jej załatwienie wymaga zebrania dowodów, informacji lub wyjaśnień, najpóźniej w terminie czternastu dni od dnia jej wniesienia albo przekazania²³.

Data wszczęcia postępowania w sprawach wniosków jest dzień złożenia wniosku, o ile organ, który otrzymał wniosek jest właściwy do jego rozpatrzenia. Maksymalny miesięczny termin załatwiania wniosków może być – analogicznie jak w przypadku skarg – także liczony od dnia przekazania wniosku między organami²⁴.

Zauważyć również trzeba, że mimo wprowadzenia ustawowych terminów załatwiania spraw (ang. *deadline*), rzeczywiste okresy procedowania zależą w praktyce od prawnej i faktycznej specyfiki danego przedmiotu postępowania (stopnia zawiłości sprawy). Ponadto terminy załatwiania spraw funkcjonują w ob-

¹⁸ Art. 182 K.p.a.

¹⁹ Art. 31 § 2 K.p.a.

²⁰ Por. J. Starościank [w:] E. Iserzon, J. Starościank, *K.p.a. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 142–143; B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *K.p.a. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 291–292 i tamże przytoczone tezy orzeczeń sądów administracyjnych.

²¹ Art. 217 K.p.a.

²² Art. 228 K.p.a.

²³ Art. 237 § 2 K.p.a.

²⁴ Art. 244 K.p.a.

rocie prawnym nie tylko jako wymienione wyżej terminy ustawowe, ale też jako terminy urzędowe. Sam Kodeks dopuszcza bowiem wskazanie nowego terminu załatwienia sprawy przez organ prowadzący postępowanie²⁵ lub wyznaczenie dodatkowego terminu załatwienia sprawy przez organ wyższego stopnia²⁶ albo zawiadomienie wnioskodawcy o czynnościach podjętych w celu rozpatrzenia wniosku oraz o przewidywanym terminie załatwienia wniosku²⁷.

Ponadto dla organu administracyjnego, przed którym zawisła sprawa, terminy te wyznaczają graniczny okres postępowania (*terminus ante quem*), kończącego się określonym prawem aktem administracyjnym lub czynnością materialno-techniczną (wydaniem decyzji lub postanowienia, zawiadomieniem o sposobie rozstrzygnięcia sporu o właściwość między organami administracji publicznej, wydaniem zaświadczenia, zawiadomieniem o sposobie załatwienia skargi albo zawiadomieniem o sposobie załatwienia wniosku). W tym kontekście można też zasadnie pytać o *ratio* przepisu art. 104 § 1 K.p.a. Wydaje się, że właściwy sens tego unormowania wyraża się przede wszystkim we wskazaniu formy (drogi) załatwiania spraw w ogólnym postępowaniu jurysdykcyjnym.

Z punktu widzenia klasyfikacji prawnej, nie są to jednak terminy bezwzględnie wiążące (prekluzyjne). Nie są to również terminy względnie wiążące (zawite). Stanowią one bowiem zwykłe terminy porządkowe (zwane także instrukcyjnymi, niestanowczymi), których uchybienie nie pozbawia zdolności organu (właściwości) do załatwienia sprawy i nie wpływa na moc obowiązującą podjętego aktu administracyjnego w sensie jego ważności i skuteczności.

O ile bieg sprawy indywidualnej rozstrzyganej w drodze decyzji administracyjnej rozpoczyna się w pierwszej instancji z chwilą wszczęcia postępowania, a kończy się w dacie wydania decyzji, o tyle problematyczna pozostaje kwestia liczenia terminów w postępowaniu odwoławczym. Zgodnie z art. 35 ust. 3 *in fine* K.p.a. załatwienie sprawy w postępowaniu odwoławczym powinno nastąpić w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania. Należy zwrócić uwagę na element hipotezy tego przepisu, zawierający się w zdarzeniu określonym jako „otrzymanie odwołania”. Warto przypomnieć, że pierwotnie (do roku 1980) chodziło o otrzymanie odwołania przez organ odwoławczy (ówczesny art. 32 § 1 Kodeksu). Obecnie, w świetle art. 133 K.p.a., odwołanie otrzymuje organ, który wydał decyzję, albowiem zgodnie z art. 129 § 1 tej ustawy odwołanie wnosi się do właściwego organu odwoławczego za pośrednictwem tego organu. Organ, który wydał decyzję obowiązany jest przesłać odwołanie wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu w terminie siedmiu dni od dnia, w którym otrzymał odwołanie, jeżeli w tym terminie nie wydał w trybie autokontroli nowej decyzji, o której mowa w art. 132 Kodeksu. Należy zatem wyraźnie podkreślić, że postępowanie odwoławcze ma z zasady charakter dwuetapowy. W pierwszej fazie toczy się przed organem, który wydał decyzję, a następnie

²⁵ Art. 36 § 1 K.p.a.

²⁶ Art. 37 § 2 K.p.a.

²⁷ Art. 245 K.p.a.

przed organem odwoławczym. Z chwilą przesłania odwołania i akt sprawy następuje dewolucja kompetencji do jej załatwienia. Tryb autokontroli z art. 132 K.p.a. nie ma jednak charakteru samoistnego, ale stanowi wyodrębnioną część postępowania odwoławczego. Tak rozumiane postępowanie odwoławcze wszczyta się z dniem otrzymania odwołania przez organ pierwszej instancji i od tego zdarzenia biegnie miesięczny termin załatwienia sprawy w postępowaniu odwoławczym. Ewentualnie do terminu załatwiania sprawy w postępowaniu odwoławczym nie wlicza się terminu przewidzianego w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, co w tym przypadku może dotyczyć trybu autokontroli z art. 132 K.p.a., dla którego termin został określony w art. 133 Kodeksu i wynosi siedem dni od dnia, w którym otrzymał odwołanie. Jedynie jako okres opóźnień spowodowany z przyczyn niezależnych od organu odwoławczego można potraktować czas potrzebny na przesłanie odwołania wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu. Nie zmienia to faktu, że organ odwoławczy jest w myśl art. 36 K.p.a. zobowiązany zawiadomić strony o każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy. Jak się jednak wydaje, przepis ten nie ma charakteru bezwzględnie obowiązującego, gdyż nietrudno sobie wyobrazić taką oto sytuację, że organ odwoławczy nie ma wiedzy co do istnienia postępowania odwoławczego. Zdarza się bowiem, że organy, które wydały decyzje w pierwszej instancji nie przysyłają w terminie siedmiodniowym odwołania wraz z aktami sprawy do organu odwoławczego. Powstaje zatem kwestia, czy ten ostatni organ pozostaje w bezczynności, czy raczej negatywne skutki jego zwłoki obciążają organ wyższego stopnia. Trudno wymagać od strony, która złożyła odwołanie wiedzy co do faktu przesłania odwołania wraz z aktami sprawy. Z tego punktu widzenia środek prawny na bezczynność powinien być zatem skierowany (złożony) do organu wyższego stopnia nad organem odwoławczym (zażalenie na niezakończona sprawy w terminie, tzw. zażalenie na bezczynność), ewentualnie do tego samego organu (wezwanie do usunięcia naruszenia prawa). Dopiero te organy powinny ocenić, czy w danym przypadku są uprawnione do rozpatrzenia odpowiedniego środka, ewentualnie przekazując je według właściwości lub traktując wezwanie do usunięcia naruszenia prawa jako zażalenie na bezczynność. W tym ostatnim przypadku niedopuszczalne jest uznanie zażalenia za niezasadne z powodu nieistnienia bezczynności organu odwoławczego, gdyż jeszcze nie przesłano mu odwołania i akt sprawy.

Warto również zwrócić uwagę, że organ administracji publicznej, który uchybił ustawowemu lub urzędowemu terminowi załatwienia sprawy, jest obowiązany w każdym przypadku zawiadomić strony i wskazać nowy (swoje) termin załatwienia sprawy. Na niezakończona sprawy w terminie ustawowym (kodeksowym, ewentualnie wynikającym z przepisów szczególnych) lub w ustalonym przez organ wyższego stopnia dla określonej kategorii spraw albo ustalonym przez organ, który uchybił terminowi załatwienia sprawy, stronie służy bowiem zażalenie do organu administracji publicznej wyższego stopnia, a osobom zainteresowanym – skarga powszechna.

Organ, uznając zażalenie za uzasadnione, wyznacza dodatkowy termin załatwienia sprawy, przy uwzględnieniu zasady ekonomiki procesowej oraz zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych niezakończona sprawy w terminie, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających naruszaniu terminów załatwiania spraw w przyszłości. Ponadto organ uznając zażalenie za uzasadnione stwierdza jednocześnie, czy niezakończona sprawy w terminie miało miejsce z rażącem naruszeniem prawa (art. 37 § 2 zd. 2 K.p.a.). Przepis ten został dodany przez art. 11 ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa²⁸. Ustawa ta nie wiąże wprost niezakończona sprawy w terminie z rażącem naruszeniem prawa, ale pozostawia ocenę organowi rozpatrującemu zażalenie na niezakończona sprawy w terminie.

Zażalenie na niezakończona sprawy w terminie, o którym mowa w art. 37 K.p.a., jest specyficznym środkiem prawnym. Może nie tyle środkiem ochrony praw, co interesów stron i praworządności postępowania administracyjnego. Zażalenie jest z istoty ukierunkowane na dyscyplinowanie organu w celu załatwienia sprawy. Jest ono jednak odrębną instytucją od zażalenia jako środka zaskarżenia postanowień wydawanych w toku postępowania jurysdykcyjnego i w przedmiocie wydawania zaświadczeń. Wydaje się, że przepisy art. 141–144 Kodeksu, nie będą tu miały zastosowania z tej przyczyny, iż regulacja zażalenia na niezakończona sprawy w terminie ma charakter stosunkowo autonomiczny. Przyjmując jednak, że powinny mieć one zastosowanie w przypadku usunięcia stanu bezczynności przez organ, którego zwłoki dotyczy zażalenie, organ wyższego stopnia powinien wydać postanowienie o umorzeniu postępowania w przedmiocie zażalenia na niezakończona sprawy w terminie. Byłoby to o tyle korzystne dla strony, że potwierdzałoby okoliczność bezczynności na potrzeby np. ewentualnego dochodzenia odszkodowania lub postępowań represyjnych. Zazwyczaj jednak zażalenie takie uznawane jest za nieuzasadnione.

Uznanie zażalenia za uzasadnione ma jednak także i ten skutek, że pracownik organu administracji publicznej, który z nieuzasadnionych przyczyn nie załatwił sprawy w terminie lub nie dochował terminu urzędowego albo nie załatwił sprawy w dodatkowym terminie, podlega odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności prawnej. Użycie przez ustawodawcę w art. 37 § 2 *in principio* K.p.a. syntetycznego zdania współrzędnie złożonego łącznego ze spójnikiem „oraz” świadczy o powiązaniu stwierdzenia uchybienia terminu z koniecznością wszczęcia odrębnego postępowania represyjnego (służbowego, porządkowego, dyscyplinarne) wobec pracownika, co w praktyce nie zdarza się zbyt często.

Niemniej jednak, uznanie zażalenia za uzasadnione musi – z mocy zdania ostatniego art. 37 § 2 K.p.a. – zawierać również rozstrzygnięcie w sprawie będącej odpowiedzią na pytanie: czy niezakończona sprawy w terminie miało miejsce z rażącem naruszeniem prawa? Stwierdzenie rażącego naruszenia prawa

²⁸ Dz. U. Nr 34, poz. 173.

na podstawie powołanego przepisu stanowi jedną z pozytywnych przesłanek odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego.

Stronie przysługuje zażalenie do organu wyższego stopnia także na przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego. Mimo, że zażalenie na przewlekłość postępowania administracyjnego funkcjonuje od 11 kwietnia 2011 r., to uchodzi za kontrowersyjną instytucję prawną. Pomijając już fakt, że w orzecznictwie sądów i trybunałów europejskich przewlekłość postępowania odnosi się do sposobu procedowania sądów, a nie funkcjonowania administracji publicznej, trudno określić zakres znaczeniowy przewlekłego prowadzenia postępowania administracyjnego. Jak już wspomniano, dopuszczanie się przez organ prowadzący postępowanie nieuzasadnionej zwłoki bądź wykonywanie przez organ tzw. ruchów pozornych na tle art. 227 K.p.a. można odnosić do przewlekłego załatwiania spraw, a nieuzasadnione piętrzenie czynności procesowych lub wykonywanie ich w dużym odstępnie czasu do biurokratycznego załatwiania spraw. Można jednak przyjąć, że zażalenie na przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego jest środkiem weryfikacji zbyt długo trwającego – w ocenie strony – postępowania administracyjnego. Niemniej jednak z tego punktu widzenia strona składając zażalenie na przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego będzie jednocześnie żalić się na niezakończoną sprawę w terminie. Dlatego też, uznając zażalenie na przewlekłe prowadzenie postępowania za uzasadnione, organ powinien stwierdzać jednocześnie, czy przewlekłe prowadzenie postępowania miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Czy zatem przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego należy odnosić do terminów i form załatwiania spraw? Może bowiem ustawodawca chciał wprowadzić środek umożliwiający stronom skarżenie innych czynności procesowych niż wymienione wyżej akty i czynności kończące postępowanie? Jak bowiem korygować np. pozostawanie w zwłoce organu, do którego wniesiono podanie, jeśli jest on niewłaściwy i nie przekazuje podania do organu właściwego w trybie art. 65 K.p.a. albo nieprzekazanie po wniesieniu odwołania akt sprawy do organu drugiej instancji na podstawie art. 133 K.p.a.? Myślę, że przedmiot zażalenia na przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego obejmuje także samo wskazanie nowego terminu załatwienia sprawy przez organ prowadzący postępowanie lub wyznaczenie dodatkowego terminu załatwienia sprawy przez organ wyższego stopnia. Przypomnieć bowiem należy, że zażalenie na niezakończoną sprawę w terminie, nie obejmuje kwestionowania przez stronę zasadności przesunięcia w czasie załatwienia sprawy, ale zwłoki w załatwieniu sprawy, w szczególności niewydania decyzji.

Istotna dla możliwości rozpatrzenia zażalenia na niezakończoną sprawę w terminie lub zażalenia na przewlekłe prowadzenie postępowania jest także konieczność istnienia w momencie ich rozpoznawania postępowania w sprawie. W sytuacji, kiedy postępowanie już zostało zakończone przez wydanie decyzji lub innego aktu albo na niezakończoną sprawę w terminie, czy zażalenia na przewlekłe prowadzenie postępowania, zażalenia te powinny zostać potraktowane jako skargi powszechne na przewlekłe załatwianie spraw i rozpatrzone w trybie skargowym.

Interesującą kwestią pozostaje także forma załatwienia zażalenia na niezałatwienie sprawy w terminie lub zażalenia na przewlekłe prowadzenie postępowania. W tych sprawach często są wydawane postanowienia o uznaniu zażalenia za uzasadnione lub nieuzasadnione. Za ich podstawę przyjmuje się art. 123 K.p.a. Wydaje się, że taka praktyka jest nieuprawniona. Wystarczającą formą jest tu zawiadomienie strony o sposobie załatwienia zażalenia. Za takim sposobem załatwiania wspomnianych zażaleń przemawia zasada ograniczonego (względego) formalizmu postępowania administracyjnego. Jest ona wypadkową ogólnej zasady formalizmu procesowego i idei odformalizowania (uproszczenia) postępowania administracyjnego. Na tym tle judycjalizacja postępowania administracyjnego oznacza przyjmowanie do systemu przepisów rozwiązań prawa sądowego, zwłaszcza w zakresie stworzenia (utrzymania) gwarancji procesowych stron i innych uczestników²⁹. Zasada *ograniczonego formalizmu* postępowania administracyjnego polega na tym, że prawo nie narzuca w sposób bezwzględny organowi prowadzącemu postępowanie form podejmowanych czynności, chyba że przepisy w sposób wyraźny określają drogę załatwienia sprawy lub rozstrzygnięcia poszczególnych kwestii wynikających w toku postępowania. Nie istnieje zatem domniemanie załatwienia sprawy indywidualnej w drodze decyzji, jak i nie ma pierwszeństwa postanowień w innych kwestiach – tzw. wypadkowych (incydentalnych). Przepisy art. 104 i art. 123 K.p.a. mają charakter ramowy (kierunkowy), przez co nie stanowią samodzielnych podstaw prawnych do wydawania aktów administracyjnych. Inaczej mówiąc, decyzja i postanowienie wydawane są o tyle, o ile przepisy szczegółowe tak stanowią. Wynika to także z zasady legalizmu, o której mowa w art. 6 K.p.a. Organy prowadzące postępowanie nie działają bowiem w granicach prawa, ale wyłącznie na jego podstawie (w zakresie przyznanej prawem kompetencji procesowej).

Z punktu wykładni systemowej, trudno też zrozumieć, dlaczego załatwienie zażalenia na niezałatwienie sprawy w terminie lub na przewlekłe prowadzenie postępowania ma kończyć się postanowieniem, a załatwienie skargi na przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw – zawiadomieniem o sposobie załatwienia skargi.

Wydawanie postanowień w sprawach zażaleń na niezałatwienie sprawy w terminie lub na przewlekłe prowadzenie postępowania nie mieści się także w sferze *praeter legem*. Podstawę odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej stanowi art. 415 w zw. z art. 417 § 1 Kodeksu cywilnego³⁰. Zgodnie z art. 417¹ § 3 K.c. jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie decyzji, gdy obowiązek jej wydania przewiduje przepis prawa, naprawienia szkody można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania decyzji, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Jeśli przyjąć, że sprawa z zażalenia na niezałatwienie sprawy w terminie lub na przewlekłe prowadzenie postępowania powinna zo-

²⁹ Szerzej: R. Suwaj, *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*, Warszawa 2009.

³⁰ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.).

stać załatwiona w drodze postanowienia, to stanowi ono prejudykat procesowy w postępowaniu cywilnym. Rozpatrzenie zażalenia nie następuje jednak we właściwym (odrębnym) postępowaniu. Dlatego też – z ostrożności procesowej i przezorności prawniczej – należy postulować załatwianie tych spraw w innej formie niż postanowienie. Wydaje się, że adekwatnym będzie zawiadomienie o sposobie załatwienia zażalenia.

W przypadku braku organu wyższego stopnia nad organem, który pozostaje w zwłoce, zażalenie to nie przysługuje, ale można wywieść wezwanie do usunięcia naruszenia prawa. Ten ostatni środek wymaga pewnego komentarza. Z uwagi na fakt, że na gruncie Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³¹ wezwanie do usunięcia naruszenia prawa dotyczy innych niż decyzje lub postanowienia aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej (art. 53 § 3 i 4 P.p.s.a.), będzie to – podobnie jak z wymienionymi wyżej zażaleniami – instytucja o tożsamej nazwie, ale o odmiennym charakterze. Ponadto, nie może być tak, że organ (nad którym nie ma organu wyższego stopnia) będzie rozumiał naruszenie prawa w ten sposób, że nie dopełnił tylko obowiązku zawiadomienia stron o uchybieniu terminu, o którym mowa w art. 36 K.p.a. Będzie zatem usuwał stan naruszenia prawa nie przez załatwienie sprawy, ale poprzez doręczenie zawiadomienia o uchybieniu terminu, dalej *de facto* pozostając w zwłoce w załatwieniu sprawy.

Zgodnie z przepisem art. 227 K.p.a., przedmiotem skargi powszechnej (*actio popularis*) może być m.in. przewlekłe załatwianie spraw. Skarga jest zatem uniwersalną i szeroko dostępną formą zwalczania bezczynności w administracji publicznej.

Omawiając zagadnienie skargi należy w pierwszym rzędzie odróżnić ją od instytucji pokrewnych. Skarga graniczy bowiem z petycją i wnioskiem, jako środkami o podobnej strukturze i zbliżonym charakterze. Łącznie stanowią one instrumenty niezorganizowanej kontroli społecznej (obywatelskiej) administracji publicznej.

Przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb społecznych. O tym, czy dane pismo jest skargą albo wnioskiem, decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna³².

Wynika z powyższego, że skarga służy krytycznej ocenie pewnych zjawisk, zdarzeń lub sytuacji, które miały miejsce, a wniosek – wychodząc z oceny teraźniejszego stanu rzeczy – wybiega w przyszłość z propozycją zmian lub ulepszeń.

³¹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U z 2012 r., poz. 270). Dalej jako: P.p.s.a.

³² Art. 222 K.p.a.

Z kolei instytucja petycji, nie została uregulowana szczegółowymi przepisami, ograniczając tym samym formalizm tej formy kontroli. Najogólniej mówiąc, w obecnym stanie prawnym, złożoną petycję organ administracji publicznej „przyjmuje do wiadomości”.

Jednakże zestawienie natury petycji z istotą skargi wymownie oddaje strukturę i charakter tej ostatniej. Natura odformalizowanej petycji przypomina znane w kręgu austriackiej kultury prawnej prawo przedstawienia (remonstracji) oraz prawo doniesienia. Status skarżącego nie przypomina pozycji petenta. Skarżący posiada istotną gwarancję, iż jego skarga zostanie nie tylko przyjęta do wiadomości, ale zostanie nadany jej dalszy bieg. Skarga obejmuje zatem skorelowane prawo interwencji obywatelskiej i odpowiadające temu prawu określone postępowanie organu władzy publicznej, na które składa się obowiązek przyjęcia, rozpatrzenia i załatwienia skargi, a nadto załatwienia sprawy, której skarga dotyczy oraz udzielenia odpowiedzi skarżącemu.

Dodać do tego trzeba, że skarga jest w istocie krytyką. Konstatacja ta oddaje jednak modelowo istotę skargi, ponieważ zarzuty mają z zasady pośredni charakter. Twierdzenia co do stanu faktycznego nakładają się w skardze na oceny lub treść skargi stanowi ich konglomerat. Wzorcowo, twierdzenia co do stanu faktycznego oddają obiektywne zaszłości. Oceny zaś mają charakter sądów wartościujących, miarkowanych przez krytykującego. Mogą one przybrać formy ocen dodatnich (pochwała – określenie danego stanu faktycznego jako idealny lub zbliżony do ideału), ujemnych (krytyka – wyrażenie wątpliwości co do zastanego stanu faktycznego) oraz pośrednich (aprobata – uznanie stanu faktycznego za odpowiedni, ale daleki od ideału lub dezaprobata – uznanie stanu faktycznego za nieodpowiedni). Oceny takie ze względu na ich subiektywny charakter z zasady nie poddają się rozbirowi logicznemu w kategoriach prawdy i fałszu. Ale istotne pozostaje, że z treści skargi ma wypływać krytyka. O kwalifikacji wystąpienia jednostki jako skargi powinno zatem decydować nasycenie elementami oceniającymi.

Należy także odnotować, że przedmiotem skargi jest przewlekłe załatwianie spraw. Tytułem komentarza warto zwrócić uwagę na dwa momenty. Po pierwsze, wyjaśniając pojęcie przewlekłości, należy przyjąć, że nie jest ono zależne jedynie od długości procedowania sprawy. Z tego powodu nie można dokonywać oceny tylko przez pryzmat czasu, jaki upłynął od momentu jej zainicjowania. Nie chodzi przy tym o stadium przedprocesowe sprawy³³, ale bardziej o jej zawisłość przed organem administracji publicznej (tzw. litispendencja). Przewlekłość polega zatem na tym, że czynności są nadmiernie rozciągnięte w czasie. Oczywiście, jest to względne i stąd musi być odnoszone do konkretnego przypadku. Wyłącznie przesadne odstępstwa od czasu „normalnego” procedowania mogą być uznane za tworzące stan nieuzasadnionej zwłoki. W tym znaczeniu pojęcie przewlekłości graniczy też z pojęciem biurokratycznego załatwiania spraw, które odzwierciedla

³³ O stadium przedprocesowym sprawy pisze J. Borkowski, *Moja sprawa w urzędzie (poradnik interesanta)*, Łódź – Zielona Góra 1998, s. 17 i n.

inne naruszenie ekonomiki pracy, związane z piętzeniem czy nieuzasadnionym powielaniem czynności.

W tym względzie warto jeszcze przypomnieć, że pojęciem przewlekłości posługiwała się także dyspozycja art. 153 § 2 K.p.a. (poprzednika obecnego art. 223 § 2), w którym czytamy: „Pracownik organu państwowego winny przewlekłego lub biurokratycznego załatwiania skarg i wniosków podlega odpowiedzialności służbowej lub dyscyplinarnej”. Po zmianie redakcji tego przepisu nowelizacją z 1980 r.³⁴ brzmiał on następująco: „Pracownik organu państwowego oraz organu organizacji społecznej, winny niewłaściwego i nieterminowego załatwienia skarg i wniosków, podlega odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa”. Zestawiając użyte w tych przepisach pojęcia przewlekłości i nieterminowości, wydaje się, że bardziej ostre pozostaje to ostatnie, zdradzające wyraźną dystynkcję w kierunku periodyzacji.

Druga sprawa, to samo pojęcie sprawy, której przewlekłość dotyczy. Jestem zdania, że należy to pojęcie wyklądać rozszerzająco.

Wspomnieć również należy, że skarga na przewlekłe załatwianie spraw, złożona przez stronę w toku postępowania, podlega rozpatrzeniu zgodnie z przepisami Kodeksu³⁵. Oznacza to, że powinna ona być potraktowana jako zażalenie na niezakończoną sprawę w terminie. Niemniej, skarżący powinien być zawiadomiony o sposobie załatwienia sprawy także wtedy, kiedy organ usunął stan zwłoki po złożeniu skargi. Zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne³⁶. Przenosząc powyższe uwagi na grunt przeciwdziałania bezczynności, można stwierdzić, że organ jest bezwzględnie obowiązany do ustosunkowania się do zarzuconej w skardze przewlekłości w załatwianiu spraw w drodze udzielanej skarżącemu pisemnej odpowiedzi. I to jest chyba najważniejsze *clou skargi powszechnej jako środka przeciwdziałania bezczynności*. *Organ musi podjąć ze skarżącym dialog w tej kwestii, nie może jej objąć dyskrecjonalnością osądu czy tajemnicą urzędową*. Zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi *nie jest bowiem wypowiedzią pro foro interno*.

Zasygnalizować także trzeba, że organ rozpatrujący skargę może – na zasadach określonych w przepisach pracowniczych – wydać polecenie lub podjąć inne stosowne środki w celu usunięcia stwierdzonych uchybień oraz przyczyn ich powstawania. Skarga powszechna z tytułu przewlekłego załatwiania spraw może zatem spowodować określone czynności pracodawcy państwowego (samorządowego) lub wpłynąć na praktykę stosowania innych środków *ad personam*. Nie ma przy tym charakteru formalnie inicjującego, ale stanowi bardziej podstawę (przesłankę) faktyczną. Warto także przypomnieć, że organami właściwymi do rozpatrywania skarg są z reguły podmioty o zbliżonym rzeczowym zakresie

³⁴ Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 4, poz. 8).

³⁵ Art. 234 K.p.a.

³⁶ Art. 238 § 1 zd. 2 K.p.a.

działania lub organy administracyjne o kompetencji zbiorczej (inkluzywnej). Oznacza to, że są one w danej kategorii spraw „współodpowiedzialne”. Rzutuje to w jakimś stopniu na sposób wykorzystania uprawnień zwierzchnich, gdyż bezczynność podległych pracowników obciąża swoimi skutkami – choćby pośrednio – działanie organu.

Podsumowując rozważania dotyczące skarg powszechnych w zakresie bezczynności administracji publicznej należy powtórzyć tezę prezentowaną w literaturze przedmiotu, że jest to jednak tylko „pośrednia forma zwalczania bezczynności w administracji publicznej”³⁷. W profilaktyce, a nie w doraźnej represji można upatrywać drogi do przeciwdziałania bezczynności. Skargi na przewlekłość załatwiania spraw w ich całokształcie powinny być bowiem podstawą badania i oceny tego typu niedociągnięć i – w zależności od skali – powodować pewne zmiany w aparacie administracyjnym, tak aby wykluczać tego typu ujemne zjawiska w przyszłości. Niestety, w praktyce nie zawsze tak jest.

Prezentując środki przeciwdziałania bezczynności administracji publicznej należy także wspomnieć o sygnalizacji. Instytucja ta pierwotnie została uregulowana w K.p.a. Organ administracji państwowej obowiązany był w przypadku niezakończona sprawy w terminie zawiadomić również organ wyższego stopnia (ówczesny art. 33 § 3 Kodeksu). Ten obowiązek ciążył na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu. Pracownik, który nie dopełnił obowiązku sygnalizacji podlegał odpowiedzialności służbowej lub dyscyplinarnej. Sama sygnalizacja o niedotrzymaniu terminu była także skuteczna właściwie tylko na płaszczyźnie pracowniczej. Była ona jednak powiązana z zażaleniem na niezakończona sprawy w terminie oraz skargą na przewlekłe załatwianie spraw w tym sensie, że ich celem było uruchomienie działań nadzorczych. Instytucje te zastąpiły przedwojenną dewolucję kompetencji³⁸. Po reaktywacji sądownictwa administracyjnego w 1981 roku sygnalizacja została przeniesiona do postępowania sądowniczoadministracyjnego.

Wszystkie z przybliżonych tu instytucji prawnych można uznać za środki zwalczania doraźnej bezczynności administracji publicznej, które w jakimś stopniu także jej przeciwdziałają. Dokonując oceny omawianych rozwiązań można powiedzieć, że wszystkie one bazują na założeniu, że istnieje skuteczny system nadzoru i kontroli wewnętrznej administracji. Idąc dalej tym tokiem myślenia, można zgłaszać dalsze propozycje wynikające z podobnych przesłanek. Można na przykład postulować zmianę dyspozycji art. 268a K.p.a. w ten sposób, że upoważnienie do działania w imieniu organu nie powinno dotyczyć zawiadomienia o niezakończona sprawy w terminie z art. 36 K.p.a. Skutkowałoby to koniecznością osobistego podpisywania takich zawiadomień przez piastuna funkcji

³⁷ J. S. Langrod, *O tzw. milczeniu władzy. Studium prawno-administracyjne*, Kraków – Warszawa 1939, s. 16; J. Borkowski, *Bezczynność w administracji publicznej*, „Kontrola Państwowa” 2008, nr specjalny (2), s. 49.

³⁸ Art. 70 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. Nr 36, poz. 341 z późn. zm.).

organu, co zapewne wpłynęłoby dyscyplinująco na opieszłych pracowników, zobowiązanych do terminowego załatwiania spraw. Niemniej istnieje wyraźna potrzeba stworzenia nowych mechanizmów, które będą oddziaływały *ex ante*.

Można zatem na koniec odpowiedzieć na zadane w tytule opracowania pytanie: czy na gruncie K.p.a. stworzono jednostce prawo do szybkiego rozpatrzenia sprawy?. Odpowiedź pozytywna może być uznana za kontrowersyjną, niemniej inna chyba nie istnieje. Prawo do szybkiego rozpatrzenia sprawy zostało ustanowione pośrednio przez nałożenie na organ administracji publicznej obowiązków w zakresie załatwiania spraw. Ciekawa pozostaje także natura tej gwarancji procesowej, a zwłaszcza charakter prawny zażaleń i skarg w przedmiocie przewlekłości postępowania administracyjnego, niezakończona sprawa w terminie oraz przewlekłego i biurokratycznego załatwiania spraw. Można zobrazować to włoskim określeniem *diritto potestativo*. *Przypomnieć wypada, że uprawnienie potestatywne, to takie, które zależy od woli uprawnionego*. Ponadto, o ile prawo zażalenia się na bezczynność organu postępowania administracyjnego jest ograniczone do toczącego się postępowania, o tyle prawo skargi powszechnej nie jest ograniczone w czasie, nawet podczas stanów nadzwyczajnych w państwie.

Omawiane zażalenia i skargi nie są w istocie środkami dochodzenia prawa do szybkiego rozpatrzenia sprawy, ale stanowią interwencje, mające wpłynąć dyscyplinująco na działalność organów administracji publicznej. Prawo do szybkiego rozpatrzenia sprawy jest zatem chronione instytucjonalnie i nie przyjmuje postaci publicznego prawa podmiotowego na wzór wolności i praw człowieka i obywatela z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zasada szybkości postępowania administracyjnego odnosi się także raczej do rozsądnego terminu jego zakończenia. Prawo do szybkiego rozpatrzenia sprawy nie może być realizowane kosztem prawdy obiektywnej. Racjonalizacja tempa czynności procesowych ma pozwolić na realizację założonych celów postępowania, przy zapewnieniu gwarancji procesowych stron i innych uczestników. Niemniej, postępowanie przewlekłe, opóźniające załatwienie sprawy, mija się z celem. Jak pisał przed laty Cyril Northcote Parkinson: „zwłoka jest najbardziej zabójczą formą odmowy”³⁹.

³⁹ C. N. Parkinson, *Prawo zwłoki*, Warszawa 1967, s. 7.