

Wpływ orzecznictwa sądów administracyjnych na sprawność działania administracji publicznej

1. Wartość sprawnego działania administracji publicznej

Sprawne działanie administracji publicznej jest wartością, która wpisuje się w całokształt działania wszystkich władz publicznych państwa. Wagę tej wartości umiejscowiono już w preambule Konstytucji RP, wyznaczając cel regulacji konstytucyjnej: „W trosce o byt i przyszłość naszej Ojczyzny [...]”. Wyrażono tam wolę dążenia do zagwarantowania w działaniu instytucji publicznych sprawności.

Wykonywanie zadań publicznych przez organy administracji publicznej w oparciu o zakres regulacji materialnego prawa administracyjnego obejmuje konstytucyjne sfery życia społecznego, a to zwiększa wagę zapewnienia skuteczności w działaniu. Powoduje to, że właśnie na gruncie regulacji prawnej działania administracji publicznej, wykonując zapis preambuły Konstytucji RP, poszukuje się rozwiązań prawnych, które mają zagwarantować sprawne działanie. W tym przedmiocie rozwiązań prawnych możemy szukać w regulacji przepisów administracyjnego prawa ustrojowego, materialnego i procesowego. W aspekcie prawa ustrojowego gwarancji sprawnego działania administracji publicznej szukać należy w przyjętej regule budowy ustrojowej państwa oraz w regulacji budowy systemu ustrojowego administracji publicznej. W tym ujęciu należy podkreślić, że dla sprawnego działania państwa ma kapitalne znaczenie przyjęcie w budowie ustroju reguły decentralizacji. Zgodnie z art. 15 ust. 1 Konstytucji RP: „Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”. Jak podkreślił J. Korczak, „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 15 przyjęła jako podstawową zasadę ustrojową państwa decentralizację władzy publicznej, wprowadzając tym samym wymóg takiej budowy ustroju terytorialnego państwa i takiej konstrukcji pozycji ustrojowej podmiotów tejże władzy, które urealniają istotę decentralizacji – przeniesie-

* Prof. dr hab. Barbara Adamiak, Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Instytut Nauk Administracyjnych; ORCID: [0000-0001-8942-0543](https://orcid.org/0000-0001-8942-0543).

nie władzy na niecentralne szczeble struktury państwa”¹. Odejście od budowy systemu organów administracji publicznej na regule centralizacji przez tworzenie samodzielnych organów, organów j.s.t., otwiera możliwość sprawnego działania. Sprowadzając rozważania na płaszczyznę przyjętej budowy systemu organizacyjnego, to w regulacji prawa ustrojowego znajduje wyraz dążenie do zapewnienia sprawności działania. Sprawności działania szukać należy w przyjęciu struktury ustrojowej organów administracji publicznej i przyznaniu swobody w budowie wewnętrznej danego organu w systemie organów administracji publicznej w drodze statutów, regulaminów organizacyjnych. Takie granice swobody w strukturach ustrojowych administracji rządowej znajdują podstawy zarówno w u.RM, jak i u.d.a.rz., regulując ustawowo działy administracji rządowej, ale przyznając Prezesowi Rady Ministrów kompetencję do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowego zakresu działania ministra (art. 33 ust. 1 u.RM). Choć wartość sprawnego działania nie jest wyrażona, to trzeba wskazać, że to przy określeniu zakresu przedmiotowego kompetencji ministrów należy przyjmować rozwiązania, które wyłączą wątpliwości interpretacyjne. Przyjęta w u.w.a.rz.w. budowa systemu ustrojowego terenowej administracji rządowej ma służyć sprawnemu wykonywaniu zadań, przy zastrzeżeniu podziału właściwości przyjętego w ustawach szczególnych (art. 5), ale i domniemaniu właściwości na rzecz wojewody (art. 3 ust. 1 pkt 5). Przyjęcie domniemania właściwości na rzecz wojewody ogranicza powstawanie sporów o właściwość czy sporów kompetencyjnych. Konstytucyjną regułą decentralizacji realizują ustawy samorządowe: u.s.g., u.s.p., u.s.w.

Przyjęta struktura ustrojowa ma zapewniać skuteczność działania, nie można z niej jednak wyprowadzić wprost instytucji służących zagwarantowaniu sprawnego działania administracji publicznej. Źródłem regulacji tych instytucji są przepisy materialnego prawa administracyjnego i przepisy procesowego prawa administracyjnego.

2. Instytucje służące zagwarantowaniu sprawnego działania w materialnym prawie administracyjnym

Na podstawie przepisów materialnego prawa administracyjnego do instytucji służących zagwarantowaniu sprawnego działania należą:

¹ J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 188.

Po pierwsze, instytucje utraty kompetencji z powodu upływu ustawowego terminu do podjęcia działania. Przykładem takiego rozwiązania jest unormowanie art. 30 ust. 5 pr. bud. regulującego przesłankę skuteczności czynności jednostki zgłoszenia budowy lub wykonywania innych robót budowlanych, który stanowi: „[...] Organ administracji architektoniczno-budowlanej, w terminie 21 dni od dnia doręczenia zgłoszenia, może, w drodze decyzji, wnieść sprzeciw. Do wykonywania robót budowlanych można przystąpić, jeżeli organ administracji architektoniczno-budowlanej nie wniósł sprzeciwu w tym terminie”. W wyroku z dnia 20 kwietnia 2011 r.² NSA położył mocny akcent na element konstrukcji instytucji zgłoszenia jako czynności kształtującej uprawnienie jednostki, utraty kompetencji organu architektoniczno-budowlanego. Wskazał: „Wprowadzenie krótkiego [...] terminu do wydania decyzji o sprzeciwie, którą organ architektoniczno-budowlany jako kompetentny w sprawie, w pewnych sytuacjach może, a w innych powinien, zakwestionować zamiar realizacji inwestycji budowlanej powoduje, że w tych sprawach obowiązuje jeszcze bardziej, w stosunku do innych spraw administracyjnych, zaostrzony reżim co do szybkości działania organów administracji publicznej. Organy administracji publicznej powinny działać zgodnie z prawem, na podstawie przepisów prawa a także szybko, nie dopuszczając do zwłoki czy przewlekłości. W sprawach dotyczących sprzeciwu, ponadto pod rygorem utraty kompetencji do wydania decyzji”. Dla wyznaczenia granic instytucji utraty kompetencji zasadnicze znaczenie ma przyjęcie jednolitego stanowiska co do charakteru terminu do zgłoszenia sprzeciwu i następstw prawnych dla wyznaczenia rodzaju rozstrzygnięć wydawanych w toku instancji w razie złożenia odwołania od decyzji o sprzeciwie. W wyroku z dnia 28 czerwca 2022 r.³ NSA wskazał, że termin z art. 30 ust. 5 i art. 30 ust. 5g pr. bud. „[...] ma charakter terminu prawa materialnego, który nie podlega przedłużeniu (z wyjątkiem nałożenia na inwestora obowiązku uzupełnienia zgłoszenia), a jego upływ powoduje utratę przez właściwy organ kompetencji do wydania decyzji wnoszącej sprzeciw. Przy czym dla zachowania terminu z art. 30 ust. 5 [...] (a także w drodze analogii terminu z art. 30 ust. 5g [...]) konieczne jest wydanie i wysłanie przed upływem tych terminów albo sprzeciwu, albo postanowienia o nałożeniu obowiązku celem uzupełnienia zgłoszenia. W sytuacji nałożenia przez organ na zgłaszającego zamiaru podjęcia robót budowlanych obowiązku uzupełnienia brakujących dokumentów (art. 30 ust. 2), przerwany bieg terminu do zgłoszenia sprzeciwu rozpoczyna bieg od dnia złożenia tych dokumentów, a w wypadku ich niezłożenia, od upływu wy-

² II OSK 730/10, LEX nr 1081872.

³ II OSK 1125/21, LEX nr 3379993.

znaczzonego postanowieniem terminu. [...] Taka charakterystyka terminu na wniesienie sprzeciwu ma wpływ na katalog rozstrzygnięć, jakie może w konsekwencji wydać organ pierwszej instancji i organ odwoławczy, rozpoznając odwołanie od decyzji organu pierwszej instancji. Organ odwoławczy, rozpoznając odwołanie od decyzji o sprzeciwie, może orzec o jej utrzymaniu w mocy. Może też orzec o jej uchyleniu i umorzeniu postępowania w sytuacji, gdy uzna decyzję organu pierwszej instancji za wadliwą, a termin ustalony do wydania decyzji już upłynął. Wniesienie odwołania od decyzji o sprzeciwie nie powoduje przedłużenia materialnoprawnego terminu do wydania decyzji. Z tego względu organ odwoławczy nie może zastosować art. 138 § 2 k.p.a., uchylić decyzji i przekazać sprawy do ponownego rozpatrzenia, gdy upłynął termin do wniesienia sprzeciwu (por. np. wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2014 r., II OSK 2767/12): W sytuacji zatem, gdy Sąd pierwszej instancji uchylił nie tylko zaskarżoną decyzję, ale także poprzedzającą ją decyzję Starosty [...] w przypadku gdy 21 dniowy termin do wniesienia sprzeciwu już minął, postępowanie przed organem pierwszej instancji, jako bezprzedmiotowe, należałoby umorzyć”.

W orzecznictwie sądowym wywoływało wątpliwości, jaki skutek dla wyznaczenia terminu utraty kompetencji przez organ architektoniczno-budowlany ma podpisanie decyzji, czy uzewnętrznienie decyzji przez czynność doręczenia (ogłoszenia) decyzji o sprzeciwie. Spór ten został zakończony przez ustawodawcę przez przyjęcie regulacji w art. 30 ust. 6a pr. bud.⁴ o obowiązku podjęcia czynności uzewnętrznienia woli organu zgłoszenia sprzeciwu.

Po drugie, przejęcie kompetencji z właściwego organu administracji publicznej na organ administracji publicznej właściwy do merytorycznego załatwienia sprawy. Konstrukcja taka co do reguły przyjęta jest przy współdziałaniu organów administracji publicznej przy załatwianiu spraw. Takie rozwiązanie przyjmuje np. u.p.z.p. w art. 53 ust. 5c: „Niewyrażenie stanowiska w terminie 21 dni od dnia otrzymania projektu decyzji, o której mowa w art. 51 ust. 1, przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska uznaje się za uzgodnienie decyzji”. NSA w wyroku z dnia 31 marca 2017 r.⁵ przyjął: „Za nieuzasadniony należy uznać podnoszony w skardze kasacyjnej zarzut naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 53 ust. 5c w zw. z art. 60 ust. 1a u.p.z.p. przez wskazanie, że niedopuszczalne jest przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania organowi pierwszej instancji przez organ odwoławczy, gdyż upływowi terminu na zajęcie stanowiska prawodawca przypisuje skutki materialnopraw-

⁴ Dodany ustawą z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 443.

⁵ II OSK 1958/15, LEX nr 2357999.

ne. Zgodnie z treścią art. 53 ust. 5c u.p.z.p. niewyrażenie przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska stanowiska w terminie 21 dni od otrzymania projektu decyzji, o której mowa w art. 51 ust. 1, uznaje się za uzgodnienie decyzji. [...] wskazany w powołanym art. 53 ust. 5c u.p.z.p. 21-dniowy termin do wyrażenia stanowiska w sprawie przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska jest terminem nieprzekraczalnym. Uchybienie temu terminowi przez organ wywołuje skutek prawny wygaśnięcia kompetencji do wydania rozstrzygnięcia w sprawie [...]”.

Po trzecie, instytucja kary administracyjnej. Przepisy materialnego prawa administracyjnego wyznaczają terminy załatwiania spraw administracyjnych, których zachowanie przez organ administracji publicznej obwarowane jest sankcją kary administracyjnej. Na przykład art. 35 ust. 6 pr. bud. stanowi: „W przypadku gdy organ administracji architektoniczno-budowlanej nie wyda decyzji w sprawie pozwolenia na budowę: 1) w terminie 65 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie takiej decyzji albo 2) w zakresie realizacji inwestycji kolejowej, w terminie 45 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie takiej decyzji, 3) w zakresie realizacji inwestycji zlokalizowanych na terenach zamkniętych ustalonych decyzją Ministra Obrony Narodowej, służących bezpieczeństwu i obronności państwa, w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie takiej decyzji – organ wyższego stopnia wymierza temu organowi, w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie, karę w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki. Wpływy z kar stanowią dochód budżetu państwa”. W art. 35 ust. 8 pr. bud. unormowano zdarzenia, które mają znaczenie prawne dla ustalenia zachowania ustawowego terminu załatwienia sprawy pozwolenia na budowę. Do zdarzeń tych zaliczono: terminy do dokonania przewidzianych przepisami prawa czynności, okresów zawieszenia postępowania, okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu.

W orzecznictwie sądów administracyjnych kształtuje się granice nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, wskazując na obowiązek sprawnego działania organów administracji publicznej. I tak w wyroku z dnia 26 stycznia 2021 r.⁶ NSA przyjął: „Słusznie co do reguły Starosta wywodzi, że wobec oświadczenia inwestora wyrażonego w piśmie z 30 stycznia 2015 r. i odczytania go jako gotowości do wycofania źródłowego wniosku o wydanie pozwolenia na budowę, winien prowadzić postępowanie w sposób uwzględniający dyrektywy z zasad ogólnych postępowania administracyjnego, a wynikające z art. 8 i 10 k.p.a. Rzecz jednak w tym, że Starosta (jak również działający w przedmiotowej sprawie z jego upoważnienia pracownik starostwa powiatowego), jako

⁶ II OSK 1414/18, LEX nr 3151667.

organ administracji publicznej musiał jednocześnie mieć świadomość własnych obowiązków wynikających z innych przepisów Kodeksu, a to przede wszystkim z art. 12 § 1 k.p.a., tj. obowiązku działania w sprawie wnikliwie i szybko, przy posługiwaniu się środkami możliwie najprostszymi prowadzącymi do jej załatwienia. Winien także mieć świadomość biegu terminu ustawowego do załatwienia sprawy (art. 35 § 3 k.p.a.), jak również konstrukcji zawartej w art. 35 ust. 6 uPb [ustawa z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane – podkr. B.A.], mającej charakter sankcyjny wobec organu, który nie wydał pozwolenia na budowę w tam określonym, ustawowym terminie. Winien także organ mieć świadomość, że śmierć strony w toku postępowania, w oznaczonych warunkach skutkuje nakazem zawieszenia postępowania (art. 97 § 1 pkt 1 k.p.a.), a okresu zawieszenia nie uwzględnia się do biegu terminu, ujętego w art. 35 ust. 6 pkt 1 w zw. z art. 35 ust. 8 uPb. Tłumaczenie w skardze kasacyjnej charakteru opóźnienia w załatwieniu sprawy, odbywaniem przez organ spotkań z inwestorem, jak również dowiedzenia się o śmierci jednej ze stron przy okazji innego postępowania, nie czyni uzasadnionym zarzutów niewłaściwego zastosowania art. 35 ust. 6 pkt 1 i art. 35 ust. 8 uPb. Organ powiatowy dopuścił się zwłoki, nie dokonując jednoznacznej kwalifikacji oświadczenia woli inwestora, a jego stanowisko w tym względzie wyrażone w skardze kasacyjnej jest wewnętrznie sprzeczne. O ile bowiem sformułowano by wezwanie wobec inwestora do jednoznacznego określenia swej woli, pod oznaczonym rygorem uznania, że jest to cofnięcie źródłowego wniosku o wydanie pozwolenia na budowę, działanie takie skutkowałoby nakazem wydania decyzji o umorzeniu postępowania. Skoro organ powiatowy nie wydał takiej decyzji, to musiał mieć świadomość upływającego terminu do wydania merytorycznej decyzji w sprawie, a także konsekwencje wynikające z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP), które na gruncie przedmiotowej sprawy wiążą się z obowiązkiem właściwego organu wymierzenia kary pieniężnej za zwłokę w wydaniu pozwolenia na budowę”. W wyroku tym NSA mocno akcentował spoczywający na organie administracji publicznej ciężar zapewnienia sprawnego działania, nawiązując do przepisów u.pr.sam.: „pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym ślubuje m.in. «sumienne wykonywanie» powierzonych mu zadań, do jego obowiązków należy m.in. «wykonywanie zadań sumiennie, sprawnie i bezstronnie», sam zaś korpus tego rodzaju pracowników przewidziany jest do rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań publicznych przez samorząd powiatowy. Podnoszenie przeto w skardze kasacyjnej argumentacji dotyczącej personaliów zatrudnionych w Starostwie Powiatowym pracowników odpowiedniej komórki organizacyjnej w realiach kontrolowanej sprawy jest całkowicie bezskuteczne, za dobór odpowiednich pracowników odpowiedzialność

spoczywa wszak na kierowniku zakładu pracy, którym z urzędu jest starosta powiatowy”. W wyroku z dnia 21 grudnia 2022 r.⁷ WSA w Warszawie wskazał z kolei na zdarzenia i czynności, których nie można wliczyć do zachowania terminu załatwienia sprawy: „Przepis art. 35 ust. 8 p.b. [ustawa z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane – podkr. B.A.] nie stanowi podstawy do odliczenia terminów wszelkich tych czynności organu administracji publicznej, które jakkolwiek wynikają z przepisów prawa, w tym z Kodeksu postępowania administracyjnego, to jednak stanowią zwykłe elementy składające się na to postępowanie, niewymagające dodatkowych, nadzwyczajnych działań zmierzających do nadania procedurze właściwego biegu. Nie można uznawać za takie czynności np. zawiadomienia stron o wszczęciu postępowania, o zakończeniu postępowania, czy oczekiwania organu na potwierdzenie otrzymania przez stronę pisma”.

W orzecznictwie sądowym wskazuje się na niedopuszczalność wykładni zawężającej, ale i rozszerzającej nakładanie na organ architektoniczno-budowlany administracyjnych kar pieniężnych. I tak w wyroku z dnia 28 sierpnia 2019 r.⁸ NSA przyjął, że wyłączenie przewidziane w art. 35 ust. 6a pr. bud. „znajduje zastosowanie tylko w stosunku do tych inwestycji, które podlegały ocenie oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Nie dotyczy to tych przedsięwzięć, dla których wydano decyzję stwierdzającą brak potrzeby przeprowadzenia takiej oceny. [...] Nie można podzielić poglądu [...], że art. 35 ust. 6a [...] dotyczy każdej inwestycji, dla której wydano decyzję środowiskową, w tym też taką, którą stwierdzono brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Wykładnia dokonana przez stronę skarżącą prowadziłaby do sytuacji, w której w żadnym przypadku nie można byłoby zastosować art. 35 ust. 6 [...]”.

Elementem konstrukcji administracyjnej kary pieniężnej jako gwarancji sprawnego działania jest wyznaczenie zakresu przedmiotowego spraw. Według art. 35 ust. 6 pr. bud. zakres przedmiotowy został ograniczony do spraw pozwolenia na budowę. Ten aspekt ograniczający podkreśla się w orzecznictwie sądowym. W wyroku z dnia 14 września 2021 r.⁹ NSA przyjął wyłączenie stosowania administracyjnej kary pieniężnej jako instrumentu zagwarantowania sprawnego działania. Wywodził: „Wymierzenie administracyjnej kary pieniężnej nie może być wynikiem stosowania interpretacji rozszerzającej na niekorzyść sprawcy, analogii, czy rezultatem wnioskowania z przepisów prawa. W tym zakresie represyjny charakter sankcji administracyjnej wymaga, aby od-

⁷ VII SA/Wa 1659/22, LEX nr 3518437.

⁸ II OSK 2056/18, LEX nr 2716225.

⁹ II OSK 3124/18, LEX nr 3310246.

powiednio stosować w tym względzie pewne zasady wypracowane na gruncie prawa karnego. Odnosząc poczynione uwagi do rozpoznawanej sprawy, trzeba stwierdzić, że skoro przepis art. 35 ust. 6 pkt 1 Prawa budowlanego wyraźnie stanowi o nałożeniu kary pieniężnej za zwłokę w wydaniu decyzji o pozwoleniu na budowę, to oznacza, że przewidziana w nim sankcja administracyjna może być stosowana wyłącznie w tej kategorii spraw. W konsekwencji wymierzenie takiej kary za niewydanie w terminie decyzji pozwalającej na rozbiórkę obiektu budowlanego nie ma w istocie stosownych podstaw prawnych. Należy podzielić pogląd wyrażony w orzecznictwie, że art. 35 ust. 6 pkt 1 [...] jako przepis szczególny powinien być wykładany literalnie (ściśle), czyli zgodnie z zasadą, że wyjątków nie można interpretować rozszerzająco (*exceptiones non sunt extendendae*), zwłaszcza, iż regulacje dotyczące pozwolenia na rozbiórkę przewidziane w innych przepisach Prawa budowlanego w żadnym zakresie się do niego nie odwołują. Stosowanie zaś kar w ramach nadzoru administracyjnego wymaga wyraźnej podstawy prawnej jej nałożenia, a nie jej tworzenia w drodze wykładni”.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wyznacza się przesłanki, które w działaniu organu administracji publicznej mają cechy bezzasadnego uchylania się od zachowania ustawowego terminu załatwienia sprawy, a tym samym od zwolnienia od podstaw nałożenia administracyjnej kary pieniężnej. Analizując okoliczności wystąpienia przesłanek nałożenia administracyjnej kary pieniężnej na podstawie art. 51 ust. 2 u.p.z.p., w razie niewydania przez właściwy organ decyzji w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego w terminie 65 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie takiej decyzji i przesłanek przerwania biegu tego ustawowego terminu, NSA w wyroku z dnia 14 grudnia 2017 r.¹⁰ przyjął: „Nie można się też zgodzić z argumentacją przedstawioną w uzasadnieniu skargi kasacyjnej, która sprowadza się do tezy, że zmiana wniosku stanowi w istocie cofnięcie pierwotnego wniosku i tym samym niejako zakończenie postępowania wszczętego pierwotnym wnioskiem i wszczęcie nowego postępowania. Jest to konstrukcja, która nie znajduje oparcia w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego, zwłaszcza w okolicznościach sprawy, które polegają na tym, że zmiana wniosku ograniczyła się do tego, że zamiast realizowania inwestycji na działkach nr [...] inwestor zdecydował się na jej wykonanie jedynie na działkach nr [...]. Istnieją natomiast podstawy, aby przyjąć, że zmiana wniosku przez wnioskodawcę może stanowić przyczynę opóźnienia w załatwieniu sprawy niezależną od organu administracji lub spowodowaną z winy strony. Jeżeli bowiem zmiana wniosku powoduje konieczność powtórzenia dokonanych już czynności lub podjęcia dodatkowych czynności, to nie można winy

¹⁰ II OSK 184/17, LEX nr 2458503.

za opóźnienie wynikające z tych czynności przypisywać organowi administracji. Zaznaczyć jednakże należy, że nie jest uprawniona taka wykładnia art. 51 ust. 2c [...], która polegałaby na przyjęciu, że sam fakt, iż doszło do zmiany wniosku powoduje, że nie wlicza się określonych okresów do terminu załatwienia sprawy. Konieczne jest przede wszystkim ustalenie, czy zmiana wniosku spowodowała konieczność podjęcia dodatkowych czynności, których organ nie musiałby podejmować, gdyby nie zmiana wniosku. W ocenie NSA, konieczne jest przy tym także dokonanie oceny tych dodatkowych czynności pod kątem ich celowości”.

Po czwarte, utrata dochodu własnego przez jednostkę samorządu terytorialnego. Zgodnie z u.d.j.s.t. dochodami jednostek samorządu terytorialnego są dochody należne jednostkom samorządu terytorialnego na podstawie odrębnych przepisów. Tak np. na podstawie art. 98a ust. 1 u.g.n. dochodami gminy będą opłaty adiacenckie. Dla zachowania tego prawa konieczne jest podjęcie skutecznego działania w ustawowym terminie. Wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej może nastąpić w terminie 3 lat liczącym od dnia, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale stało się prawomocne. Przepisy k.p.a. nie wprowadzają formy wszczęcia postępowania. Regulują w ograniczonym zakresie datę wszczęcia postępowania w sprawie. Zgodnie z art. 61 § 3 k.p.a.: „Datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej”. Postępowanie w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej (art. 98a ust. 1, art. 145 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami) jest wszczynane z urzędu. Brak regulacji daty wszczęcia postępowania z urzędu stanowi istotną lukę, w razie gdy z tym zdarzeniem prawnym wiążą się skutki materialnoprawne, do których należy zamknięcie dopuszczalności nałożenia na stronę obowiązku zapłaty ustalonej wysokości opłaty adiacenckiej oraz skutek utraty dochodu własnego jednostki samorządu terytorialnego. W orzecznictwie sądowym wyprowadza się w drodze wykładni, że tak jak w przypadku wszczęcia postępowania w sprawie na żądanie strony, tak w przypadku wszczęcia postępowania w sprawie z urzędu wymagane jest podjęcie uzewnętrznienia czynności przez organ administracji publicznej wobec jednostki mającej w sprawie obowiązek. W pierwszych orzeczeniach NSA przyjął takie przesłanki skutecznego wszczęcia postępowania w sprawie. W wyroku z dnia 4 marca 1981 r.¹¹ NSA przyjął: „Wobec faktu, że Kodeks postępowania administracyjnego nie rozstrzyga sposobu ustalenia daty wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu, za datę taką można uznać dzień pierwszej czynności dokonanej w sprawie, której postępowanie dotyczy, przez organ do tego

¹¹ SA 654/81, ONSA 1981, Nr 1, poz. 15.

uprawniony, działający w granicach przysługujących mu kompetencji, pod warunkiem, że o czynności tej powiadomiono stronę”. Powiadomienie strony, aby przypisać mu skuteczność prawną zachowania terminu materialnoprawnego, o którym stanowi art. 98a ust. 1, art. 145 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, wymaga zachowania przepisów k.p.a. regulujących doręczenia pism (dział I rozdział 8 „Doręczenia” k.p.a.). Brak uzewnętrznienia woli organu administracji publicznej wszczęcia postępowania w sprawie zamyka dopuszczalność po upływie materialnoprawnego terminu nałożenia na jednostkę obowiązku, a tym samym utratę dochodu własnego, w tym przypadku gminy.

3. Instytucje służące zagwarantowaniu sprawnego działania w administracyjnym prawie procesowym

Sprawność działania organów administracji publicznej ma szczególną wagę w zakresie kształtowania uprawnień lub obowiązków jednostki na drodze postępowania administracyjnego. O ile w regulacji materialnego prawa administracyjnego we współczesnej regulacji rozbudowuje się i wprowadza instytucje mające na celu zapewnienie sprawnego działania organów administracji publicznej, to w administracyjnym prawie procesowym od pierwszej jego kodyfikacji ustanowiono gwarancje w tym zakresie. W doktrynie prawa administracyjnego mocno akcentowano konieczność takiej budowy gwarancji prawnych zapewniających sprawność działania organów administracji publicznej. E. Iserzson wskazał na zasadnicze znaczenie sprawnego działania, którego jednym z elementów jest szybkość działania: „Szybkość, tj. zasada osiągnięcia końcowego celu postępowania administracyjnego w najkrótszym czasie, należy do kardynalnych zasad dobrego postępowania. Każdy dzień zwłoki odsuwa moment realizacji tego celu. Ponieważ postępowanie urzeczywistnia postulat praworządności, powolność postępowania oddala moment realizacji nakazu prawa. I to nie tylko oddala. Nieraz udaremnia realizację nakazu prawa. Jakże często orzeczenie, które mogło mieć w pewnym momencie realną wartość społeczną lub indywidualną, staje się bezprzedmiotowe w momencie późniejszym. Upływ czasu nieraz sprawia, że trafne w zasadzie załatwienie sprawy traci na wartości. Przewlekłość postępowania zawsze jest zaprzeczeniem stabilności i pewności w stosunkach społecznych, podważa w oczach społeczeństwa autorytet władzy, zabiera stronom i organom administracji wiele cennego czasu”¹².

¹² E. Iserzson, [w:] E. Iserzson, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 62.

Konsekwentnie w administracyjnym prawie procesowym regulowano terminy załatwienia spraw. Jako regułę w art. 68 r.p.a. przyjmowało załatwienie spraw niezwłocznie, a w razie koniecznego prowadzenia postępowania wyjaśniającego reguły „pośpiechu”, wyznaczając od tej reguły wyjątki. Sankcją za brak sprawnego postępowania w sprawie była utrata właściwości przez organ administracji państwowej lub samorządu terytorialnego I instancji przez przesunięcie na wniosek strony właściwości na organ wyższej instancji. Sankcję zastosowania dewolucji kompetencji regulował art. 70 r.p.a., stanowiąc: „1. O ile w terminie, wskazanym w ust. 4 i 5 art. 68, sprawa nie zostanie całkowicie załatwiona, a poszczególne przepisy prawne nie przewidują skutków szczególnych na wypadek braku decyzji władzy w ciągu pewnego okresu czasu, strona ma prawo żądać przekazania sprawy do instancji wyższej celem jej załatwienia. 2. Podanie strony władza winna przekazać do instancji wyższej najdalej w ciągu trzech dni, bądź z aktami sprawy, bądź z wyjaśnieniem, że sprawa nie mogła być w terminie załatwiona z powodu okoliczności, przewidzianych w art. 69. 3. Władza wyższa, która załatwia sprawę za władzę niższą, działa w charakterze tej instancji, za którą spełnia tę czynność. Od takich orzeczeń, wydanych za władzę niższą, odwołanie, jeśli jest dopuszczalne, rozstrzyga władza instancyjnie wyższa od władzy rozstrzygającej”.

W kolejnej kodyfikacji administracyjnego prawa procesowego (zob. pierwotne brzmienie k.p.a.)¹³ dla gwarancji sprawnego działania jako podstawowej wartości załatwiania spraw indywidualnych nadano regulacji w tym przedmiocie charakter zasady ogólnej szybkości i prostoty postępowania. Według art. 10 (w kolejnych tekstach jednolitych art. 12) k.p.a.: „§ 1. Organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. § 2. Sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie”. Wypełnienie treści zasady ogólnej szybkości i prostoty postępowania następowało przez regulację ustawową terminu załatwienia spraw. W kolejnych nowelizacjach k.p.a. terminu załatwiania spraw jako podstawowego terminu obowiązującego organ administracji publicznej przyjmowano załatwianie sprawy bez zbędnej zwłoki, dopuszczając wydłużenie tego terminu w zależności od potrzeb zakresu czynności w ustaleniu stanu faktycznego zapisanego w hipotetycznym stanie faktycznym przepisu prawa materialnego będącego podstawą prawną rozstrzygnięcia sprawy. Według art. 35 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym: „§ 1. Organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. § 2. Niezwłocznie powinny być zała-

¹³ Dz. U. Nr 30, poz. 168.

twiane sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ. § 3. Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania. § 3a. Załatwienie sprawy w postępowaniu uproszczonym powinno nastąpić niezwłocznie, nie później niż w terminie miesiąca od dnia wszczęcia postępowania. § 4. Przepisy szczególne mogą określać inne terminy niż określone w § 3 i 3a. § 5. Do terminów określonych w przepisach poprzedzających nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów doręczania z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej, o której mowa w art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych [...], okresów zawieszenia postępowania, okresu trwania mediacji oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo przyczyn niezależnych od organu”.

W administracyjnym prawie procesowym zakresem regulacji objęte było i jest ustanowienie gwarancji prawnych zachowania terminu załatwiania spraw. W pierwotnej regulacji k.p.a. gwarancjami tymi była instytucja sygnalizacji niezakończono sprawy w terminie organowi wyższego stopnia (art. 33 § 3) oraz poddanie odpowiedzialności służbowej lub dyscyplinarnej pracownika organu administracji państwowej, który nie załatwił sprawy w terminie (art. 35). Strona miała możliwość obrony w trybie przyznanego prawa zażalenia do organu wyższego stopnia (art. 34 pierwotnego brzmienia k.p.a.). Nowelizacja k.p.a. ustawą z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁴ nie zmieniła istotnie regulacji gwarancji załatwiania spraw w ustawowym terminie. Odeszła jednak od obowiązku sygnalizacji organowi wyższego stopnia, ale równocześnie określiła zakres czynności i właściwości organu wyższego stopnia przy rozpoznaniu zażalenia strony na niezakończono sprawy w terminie. Według art. 37 § 2 k.p.a. w brzmieniu nadanym nowelizacją z 1980 r.: „Organ wymieniony w art. 37 § 1, uznając zażalenie za uzasadnione, wyznacza dodatkowy termin załatwienia sprawy oraz zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych niezakończono sprawy w terminie, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających naruszaniu terminów załatwienia spraw w przyszło-

¹⁴ Dz. U. Nr 4, poz. 8.

ści”. Uzupełniono w przedmiocie zakresu odpowiedzialności pracownika za niezałatwienie sprawy w terminie przez dostosowanie do regulacji ustawowej w pragmatykach służbowych, nadając art. 38 k.p.a. brzmienie: „Pracownik organu administracji państwowej, który z nieuzasadnionych przyczyn nie załatwił sprawy w terminie lub nie dopełnił obowiązku wynikającego z art. 36 albo nie załatwił sprawy w dodatkowym terminie ustalonym w myśl art. 37 § 2, podlega odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa”.

Ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁵ uzupełniono regulację prawa do obrony strony przed niezałatwieniem sprawy w terminie wyznaczonym przepisami k.p.a., ale też przepisami szczególnymi, oraz rozszerzono na obronę przed przewlekłe prowadzonym postępowaniem. Przyznano też stronie, w razie gdy brak organu wyższego stopnia do rozpatrzenia zażalenia, prawo do wezwania do usunięcia naruszenia prawa (art. 37 § 1 w brzmieniu nadanym powołaną ustawą nowelizującą k.p.a. z 2010 r.).

Z kolei w u.o.m.f.p. wprowadzono istotną zmianę w zakresie treści rozstrzygnięcia organu wyższego stopnia w sprawie nieterminowego załatwienia sprawy, dodając do art. 37 § 2 k.p.a. zdanie drugie: „Organ stwierdza jednocześnie, czy niezałatwienie sprawy w terminie miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa”. Otwierało to stronie drogę do wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym.

Ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw¹⁶ wprowadzono zmianę prawa do obrony strony, zastępując prawo zażalenia, a w ograniczonym zakresie wezwania do usunięcia naruszenia prawa, ponagleniem. Zgodnie z nadanym tą ustawą brzmieniem art. 37 k.p.a. stanowi: „§ 1. Stronie służy prawo do wniesienia ponaglenia, jeżeli: 1) nie załatwiono sprawy w terminie określonym w art. 35 lub przepisach szczególnych ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 (bezczynność); 2) postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy (przewlekłość). § 2. Ponaglenie zawiera uzasadnienie. § 3. Ponaglenie wnosi się: 1) do organu wyższego stopnia za pośrednictwem organu prowadzącego postępowanie; 2) do organu prowadzącego postępowanie – jeżeli nie ma organu wyższego stopnia”. Prawo ponaglenia przysługuje na niezałatwienie sprawy lub przewlekłe prowadzenie postępowania, tylko gdy upłynął ustawowy termin załatwienia sprawy. Ustawą z dnia 7 października 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur

¹⁵ Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18.

¹⁶ Dz. U. poz. 935.

administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców¹⁷ wyznaczono granice czasowe prawa do ponaglenia, stanowiąc w dodanym § 3a do art. 37 k.p.a.: „Jeżeli ponaglenie zostało wniesione przed upływem terminu określonego w art. 35 albo przepisach szczególnych, organ prowadzący postępowanie pozostawia ponaglenie bez rozpoznania. [...]”. Unormowano termin rozpatrzenia ponaglenia i treść rozstrzygnięcia w art. 37 § 6 k.p.a.: „Organ rozpatrujący ponaglenie wydaje postanowienie, w którym: 1) wskazuje, czy organ rozpatrujący sprawę dopuścił się beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, stwierdzając jednocześnie, czy miało ono miejsce z rażącym naruszeniem prawa; 2) w przypadku stwierdzenia beczynności lub przewlekłości: a) zobowiązuje organ rozpatrujący sprawę do załatwienia sprawy, wyznaczając termin do jej załatwienia, jeżeli postępowanie jest niezakończony, b) zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych beczynności lub przewlekłości, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających beczynności lub przewlekłości w przyszłości”.

Skutek prawny stwierdzenia beczynności lub przewlekłości nakłada na organ prowadzący postępowanie obowiązek niezwłocznego załatwienia sprawy, wyjaśnienia przyczyn i ustalenia osób winnych beczynności lub przewlekłości, a w razie potrzeby także podjęcia środków zapobiegających beczynności lub przewlekłości na przyszłość.

Prawo do skutecznej obrony przed beczynnością lub przewlekłością załatwienia sprawy na drodze postępowania administracyjnego umacnia prawo obrony na drodze postępowania sądowoadministracyjnego. Według art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.: „Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na: beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1-4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a”.

W orzecnictwie sądowym wątpliwości interpretacyjne wywoływały granice przedmiotowe skargi na beczynność i skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania. Było to przedmiotem uchwał NSA. Po rozpatrzeniu zagadnienia prawnego wyrażonego pytaniem o to, czy wniesienie skargi na beczynność po zakończeniu postępowania i wydaniu ostatecznej decyzji stanowi przeszkodę w merytorycznym rozpoznaniu takiej skargi przez sąd administracyjny w zakresie rozstrzygnięcia na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a., NSA podjął w składzie siedmiu sędziów uchwałę 22 czerwca 2020 r.¹⁸: „Wniesienie skargi na beczynność po zakończeniu przez organ administracji publicznej prowadzonego

¹⁷ Dz. U. poz. 2185.

¹⁸ II OPS 5/19, CBOSA.

postępowania poprzez wydanie decyzji ostatecznej stanowi przeszkodę w merytorycznym rozpoznaniu takiej skargi przez sąd administracyjny w zakresie rozstrzygnięcia podjętego na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 [...].

Z kolei po rozpatrzeniu zagadnienia prawnego: „Czy skarga na przewlekłe prowadzenie postępowania wniesiona po jego zakończeniu, poprzedzona ponagleniem złożonym w trakcie postępowania administracyjnego, podlega odrzuceniu na podstawie art. 58 § 1 pkt 2 lub pkt 6 p.p.s.a., czy rozpoznaniu z uwzględnieniem art. 149 § 1 pkt 3, § 1a i § 2 p.p.s.a. oraz art. 151 p.p.s.a.?” NSA podjął w składzie siedmiu sędziów uchwałę 7 marca 2022 r.¹⁹: „Skarga na przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego wniesiona po jego ostatecznym zakończeniu, poprzedzona ponagleniem złożonym w jego toku, podlega odrzuceniu na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 [...]”. Po zakończeniu postępowania decyzją, postanowieniem lub innym aktem lub czynnością droga postępowania sądowoadministracyjnego jest więc zamknięta. Nie oznacza to jednak podważenia tego rodzaju skarg dla zapewnienia sprawności działania administracji publicznej. Znaczenie bowiem zasadnicze ma doprowadzenie do ukształtowania sytuacji prawnej jednostki. Natomiast roszczenie o odszkodowanie w razie bezczynności, przewlekłości, w następstwie których jednostka poniosła szkodę, są rozstrzygane na podstawie przepisów prawa cywilnego.

Dla znaczenia w płaszczyźnie gwarancji sprawnego działania organu administracji publicznej ma zakres kompetencji judykacyjnej sądów administracyjnych w tego rodzaju sprawach sądowoadministracyjnych. Według art. 149 p.p.s.a.: „§ 1. Sąd, uwzględniając skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4 albo na przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 4a: 1) zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo do dokonania czynności; 2) zobowiązuje organ do stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa; 3) stwierdza, że organ dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania. § 1a. Jednocześnie sąd stwierdza, czy bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa. § 1b. Sąd, w przypadku, o którym mowa w § 1 pkt 1 i 2, może ponadto orzec o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego. § 2. Sąd, w przypadku, o którym mowa w § 1, może ponadto orzec z urzędu albo na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 lub

¹⁹ II OPS 1/21, CBOSA.

przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6”.

Konstrukcja prawna kompetencji judykacyjnej sądów administracyjnych w sprawach skarg na bezczynność, skarg na przewlekłość zawiera istotne gwarancje prawne sprawności działania administracji publicznej. Do podstawowych elementów ustalenia bezczynności lub przewlekłości należy zaliczyć w orzecznictwie sądowym położenie akcentu na to, że organizacja sprawności działania obciąża organ administracji publicznej, a tym samym w razie jej braku nie daje podstaw do uwolnienia się od przyjęcia naruszenia prawa. W wyroku z dnia 12 kwietnia 2023 r.²⁰ NSA wskazał (nawiązując do utrwalonych poglądów NSA i SN): „trudności kadrowe lub organizacyjne organu [...] nie zwalniają organu z obowiązku respektowania terminów, określonych ustawowymi przepisami proceduralnymi. Z tego powodu argumentacja, zawarta w uzasadnieniu skargi kasacyjnej, a w której m.in. podnoszono, iż Starosta nie miał fizycznej, organizacyjnej ani finansowej możliwości nagłego zwiększenia zatrudnienia w celu przyspieszenia rozpoznawania prowadzonych przez niego spraw, nie mogła mieć znaczenia dla rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie. Kwestie te bowiem organ winien rozwiązywać we własnym zakresie”. W wyroku tym NSA wskazał ponadto na sprawność działania w aspekcie procesowym: „Z pewnością sprawy odnoszące się do stanów przeszłych, które miały miejsce kilkadziesiąt lat wcześniej i związane z tym oczywiste utrudnienia w gromadzeniu materiału dowodowego, stanowią dodatkowe obciążenie dla organu przy procedowaniu, ale okoliczności te nie mogą jednak usprawiedliwiać działalności organu w sytuacji, w której postępowanie administracyjne jest prowadzone w sposób niezorganizowany i chaotyczny. Dodać też trzeba, że to właśnie szczególnie w takiej sytuacji, w której wniosek dotyczy kwestii dawnych, organ winien mieć pewną koncepcję rozstrzygnięcia (ewentualnie rozstrzygnięć) po to by postępowanie dowodowe w tego rodzaju sprawie móc właściwie ukierunkować i nad nim zapanować”.

Do gwarancji prawnych sprawności działania organów administracji publicznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym należą:

Po pierwsze, zobowiązanie organu do wydania aktu, interpretacji albo dokonania czynności. Wykonanie wyroku obwarowane jest przyznaniem stronie skarżącej prawa skargi z żądaniem wymierzenia temu organowi grzywny (art. 154 § 1 p.p.s.a.), a ponadto prawo do wystąpienia z roszczeniem o odszkodowanie (art. 154 § 4 p.p.s.a.). Zobowiązanie organu do wydania aktu, interpretacji albo dokonania czynności pod sankcjami ustanowio-

²⁰ I OSK 2009/22, LEX nr 3563070.

nymi w art. 154 § 1 p.p.s.a. ma istotne znaczenie dla sprawności działania przez wyłączenie nadal stanu beczynności lub przewlekłości, a nadto dla działania zgodnego z prawem. Podkreślił to NSA w wyroku z dnia 11 maja 2018 r.²¹: „Wykonanie wyroków sądu administracyjnego, uwzględniających skargę polega na zastosowaniu się przez organ administracyjny w ponownym postępowaniu do oceny prawnej, wyrażonej w tym wyroku. Wynika to wprost z art. 153 p.p.s.a. [...] Oznacza to, że orzeczenie sądu administracyjnego wywiera skutki wykraczające poza zakres postępowania sądownoadministracyjnego, a jego oddziaływaniem objęte jest także przyszłe postępowanie administracyjne w sprawie. Ocena prawna wynika z uzasadnienia wyroku sądu i dotyczy wykładni przepisów prawnych i sposobu ich zastosowania w konkretnym przypadku w związku z rozpoznawaną sprawą. Zaś związanie samego sądu administracyjnego, w rozumieniu tego przepisu, oznacza, iż nie może on formułować nowych ocen prawnych – sprzecznych z wyrażonym wcześniej poglądem, lecz zobowiązany jest do podporządkowania się mu w pełnym zakresie oraz konsekwentnego reagowania w razie stwierdzenia braku zastosowania się przez organ do wskazań w zakresie dalszego postępowania przed organem administracji publicznej.

Niewykonanie orzeczenia sądu administracyjnego polega więc na niezastosowaniu się przez organ administracji w ponownym postępowaniu administracyjnym do oceny prawnej zawartej w uzasadnieniu prawomocnego orzeczenia tego sądu. Jak się wydaje, za szczególnie groźną dla porządku prawnego postać niewykonania orzeczenia ustawodawca uznał niewykonanie wyroku uwzględniającego skargę na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, ponieważ dla przeciwdziałania temu niebezpiecznemu zjawisku przewidział szczególny tryb postępowania w postaci możliwości wniesienia przez stronę skargi na niewykonanie takiego wyroku”. NSA wskazał też na funkcję grzywny oraz przyznania na rzecz skarżącego sumy pieniężnej: „[...] jedyną przesłanką warunkującą zarówno wymierzenie organowi grzywny, jak i przyznanie od organu na rzecz skarżącego sumy pieniężnej jest niewykonanie wyroku uwzględniającego skargę na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania. Natomiast rozstrzyganie, który z tych środków, czy też oba z nich, ma zostać zastosowany i w jakiej wysokości zostało pozostawione orzecznictwu sądów administracyjnych. Nie ulega wątpliwości, że podejmując rozstrzygnięcie w kwestii zastosowania każdego z tych środków, sąd administracyjny powinien mieć na względzie: a) stopień naruszenia prawa przez organ administracyjny (funkcja represyjna), b) efektywność jego zastosowania, a więc wy-

²¹ I OSK 2230/17, LEX nr 2504614.

rzządzenie organowi określonej dolegliwości finansowej w celu przymuszenia go do wykonania prawomocnego wyroku (funkcja prewencyjna) i c) zasadność wynagrodzenia stronie cierpień i niedostatków związanych z niewykonaniem wyroku (funkcja kompensacyjna)”.

Po drugie, otwarcie odstępstwa od kompetencji kasacyjnej sądu administracyjnego na rzecz kompetencji merytorycznej. W wyroku uwzględniającym skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania otwarta została możliwość prawna przejęcia przez sąd administracyjny merytorycznego rozstrzygnięcia. Taki wyjątkowy rodzaj kompetencji judykacyjnej reguluje przywoływany art. 149 § 1b p.p.s.a (zob. np. wyrok NSA z dnia 2 lutego 2017 r.²²: „Przepis art. 149 § 1b stanowi wyjątek od kasacyjnego charakteru kompetencji judykacyjnych sądów administracyjnych, więc powinien być ściśle interpretowany. Ponadto wskazany przepis przewiduje uprawnienie dla sądu, nie zaś obowiązek, na co wskazuje posłużenie się przez ustawodawcę wyrazem »może«”). **Po trzecie, ustanowienie w art. 149 § 2 p.p.s.a. podstaw do dolegliwości finansowej przez wymierzenie organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 p.p.s.a. lub przyznanie od organu na rzecz skarżącego sumy pieniężnej do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6 p.p.s.a.** Według art. 154 § 6 p.p.s.a.: „Grzywnę, o której mowa w § 1, wymierza się do wysokości dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie odrębnych przepisów”. W wyroku z dnia 12 kwietnia 2023 r.²³ NSA wskazał na granice stosowania tej dolegliwości finansowej: „Bez wątpienia przyznanie na gruncie art. 149 § 2 p.p.s.a. sumy pieniężnej powinno być zatem zastrzeżone jedynie do wyjątkowych przypadków, uzasadnionych szczególnie drastycznymi i zawinionymi uchybieniami zasad efektywnego i terminowego działania organu w załatwieniu sprawy. W orzecznictwie sformułowano pogląd, że przyznanie sumy pieniężnej jest dodatkowym środkiem o charakterze dyscyplinująco-represyjnym, który powinien być stosowany w szczególnie drastycznych przypadkach zwłoki organu w załatwieniu sprawy, a więc w tego rodzaju sytuacjach, gdzie oceniając całość kształtu działań organu, można dojść do przekonania, że noszą one znamiona celowego unikania załatwienia sprawy, a przy tym istnieje uzasadniona obawa, że bez tych dodatkowych sankcji organ nadal nie będzie respektować obowiązków wynikających z przepisów prawa. Przyznanie tej sumy powinno być zatem uzależnione od czasu trwania postępowania, rodzaju sprawy i jej znaczenia

²² I OSK 1907/16, LEX nr 2247948.

²³ I OSK 2139/22, LEX nr 3568735.

dla skarżącego”. W wyroku z dnia 9 marca 2023 r.²⁴ NSA przyjął: „Przyznanie sumy pieniężnej ma charakter swego rodzaju zadośćuczynienia spowodowanego długotrwałą beczynnością lub przewlekłością w prowadzeniu postępowania i nie znosi, czy też nie ogranicza ewentualnych roszczeń strony skarżącej względem organu z tytułu odszkodowania oraz nie podlega zaliczeniu na jego poczet. Należy przyjąć, że ma ona charakter represyjny względem organu administracyjnego w związku z krzywdą, jaką strona poniosła wskutek zwłoki organu w rozpoznaniu wniosku i długotrwałego, bezskutecznego oczekiwania na rozstrzygnięcie sprawy przez organ. Zauważyć należy, że w ww. przepisie ustawodawca przewidując możliwość przyznania sumy pieniężnej w przypadku uwzględnienia skargi na beczynność i przewlekłe prowadzenie postępowania nie określił żadnych kryteriów tego rozstrzygnięcia poza wysokością. Brak więc podstaw, aby twierdzić, że suma pieniężna jest zależna od poniesionej szkody. Można jedynie stwierdzić, że gdyby sprawa była tego rodzaju, że szkoda spowodowana beczynnością była oczywista, to suma pieniężna powinna być wymierzona w wyższej wysokości. Co do zasady można przyjąć, że ma ona funkcję swoistego zadośćuczynienia, co wpływa na jej uznaniowy charakter i przyjęcie, iż sąd administracyjny ma szeroki margines uznania w zakresie jej przyznania”.

Do odrębnego rodzaju regulacji gwarancji prawnych przyjętych w procesowym prawie administracyjnym należy instytucja milczącego załatwienia sprawy, której istota sprowadza się do tego, że w razie niezachowania ustawowego terminu załatwienia sprawy, załatwia sprawę żądanie strony zawarte w podaniu o wszczęcie postępowania w sprawie. Instytucja milczącego załatwienia sprawy oznacza wygaśnięcie właściwości organu administracji publicznej na rzecz strony. Właściwość organu administracji publicznej odżywa dopiero w trybie weryfikacji milczącego załatwienia sprawy w trybach nadzwyczajnych. Według art. 122a § 2 k.p.a.: „Sprawę uznaje się za załatwioną milcząco w sposób w całości uwzględniający żądanie strony, jeżeli w terminie miesiąca od dnia doręczenia żądania strony właściwemu organowi administracji publicznej albo innym terminie określonym w przepisie szczególnym organ ten: 1) nie wyda decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie (milczące zakończenie postępowania) albo 2) nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji (milcząca zgoda)”. Podstawowe znaczenie dla ustalenia wydania decyzji lub postanowienia ma uzewnętrznienie woli organu administracji publicznej. Zgodnie z art. 122b k.p.a.: „Za dzień wydania decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie, o której mowa w art. 122a § 2 pkt 1, albo wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w art. 122a § 2 pkt 2,

²⁴ II OSK 1778/22, LEX nr 3555729.

uznaje się dzień: 1) nadania sprzeciwu, decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie za pokwitowaniem przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe albo 2) doręczenia za pokwitowaniem sprzeciwu, decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie przez pracowników organu administracji publicznej lub inne upoważnione osoby, albo 3) wprowadzenia sprzeciwu, decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie do systemu teleinformatycznego w przypadku, o którym mowa w art. 39¹”. Został również *expressis verbis* unormowany dzień wejścia do obrotu prawnego milczącego załatwienia sprawy. Według art. 122c § 1 k.p.a.: „Milczące załatwienie sprawy następuje w dniu następującym po dniu, w którym upływa termin przewidziany do wydania decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie albo wniesienia sprzeciwu. W przypadku gdy organ przed upływem terminu do załatwienia sprawy zawiadomi stronę o braku sprzeciwu, milczące załatwienie sprawy następuje w dniu doręczenia tego zawiadomienia”.

Dopuszczalność pozbawienia właściwości organu administracji publicznej przez przyjęcie instytucji milczącego załatwienia sprawy jest stosowana z wielką ostrożnością. Zgodnie bowiem z art. 122a § 1 k.p.a.: „Sprawa może być załatwiona milcząco, jeżeli przepis szczególny tak stanowi”. Artykuł 122a § 1 k.p.a. przesądza, że instytucja milczącego załatwienia sprawy jest dopuszczalna tylko w granicach wyznaczonych przepisami materialnego prawa administracyjnego. Takie rozwiązanie jest przyjęte np. w sprawach wpisu na listę mediatorów. Według art. 157b § 1b p.u.s.p.: „Sprawę wpisu na listę stałych mediatorów uznaje się za załatwioną milcząco w sposób w całości uwzględniający żądanie strony występującej z wnioskiem o wpis na listę stałych mediatorów, jeżeli w terminie 14 dni od dnia doręczenia wniosku prezes sądu okręgowego nie wyda decyzji albo postanowienia, o których mowa w art. 122a § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego”. Przykładem milczącego załatwienia sprawy, ale w ujęciu załatwienia w aspekcie podmiotowym są regulacje art. 40e u.d.p., zgodnie z którymi do decyzji przenoszącej prawa i obowiązki wynikające z zezwolenia wydanego na podstawie art. 40 ust. 1 tej ustawy stosuje się przepisy działu II rozdziału 14 k.p.a. (ust. 2). Zgodnie zaś z jej art. 40e ust. 3 u.d.p.: „Sprawę przeniesienia praw i obowiązków wynikających z zezwolenia, o którym mowa w art. 40 ust. 1, na cele lub potrzeby określone w ust. 1 uznaje się za załatwioną milcząco w sposób w całości uwzględniający żądania podmiotu występującego z wnioskiem, jeżeli w terminie 30 dni od daty doręczenia wniosku właściwemu organowi organ ten nie wyda decyzji w sprawie przeniesienia praw i obowiązków wynikających z zezwolenia, o którym mowa w art. 40 ust. 1, na cele lub potrzeby określone w ust. 1”. Ograniczenie wystę-

puje w aspekcie podmiotowym, bo w aspekcie przedmiotowym sprawa została rozstrzygnięta przez organ administracji publicznej. W trybie milczącego załatwienia sprawy następuje wyłącznie przeniesienie praw na inny podmiot.

4. Rola gwarancji prawnych sprawnego działania organów administracji publicznej

Sprawność nie stanowi pozaprawnego aspektu działania administracji publicznej, lecz istotny wymiar dla przyjętej regulacji prawa administracyjnego. Taki wymiar przypisuje sprawności działania Konstytucja RP, co oznacza, że nie może pozostawać poza regulacją prawną. Sprawność działania organów administracji publicznej to też uwarunkowania organizacyjne wewnętrzne, którym przypisać można przesądzające znaczenie. Dobra organizacja to organizacja działająca sprawnie, a tu wkracza regulacja aktami organizacyjnymi. Brak jednak gwarancji prawnych nie daje pewności w podważaniu lub usuwaniu skutków niesprawnego działania organów administracji publicznej. Ma to kapitalne znaczenie dla ochrony praw jednostki, która przez brak ustanowienia gwarancji prawnych skutecznego działania organów administracji publicznej nie mogłaby dochodzić ukształtowania swoich uprawnień lub obowiązków, które przepisami materialnego prawa administracyjnego poddane są władczej konkretyzacji. Stąd gwarancjom prawnym sprawnego działania organów administracji publicznej przyjętym w materialnym prawie administracyjnym i procesowym prawie administracyjnym przypisać należy istotne miejsce w systemie ochrony praw jednostki. Nie wyczerpuje to roli i znaczenia tych gwarancji prawnych, mają one równie podstawowe znaczenie dla wykonywania zadań publicznych w imię dobra wspólnego.

