**Jan Paweł Tarno**

**Środki dyscyplinujące organy przyznające pomoc materialną**

1. **Bezczynność organu a przewlekłe prowadzenie sprawy**

Przewidziane w art. 35 k.p.a. terminy załatwiania spraw są **terminami maksymalnymi**. Rozpoczynają one swój bieg w momencie wszczęcia postępowania, a w przypadku organu odwoławczego – w chwili przekazania mu odwołania razem z aktami sprawy, a kończą ten bieg z chwilą wydania w danej instancji decyzji administracyjnej. Podstawową funkcją tych terminów jest dyscyplinowanie organów prowadzących postępowanie, co ma ścisły związek z wyrażoną w art. 12 k.p.a. zasadą szybkości postępowania, a także z zasadą budzenia zaufania do władzy publicznej – art. 8 k.p.a.

Dla organu I instancji wyznaczone są trzy rodzaje terminów (art. 35 § 1–3a k.p.a.):

1. określony mianem **„niezwłocznie”**, co oznacza „od ręki” lub w pierwszej możliwej kolejności; w tym terminie mają być załatwiane sprawy niewymagające przeprowadzania postępowania wyjaśniającego poza badaniem dokumentów dołączonych do podania, ewentualnie sprawdzeniem rejestrów i innych danych, które są w posiadaniu organu;
2. **miesięczny**, który dotyczy normalnego toku postępowania, to znaczy takiego, w którym niezbędne jest przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w formie gabinetowej lub w formie rozprawy; termin ten ma także zastosowanie w postępowaniu uproszczonym, w którym załatwienie sprawy powinno nastąpić niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie miesiąca od dnia wszczęcia postępowania[[1]](#footnote-1);
3. **dwumiesięczny**, który ma zastosowanie w przypadku spraw o szczególnie skomplikowanym stanie prawnym lub faktycznym.

W postępowaniu odwoławczym termin załatwienia sprawy wynosi miesiąc. Termin ten biegnie w zasadzie od dnia wpływu odwołania wraz z aktami sprawy do organu odwoławczego. Nie dotyczy to jednak sytuacji, gdy organ odwoławczy powziął informację o uchybieniu przez organ I instancji terminowi do przesłania odwołania wraz z aktami sprawy (art. 133 k.p.a.), a mimo to nie podjął działań zmierzających do wyjaśnienia i usunięcia przyczyn nieprzedstawienia odwołania. W takim wypadku termin miesiąca należy liczyć od daty zgłoszenia organowi odwoławczemu przez stronę żądania wyjaśnienia powodów nierozpoznania jej odwołania[[2]](#footnote-2).

W praktyce czas, jaki ma organ na załatwienie sprawy, może znacznie się wydłużyć. Stosownie bowiem do art. 35 § 5 k.p.a. do terminów załatwiania spraw nie wlicza się okresów przewidzianych na dokonanie określonych czynności, okresów doręczania przy użyciu „publicznej usługi hybrydowej”, okresów zawieszenia postępowania[[3]](#footnote-3), a także opóźnień zawinionych przez stronę (np. strona uzupełniła braki podania po terminie wyznaczonym przez organ) czy też powstałych z przyczyn niezależnych od organu.

W przypadku zaistnienia każdej **zwłoki w załatwieniu sprawy** organ prowadzący postępowanie obowiązany jest zawiadomić o tym stronę, podając **przyczyny zwłoki** i wyznaczając **nowy termin załatwienia sprawy**[[4]](#footnote-4). W wyroku z 21.06.1996 r.[[5]](#footnote-5) NSA przyjął, że nowy termin załatwienia sprawy powinien być wskazany stosownie do art. 57 k.p.a., tj. w dniach, tygodniach lub miesiącach. Zawiadomienie takie powinno mieć formę postanowienia, na które nie przysługuje zażalenie[[6]](#footnote-6).

W sytuacji gdy organ nie załatwia sprawy w ustawowym lub wyznaczonym terminie (pozostaje w bezczynności[[7]](#footnote-7)), strona ma prawo złożyć ponaglenie do organu wyższego stopnia, a jeżeli nie ma takiego organu, wnosi się je do organu prowadzącego postępowanie. Przysługuje ono także na przewlekłe prowadzenie postępowania. Aktualne brzmienie przepisu wynika z dwóch nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego: pierwszej, która weszła w życie 11.04.2011 r., będącej rezultatem orzeczeń ETPC, oraz drugiej, która zaczęła obowiązywać od 1.06.2017 r., a deklarowaną intencją jej autorów było przyspieszenie postępowania. W konsekwencji tej ostatniej nowelizacji zdefiniowano w art. 37 § 1 pkt 2 k.p.a. pojęcie przewlekłości, przez które należy rozumieć prowadzenie postępowania „dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy”. Wprowadzenie tej legalnej definicji nie zmienia faktu, iż pojęcia „bezczynność organu” i „przewlekłość postępowania” częściowo się pokrywają. Mogą bowiem wystąpić sytuacje, w których organ administracji wykonuje czynności pozorujące prowadzenie postępowania, np. wzywa strony do przedstawienia dodatkowych, niemających żadnego znaczenia dla sprawy dokumentów, zawiesza postępowanie na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a., mimo że żadna kwestia prejudycjalna w istocie nie występuje, itd. Jednocześnie trzeba mieć też na uwadze, że stany faktyczne poddawane ocenie mogą kwalifikować się zarówno do bezczynności, jak i do przewlekłości postępowania – niewydanie decyzji w terminie musi przecież również prowadzić do przewlekłości.

Zdaniem Z. Kmieciaka[[8]](#footnote-8) „przewlekłość postępowania oznacza stan, w którym organ administracyjny w sposób nieuzasadniony «przedłuża» termin załatwienia sprawy w trybie art. 36 § 2 k.p.a., powołując się na niezależne od niego przyczyny uniemożliwiające dotrzymanie terminu podstawowego”. Naszym zdaniem nie jest to jedyny przypadek, kiedy organowi prowadzącemu postępowanie można zasadnie postawić zarzut bezprawności zachowania. Obok wskazanych wyżej czynności pozorujących prowadzenie postępowania zarzut taki można postawić wówczas, gdy organ nie załatwia sprawy niezwłocznie, mimo że jej załatwienie nie wymaga przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego (naruszenie normy zawartej w art. 35 § 2 k.p.a.), albo gdy organ nie dotrzymuje terminu jednego miesiąca, mimo że sprawa nie jest szczególnie skomplikowana (naruszenie normy zawartej w art. 35 § 3 k.p.a.). W praktyce administracyjnej niezwłoczne załatwienie sprawy zdarza się niestety bardzo rzadko.

Uogólniając, można powiedzieć, że z przewlekłym prowadzeniem postępowania mamy do czynienia zarówno w przypadku podejmowania przez organ w toku postępowania czynności zbędnych lub wykonywania czynności pozornych, jak i w przypadku powstrzymywania się od podejmowania czynności niezbędnych do rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy, co w konsekwencji prowadzi do nieracjonalnego przedłużenia terminu jej załatwienia[[9]](#footnote-9). Z punktu widzenia natężenia czynności podejmowanych przez organ administracyjny przewlekłe prowadzenie postępowania może przejawiać się w **trzech formach**: statycznej (pasywnej), dynamicznej (aktywnej) albo mieszanej.

**Przewlekłość statyczna** wyraża się w tym, że po wszczęciu postępowania organ nie podejmuje żadnych czynności. W tym przypadku przewlekłość postępowania jest następstwem bezczynności organu.

**Przewlekłość dynamiczna** wyraża się w nadczynności organu administracyjnego. W toku postępowania podejmowane są czynności procesowe zbędne, to znaczy takie, które nie przybliżają postępowania do jego zakończenia przez wydanie decyzji w sprawie, np. organ żąda od strony przedłożenia trudno dostępnych, a zbędnych do rozstrzygnięcia sprawy dokumentów.

Wreszcie **trzecia forma przewlekłego prowadzenia postępowania** uwzględnia obie poprzednie, występujące w danym postępowaniu z różnym natężeniem. Przez jakiś czas organ prowadzący postępowanie jest nadaktywny w podejmowanych czynnościach procesowych wymaganych potrzebami sprawy, po czym pogrąża się w bezczynności, lub na odwrót[[10]](#footnote-10).

Moim zdaniem przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego może przybierać różnorakie postacie zjawiskowe. W szczególności może ono polegać na:

1. niezałatwieniu sprawy w terminie ustawowym przewidzianym dla danego rodzaju sprawy, np. sprawa nie jest załatwiana niezwłocznie, wbrew postanowieniom zawartym w art. 35 § 2 k.p.a.;
2. nieuzasadnionym wyznaczeniu dodatkowego terminu załatwienia sprawy (art. 36 k.p.a.);
3. niepodjęciu czynności niezbędnej do rozpoznania i załatwienia sprawy, np. stwierdzeniu swojej niewłaściwości w sprawie i nieprzekazaniu jej organowi właściwemu stosownie do art. 65 § 1 k.p.a.;
4. podjęciu czynności zbędnej, nawet jeżeli ma ona postać postanowienia, np. wydanie postanowienia o zawieszeniu postępowania mimo braku przesłanek z art. 97 § 1 k.p.a.;
5. niezastosowaniu się do wskazań organu odwoławczego w kwestii okoliczności, które należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy, towarzyszących decyzji kasacyjnej (art. 138 § 2 k.p.a.);
6. niezastosowaniu się do oceny prawnej wyrażonej w uzasadnieniu prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego (art. 153 p.p.s.a.)[[11]](#footnote-11).

**Ponaglenie** jest specyficznym środkiem ochrony praw strony w postępowaniu administracyjnym, który zastąpił od 1.06.2017 r. zażalenie na niezałatwienie sprawy w terminie bądź na przewlekle prowadzenie postępowania. Nie ulega wątpliwości, że nazwa „ponaglenie”, zapożyczona zresztą z art. 141 o.p., bardziej odpowiada istocie tej instytucji niż dotychczasowe „zażalenie”. Jeżeli ponaglenie jest zdaniem organu je rozpatrującego (organ wyższego stopnia, a w przypadku jego braku organ prowadzący postępowanie) uzasadnione[[12]](#footnote-12), to wyznacza on nowy termin załatwienia sprawy, a jednocześnie zarządza wyjaśnienie powodów zwłoki, ustalenie osób winnych jej powstania oraz nakazuje wprowadzenie środków, które wyeliminują powstawanie zwłoki w przyszłości (art. 37 § 6 k.p.a.), bądź sam niezwłocznie załatwia sprawę w sytuacji, gdy nie ma nad nim organu wyższego stopnia (art. 37 § 8 k.p.a.). Organ ten jednocześnie stwierdza, czy niezałatwienie sprawy w terminie nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa, co może mieć znaczenie dla roszczeń odszkodowawczych wobec pracownika, który w sposób zawiniony doprowadził do naruszenia terminu załatwienia sprawy. Nowym, obowiązującym od 1.06.2017 r. rozwiązaniem jest określenie w art. 37 § 5 k.p.a. siedmiodniowego terminu do rozpatrzenia ponaglenia liczonego od dnia jego otrzymania przez organ mający je rozpoznać. Dodać trzeba, że organ, za pośrednictwem którego wnosi się ponaglenie (organ rozpatrujący sprawę, w której miało dojść do bezczynności bądź przewlekłości), musi przesłać to ponaglenie wraz z niezbędnymi odpisami akt sprawy w terminie siedmiu dni organowi wyższego stopnia. Jak się wydaje, przepis ten może w istotny sposób ograniczyć bezzasadne przedłużanie postępowania administracyjnego.

Konsekwencje, które mogą spotkać pracownika winnego niezałatwienia sprawy w terminie, wymienia art. 38 k.p.a. Sprowadzają się one do możliwości pociągnięcia go do odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej, a nawet innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa. W grę wchodzi tu odpowiedzialność cywilnoprawna i karna. Z odpowiedzialnością cywilnoprawną będziemy mieli do czynienia wtedy, gdy w wyniku niezałatwienia sprawy w terminie strona poniesie szkodę, organ administracji będzie zobowiązany do jej naprawienia[[13]](#footnote-13), a następnie wystąpi z roszczeniami wobec pracownika w trybie ustawy z 20.01.2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa[[14]](#footnote-14). Odpowiedzialność karna będzie musiała zaistnieć wtedy, gdy niezałatwienie sprawy w terminie nastąpiło w wyniku przyjęcia korzyści majątkowej przez pracownika.

Od 1.09.2004 r. na podstawie art. 4171 § 3 k.c. można dochodzić **naprawienia szkody wyrządzonej przez niewydanie orzeczenia lub decyzji**, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa. Naprawienia szkody można jednak żądać dopiero „po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji”. Jeżeli więc organ rozpatrujący ponaglenie na bezczynność organu uzna je za uzasadnione, otwiera się droga do wystąpienia z roszczeniami odszkodowawczymi przed sądem powszechnym.

Kodeks postępowania administracyjnego nie określał do tej pory, jak należało postąpić w przypadku uznania zażalenia wniesionego na podstawie art. 37 § 1 k.p.a. za nieuzasadnione. Podzielaliśmy pogląd, że w takiej sytuacji organ powinien w formie postanowienia orzec, że nie zostało ono uwzględnione[[15]](#footnote-15). Aktualne brzmienie art. 37 § 6 pkt 1 k.p.a. przewiduje, że w postanowieniu, które kończy postępowanie wpadkowe wywołane wniesieniem ponaglenia, wskazuje się, czy organ rozpatrujący sprawę dopuścił się bezczynności lub przewlekłości. Tak więc sprawa wywołana wniesieniem tego środka prawnego kończy się wydaniem postanowienia. Na podstawie art. 37 § 7 k.p.a. organ, który rozpoznawał ponaglenie, może z urzędu je zmienić, wyznaczając dłuższy termin załatwienia sprawy, jeżeli wyjdą na jaw nowe okoliczności lub dowody uzasadniające owo przedłużenie.

Artykuł 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. przewiduje prawo wniesienia skargi do WSA, gdy w terminach właściwych do załatwienia sprawy określonych w art. 35 § 1 k.p.a. nie nastąpiło wydanie decyzji bądź postanowienia. Złożenie skargi na bezczynność lub przewlekłość postępowania przez stronę jest zatem jej prawem, z którego może, lecz nie musi skorzystać. Skargę można wnieść dopiero wtedy, gdy skarżący wcześniej skorzystał z prawa złożenia ponaglenia na bezczynność organu. Nieistotny jest przy tym wynik rozpatrzenia tego zażalenia przez właściwy organ, czy zostało ono uznane za uzasadnione, czy też nie. Dla zasadności tej skargi zasadnicze znaczenie ma natomiast fakt, czy w wyniku rozpoznania tego zażalenia doszło do wydania decyzji, czy też nie.

W podsumowaniu pragnę dodać, że przekroczenie nawet maksymalnych terminów do załatwienia sprawy nie powoduje wadliwości wydanej decyzji. Okoliczność ta może być jedynie podstawą do roszczeń odszkodowawczych strony czy też odpowiedzialności dyscyplinarnej pracownika organu[[16]](#footnote-16).

1. **Grzywna i suma pieniężna**

III SO/Gd 3/23 - Fakt przekazania przez organ skargi wraz z niezbędnymi dokumentami nie czyni orzekania w przedmiocie wymierzenia grzywny bezprzedmiotowym (por. uchwała NSA z 3 listopada 2009 r., II GPS 3/09). Fakt przekazania skargi sądowi nie jest istotny dla samego wymierzenia sankcji, to może mieć wpływ na wysokość przedmiotowej grzywny. Miarkując wysokość grzywny sąd powinien wziąć pod uwagę m.in. przyczyny niewypełnienia przez organ tych obowiązków, a także okoliczność, czy przed rozpatrzeniem wniosku o wymierzenie organowi grzywny organ ten obowiązek wypełnił i wyjaśnił powody niedotrzymania terminu. Odpowiedź organu na wniosek o wymierzenie grzywny w istocie nie wskazuje przyczyn niedotrzymania terminu 30 dni do przesłania akt sądowi. Przy czym, organ odnosi się w niej do innej skargi wniesionej przez skarżącego, a mianowicie w sprawie przyznania stypendium dla niepełnosprawnych. Argumentacja organu, w świetle przedłożonego przez K. B. urzędowego poświadczenia przedłożenia oraz przedmiotowej skargi na bezczynność z 14 grudnia 2022 r., nie może zasługiwać na uwzględnienie.

Miarkując wysokość grzywny wymierzonej organowi w niniejszej sprawie sąd miał na uwadze okres zwłoki w realizacji obowiązku wynikającego z art. 54 § 2 p.p.s.a. oraz fakt, że organ nadal nie wykonał ustawowego obowiązku przesłania skargi na bezczynność wraz z odpowiedzią na nią i aktami sprawy. W konsekwencji sąd uznał, że grzywna w kwocie 700 zł będzie adekwatna do stopnia naruszenia ustawowego obowiązku i jednocześnie zdyscyplinuje organ do ustalenia co stało się z wniesioną na skrytkę EPUAP organu skargą na bezczynność organu i do podjęcia kroków mających na celu nadanie skardze dalszego biegu.

III SAB/Gd 91/22 - skoro nie jest dopuszczalne wniesienie skargi na postanowienie organu rozpatrujące ponaglenie , nie jest również dopuszczalne wniesienie skargi na bezczynność , która ma polegać na niewydaniu takiego postanowienia.

III SAB/Łd 156/22 – 1- Wyczerpanie przysługującego stronie środka zaskarżenia, w trybie przewidzianym w art. 37 § 1 k.p.a. przez jego wniesienie (…) stanowi warunek dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ (art. 52 § 1 i 2 p.p.s.a). Warunek ten będzie spełniony niezależnie od tego, jaki okres upłynął pomiędzy złożeniem ponaglenia a wniesieniem skargi do sądu administracyjnego, gdyż w odniesieniu do tych skarg takiego wymogu nie przewidują przepisy normujące postępowanie sądowoadministracyjne. Jak już wspomniano, warunkiem tym jest samo wniesienie ponaglenia w trybie art. 37 § 1 k.p.a. (por. postanowienie NSA z 8 listopada 2013 r., II OSK 2655/13).

2- Od chwili złożenia przez skarżącego wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (4 listopada 2021 r.) do chwili wniesienia skargi okres zwłoki organu wynosił 12 m-cy, a do dnia rozpoznania sprawy przez sąd ponad 15 m-cy. Bezczynność organu w rozpatrzeniu wniosku skarżącego o ponowne rozpatrzenie sprawy przekracza znacznie terminu załatwienia sprawy wyznaczone w art. 35 § 3 k.p.a., nawet dla spraw szczególnie skomplikowanych.

3- "Rażące" naruszenie prawa jest kwalifikowaną postacią naruszenia prawa. Orzeczenie o kwalifikowanej formy bezczynności lub przewlekłości winno być zarezerwowane dla sytuacji szczególnych, oczywistych i niedających się w żaden sposób usprawiedliwić. Jednakże w celu ustalenia, czy naruszenie prawa jest rażące, należy uwzględnić nie tylko proste zestawienie terminów rozpoczęcia postępowania i jego zakończenia, lecz okoliczności materialnoprawne, czynności, jakie powinien podjąć organ, dążąc do merytorycznego rozstrzygnięcia konkretnej sprawy. Samo przekroczenie przez podmiot zobowiązany ustawowych obowiązków, czyli także terminów załatwienia sprawy, musi być szczególnie znaczące i niezaprzeczalne, a rażące opóźnienie w podejmowanych czynnościach musi być pozbawione racjonalnego uzasadnienia (por. wyrok NSA z 17 maja 2019 r., I OSK 2171/17).

Uwzględniając te kryteria stwierdzić należy, że w kontrolowanej sprawie bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Z akt sprawy nie wynikają żadne racjonalne i obiektywne przyczyny mogące uzasadniać zaniechanie przez organ administracji rozpatrzenia wniosku skarżącego o ponowne rozpatrzenie sprawy przez tak długi okres czasu, tj. ponad 15 miesięcy. Oceny tej nie zmienia udzielona przez organ administracji w piśmie z 24 marca 2022 r. odpowiedź na "Pismo proceduralne" z 4 listopada 2021 r., skoro organ administracji w dalszym ciągu nie załatwił wniosku skarżącego. Poza tym pismo to zostało do skarżącego skierowane ze znacznym opóźnieniem, bo dopiero po czterech miesiącach od wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

4- W orzecznictwie wyraża się przy tym słuszny pogląd, że tego rodzaju orzeczenie ma charakter represyjny (grzywna) oraz kompensacyjny (suma pieniężna) i powinno być zastosowane w szczególnie drastycznych przypadkach zwłoki organu w załatwieniu sprawy (por. NSA w wyroku z 18 października 2017 r., II OSK 1769/17). Celem grzywny, o której mowa w art. 149 § 2 p.p.s.a., jest zmobilizowanie organu do załatwienia danej sprawy oraz ugruntowania w nim przekonania o konieczności przestrzegania terminów procesowych na przyszłość. O potrzebie wymierzenia grzywny oraz jej wysokości decyduje sąd orzekający, opierając rozstrzygnięcie w tym zakresie na całokształcie okoliczności danej sprawy. Sąd rozpatrujący niniejszą sprawę uznał, że grzywna w wysokości 500 zł spełni zarówno cele o charakterze prewencyjnym, jak i represyjnym. Należy zauważyć, że skarżący wnosił o wymierzenie organowi grzywny w wysokości 10 000 zł. Żądanie wymierzenia organowi administracji grzywny przekraczającej 500 zł sąd uznał za niezasadne.

IV SO/Po 18/22 - Sformułowanie "sąd może orzec" o wymierzeniu organowi grzywny oznacza, że Sąd podejmując rozstrzygnięcie w takiej sprawie powinien wziąć pod uwagę wszystkie jej okoliczności, a więc m.in. przyczyny niewypełnienia przez organ obowiązków, o których mowa w art. 54 § 2 - 2c p.p.s.a., a także okoliczność, czy przed rozpatrzeniem wniosku o wymierzenie organowi grzywny, organ ten obowiązek wypełnił i wyjaśnił powody niedotrzymania terminu. Uwzględnienie wniosku w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. nakazuje bowiem przyjąć, że grzywna, o jakiej mowa w tym przepisie, ma charakter mieszany, tj. dyscyplinująco - restrykcyjny (por. postanowienie NSA z 5 lipca 2006r. II OSK 1024/06, ONSAiWSA 6/2006/156). Oznacza to również, że wymierzenie grzywny nie jest obligatoryjne i możliwość ta pozostawiona jest uznaniu sądu. Rozstrzygnięcie wniosku strony o zastosowanie sankcji przewidzianej w komentowanym przepisie powinno być poprzedzone dokładnym zbadaniem okoliczności sprawy, a zwłaszcza ustaleniem przyczyn uchybienia terminowi określonemu w art. 54 § 2 p.p.s.a.

Wymierzenie grzywny za nieprzekazanie skargi może nastąpić w każdym przypadku niewypełnienia obowiązków, nawet jeżeli dopełnienie obowiązku wynikającego z art. 54 § 2 p.p.s.a. nastąpiło przed rozpoznaniem wniosku o wymierzenie organowi grzywny. Grzywna ma charakter mieszany: dyscyplinujący, represyjny i prewencyjny (por. uchwałę 7. sędziów NSA z 3 listopada 2009 r., II GPS 3/09, ONSAiWSA z 2010 r., nr 1, poz. 2). Służy nie tylko zmuszeniu organu do przekazania skargi wraz z odpowiedzią na nią i aktami sprawy, lecz również ma na celu wywarcie na organie presji za niedopełnienie tej czynności w wyznaczonym przepisami terminie oraz zapobieganie naruszeniom prawa w przyszłości, zarówno przez ukaranego jak i przez inne organy.

Stąd Sąd wymierzył grzywnę w wysokości 1000 zł, która nie przekracza maksymalnej wysokości grzywny określonej w art. 154 § 6 p.p.s.a. Przy ustalaniu wysokości Sąd wziął pod uwagę, że opóźnienie trwa od dwóch i pół roku, a skarga nie została nadal przekazana oraz fakt, że organ nie podjął żadnych czynności w celu ewentualnego uprawdopodobnienia, że skargi nie otrzymał.

III SO/Kr 20/22 - Skarga - jak przyznał sam organ - wpłynęła do organu 30 maja 2022 r., jednakże skargę przekazał organ do Sądu dopiero 2 września 2022 r. (data prezentaty). Termin do przekazania akt upłynął w dniu 29 czerwca 2022 r. Tak więc zwłoka organu w przekazaniu akt wynosiła ponad dwa miesiące. Zdaniem Sądu nie sposób przyjąć, iż przekroczenie terminu jest nieznaczne. W ocenie Sądu zwłoka wynikała z niewłaściwej organizacji pracy w organie, za co, co Sąd z całą mocą podkreśla, winę ponosi w całości organ.

Sąd określając wysokość grzywny (400 zł) miał na uwadze wyjaśnienia organu, tj. fakt, że organ przyznał się do zawinienia, jednakże wskazać należy, iż skarga wpłynęła do organu w dniu 30 maja 2022 r., a przekazano ją do Sądu dopiero po upływie ponad 2 miesięcy. Brak jest usprawiedliwienia dla nieprzekazania skargi w terminie.

**Ważne dla pełnomocników!!! III SO/Gd 3/22** - Wymierzając grzywnę w wysokości 5000 zł., Sąd uznał, że kwota ta jest adekwatna do stopnia zawinienia obciążonego nią podmiotu oraz zapewni, iż organ dołoży w przyszłości należytej staranności przy terminowym wywiązywaniu się z nałożonych obowiązków. Należy bowiem podkreślić, że skarga została przekazana sądowi dopiero w pół roku po upływie terminu ustawowego. Wskazane przez pełnomocnika Rektora przyczyny tak znacznej zwłoki nie mogą stanowić w żadnej mierze jej usprawiedliwienia. Politechnika [...] jest jedną z największych i najbardziej renomowanych państwowych uczelni technicznych w Polsce. Należy stwierdzić, że tego rodzaju podmiot zobowiązany jest zapewnić sobie obsługę prawną, pozwalającą na terminowe wywiązywanie się z ustawowych obowiązków, bez względu na przejściową niedyspozycję zdrowotną pełnomocnika. Przepisy p.p.s.a. nie przewidują możliwości wymierzenia grzywny pełnomocnikowi, przyjmując, że to organ ponosi bezpośrednią odpowiedzialność za wywiązanie się z obowiązku wynikającego z art. 54 § 2 p.p.s.a. Podkreślenia wymaga także, że tak rażące uchybienie w zakresie terminu przekazania skargi do sądu ma wpływ na podstawowe prawo obywatela jakim jest prawo do rozpoznania sprawy przez sąd bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP).

1. **postanowienie z 20 stycznia 2022 r., II OSK 2772/21** [postępowanie sądowoadministracyjne - dopuszczalność skargi na bezczynność - ponaglenie]

Wniesienie ponaglenia i skargi w tym samym dniu lub po wniesieniu skargi należy zakwalifikować jako niezgodne z art. 52 § 1 p.p.s.a.

1. **uchwała z 7 marca 2022 r., II OPS 1/21** [postępowanie sądowoadministracyjne - dopuszczalność skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania]

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 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------

I OSK 1905/16 - przewlekłość postępowania Wojewody P. w sprawie dotyczącej odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość 1. uchyla punkt 2 i 3 zaskarżonego wyroku; 2. stwierdza, że przewlekłość postępowania miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa; 3. wymierza Wojewodzie P. grzywnę w wysokości 2.000 (dwa tysiące) złotych; 4. zasądza od Wojewody P. na rzecz Z. K. sumę pieniężną w kwocie 5.000 (pięć tysięcy) złotych.

Zarzut naruszenia art. 149 § la p.p.s.a. w zw. z art. 12 ust. 4g w zw. z art. 11c specustawy drogowej w zw. z art. 12 § 1 k.p.a. przez niewłaściwe zastosowanie polegające na bezzasadnym stwierdzeniu, że przewlekłość postępowania prowadzonego przez Wojewodę Pomorskiego nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa jest zasadny. W rozpoznawanej sprawie mamy bowiem do czynienia ze stanem, w którym bez żadnej wątpliwości i wahań można powiedzieć, bez potrzeby odwoływania się do szczegółowej oceny okoliczności sprawy, że naruszono prawo w sposób oczywisty. Mimo braku obiektywnych przeszkód poszczególne czynności postępowania podejmowano w znacznych odstępach czasu, nieuzasadnionych ani stopniem skomplikowania stanu faktycznego, ani zachowaniem się skarżącej w toku tego postępowania. Istotne znaczenie dla oceny stopnia przewlekłego prowadzenia postępowania w niniejszej sprawie miał również fakt, że uchybienie terminowi, jaki miał organ na załatwienie sprawy było więcej niż znaczne (postępowanie to trwało prawie rok). Dokonując tej oceny należało również wziąć pod uwagę fakt, że skarżąca została pozbawiona prawa własności swej nieruchomości w trybie specustawy drogowej, a więc z mocy samego prawa. Tymczasem odszkodowania za wywłaszczenie tej nieruchomości musiała dochodzić na drodze postępowania administracyjnego, a więc już tylko z powodu przyjęcia przez ustawodawcę takiego rozwiązania zmuszona była oczekiwać na przysługujące jej odszkodowanie. Skoro ustawodawca przyjął zróżnicowanie sytuacji prawnej stron tego postępowania ze względu na cel publiczny, jakim jest budowa drogi, to oczywistym jest, że niedopuszczalnym jest przedłużanie okresu załatwienia sprawy odszkodowania bez uzasadnionych przyczyn. Tymczasem postępowanie Wojewody Pomorskiego w tej sprawie było działaniem prowadzonym wbrew określonym w przepisach k.p.a. standardom bez jakiegokolwiek usprawiedliwienia dla takiej praktyki. To zaś nakazywało przyjąć, że przewlekłe prowadzenie postępowania przez Wojewodę Pomorskiego miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

I OSK 2230/17 - Naczelny Sąd Administracyjny (…) 1. uchyla zaskarżony wyrok w punktach 1 i 3; 2. wymierza Prezydentowi W. grzywnę w wysokości 10 000 (dziesięć tysięcy) złotych; 3. przyznaje od Prezydenta W. na rzecz K. W. i T. F. sumę pieniężną w wysokości po 10 000 (dziesięć tysięcy) złotych na rzecz każdego z nich; 4. zasądza od Prezydenta W. solidarnie na rzecz K. W. i T. F. kwotę 500 (pięćset) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 23 stycznia 2017 r., I SA/Wa 1738/16 sprawy ze skargi K. W. i T. F. na niewykonanie przez Prezydenta W. wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 czerwca 2014 r., I SAB/Wa 145/14: 1. wymierzył Prezydentowi W. grzywnę w wysokości 3000 złotych; 2. stwierdził, że bezczynność Prezydenta W. w wykonaniu wyroku miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa; 3. oddalił skargę w pozostałym zakresie; 4. zasądził od Prezydenta W. na rzecz K. W. i T. F. solidarnie kwotę 680 złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

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., zgodnie z którym ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie organy, których działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia, a także sądy, chyba że przepisy prawa uległy zmianie. Ocena prawna wyrażona w orzeczeniu sądu wiąże w sprawie ten sąd oraz organ, którego działanie lub bezczynność była przedmiotem zaskarżenia. Oznacza to, że orzeczenie sądu administracyjnego wywiera skutki wykraczające poza zakres postępowania sądowoadministracyjnego, 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 bezczynność 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. Zgodnie z art. 154 p.p.s.a., w przypadku uwzględnienia tej skargi sąd może zastosować następujące środki dyscyplinujące:

1) Wymierzyć temu organowi grzywnę do wysokości dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie odrębnych przepisów;

2) Orzec o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego;

3) Przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6; a ponadto

4) Sąd ma obowiązek stwierdzić, czy bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa; zaś

5) Osobie, która poniosła szkodę wskutek niewykonania orzeczenia sądu, służy roszczenie o odszkodowanie na zasadach określonych w Kodeksie cywilnym.

Środek dyscyplinujący wymieniony w pkt 3) został w prowadzony na mocy ustawy z 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2015 r. poz. 658) i wszedł w życie z dniem 15 sierpnia 2015 r. Ma on szczególny charakter, ponieważ pełni nie tylko funkcję prewencyjno-represyjną, ale przede wszystkim – funkcję kompensacyjną. Podkreślić należy, że przyznanie stronie sumy pieniężnej pozostaje bez wpływu na przysługujące jej od organu odszkodowanie. Ma być ono natomiast swego rodzaju zadośćuczynieniem za wszelkiego rodzaju dolegliwości i niedogodności, jakich strona doznała na skutek opieszałego i przewlekłego sposobu rozpoznawania jej sprawy przez organ.

Jedyną przesłanką warunkującą zarówno wymierzenie organowi grzywny, jak i przyznanie od organu na rzecz skarżącego sumy pieniężnej jest niewykonanie wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność 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 wyrządzenie 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).

Przyjąć należy, że sąd administracyjny, który stwierdził w wyroku, że bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa, może odstąpić od wymierzenia grzywny i przyznania od organu na rzecz skarżącego sumy pieniężnej, jeżeli strona wystąpiła z takim wnioskiem, tylko w wyjątkowo uzasadnionych przypadkach. Oznacza to, że sąd administracyjny odstępując od przyznania skarżącemu sumy pieniężnej obowiązany jest wyjaśnić, jaki to wyjątkowo uzasadniony przypadek zaistniał, żeby uznać za uzasadnione odstąpienie od zastosowania tego środka dyscyplinującego. W rozpoznawanej sprawie, Sąd I instancji tego nie uczynił, ograniczając się do stwierdzenia, że nie widzi "obecnie potrzeby wymierzania organowi dodatkowej sankcji", bo ta powinna być stosowana "w szczególnie drastycznych przypadkach zwłoki organu". Tak więc Sąd I instancji dokonał błędnej wykładni art. 154 § 7 p.p.s.a., powodując, że podniesiony w skardze kasacyjnej zarzut naruszenia tego przepisu ma usprawiedliwione podstawy.

W kwestii wyboru właściwego środka dyscyplinującego sąd administracyjny powinien również pamiętać o zasadniczej różnicy, jaka występuje pomiędzy grzywną a sumą pieniężną. Wymierzenie grzywny organowi administracji, będącemu państwową jednostką budżetową, w gruncie rzeczy nie jest dolegliwością finansową. W budżetach tych jednostek paragraf "kary" nie jest planowany. Zatem w przypadku wymierzenia organowi grzywny musi on wystąpić do dysponenta budżetu o przyznanie mu kwoty pieniężnej w wysokości wymierzonej grzywny. Po uzyskaniu tej kwoty, organ uiszcza grzywnę na konto właściwego sądu administracyjnego, który jest także państwową jednostką budżetową. Ta zaś z mocy prawa nie może mieć żadnych własnych dochodów. To powoduje, mówiąc w skrócie, że sąd musi te pieniądze "zwrócić" budżetowi Państwa. Uznać zatem należy, że przedstawiony mechanizm, w określonych przypadkach istotnie obniża efektywność grzywny jako środka przymuszającego do wykonania prawomocnego wyroku sądu administracyjnego.

Tymczasem przyznanie skarżącemu sumy pieniężnej ma zawsze wymiar dolegliwości finansowej. Ponadto, w procesie przyznawania od organu na rzecz skarżącego sumy pieniężnej należy mieć świadomość, czego aż nadto dowodzi niniejsza sprawa, że uzyskanie przez skarżącego korzystnego wyroku w sprawie ze skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, nie oznacza jeszcze załatwienia sprawy administracyjnej. Wielokrotnie skarżący doznają usprawiedliwionego poczucia bezsilności. Zresztą Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu z urzędu jest wiadome, że istnieje wiele spraw, w których wyroki sądów administracyjnych uwzględniające skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania nie są wykonywane, mimo wymierzania organom grzywien. Tak więc z punktu widzenia skarżącego wielokrotnie wymierzenie grzywny jest nieskutecznym środkiem przymusu. Przy tym dodać należy, że zjawisko to nie tylko godzi w interes prawny skarżących, ale także narusza powagę wymiaru sprawiedliwości, ponieważ u skarżącego musi narodzić się pytanie: "*Co to za sąd, który nie potrafi wyegzekwować swoich wyroków?*".

Dlatego też, zastosowaniu tego środka dyscyplinującego przyświeca jeszcze jeden cel, który należy mieć na względzie przy interpretacji art. 154 § 7 p.p.s.a. Przyznanie skarżącemu sumy pieniężnej ma bowiem uświadomić skarżącemu, że nie jest on bezbronny, że sąd administracyjny widzi wszystkie dolegliwości i niedostatki, jakich on doznaje na skutek przewlekłego prowadzenia jego sprawy i że obejmuje skarżącego swoją ochroną. Mając to na uwadze, należy stwierdzić, że w niniejszej sprawie przyznanie K. W. i T. F. sumy pieniężnej w wysokości po 10 000 zł od Prezydenta W. jest jak najbardziej zasadne, ponieważ bezczynność organu nie tylko miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa, ale wręcz przyjęła postać kompletnego lekceważenia stron.

Jednocześnie Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że Prezydentowi W. została wymierzona grzywna z naruszeniem art. 154 § 1 i 6 p.p.s.a., ponieważ jest ona zbyt niska, aby przymusić organ do wykonania prawomocnego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 czerwca 2014 r., I SAB/Wa 145/14. Najlepszym tego dowodem jest fakt, że od daty wydania zaskarżonego wyroku WSA w Warszawie z 23 stycznia 2017 r., I SA/Wa 1738/16 upłynęło już ponad 15 miesięcy, a wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 czerwca 2014 r. jest w dalszym ciągu niewykonany.

1. Można więc zauważyć, że wprowadzone do Kodeksu w wyniku nowelizacji z 7.04.2017 r. postępowanie uproszczone nie przyspiesza załatwienia sprawy, skoro obowiązują w nim takie same terminy jak w odniesieniu do postępowania zwykłego, niecharakteryzującego się szczególną komplikacją stanu prawnego ani faktycznego. [↑](#footnote-ref-1)
2. Por. wyrok NSA z 21.05.1991 r., IV SAB 8/91, LEX nr 10218. [↑](#footnote-ref-2)
3. Por. wyrok NSA z 13.08.2002 r., II SAB/Kr 123/01, LEX nr 687150. [↑](#footnote-ref-3)
4. Wskazanie nowego terminu załatwienia sprawy nie może być enigmatyczne, jak np. „przewidziany termin wydania decyzji końcowej to 2 miesiące od wejścia w życie rozporządzenia w sprawie badań lekarskich” – por. wyrok NSA z 22.12.2000 r., III SAB 75/00, LEX nr 48005. [↑](#footnote-ref-4)
5. I SAB 28/96, LEX nr 29250. [↑](#footnote-ref-5)
6. Por. np. wyrok NSA z 12.04.2001 r., IV SA 1866/00, LEX nr 56660; J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *K.p.a. Komentarz*, 2005, s. 282. [↑](#footnote-ref-6)
7. W wyroku z 20.07.1999 r., I SAB 60/99, LEX nr 40130, NSA stwierdził, że „organ administracji publicznej pozostaje w bezczynności w każdym przypadku niezałatwienia sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a., jeżeli nie dopełnił czynności określonych w art. 36 k.p.a. lub nie podjął innych działań wynikających z przepisów procesowych mających na celu usunięcie przeszkody w wydaniu decyzji”. W rozpoznawanej sprawie organ nie dopełnił obowiązku wystąpienia z wnioskiem o rozpatrzenie sporu kompetencyjnego (art. 23). W glosie do tego orzeczenia (OSP 2000/6, poz. 87) J. Zimmermann zarzucił sądowi interpretację rozszerzającą przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, choć przyznał, że regulacja ta w tym zakresie jest niewystarczająca. Naszym zdaniem ocena prawna NSA zasługuje na aprobatę, ponieważ literalna wykładnia omawianych przepisów nie znajduje uzasadnienia na gruncie wykładni systemowej i funkcjonalnej. Nie ulega wszak wątpliwości, że organ administracyjny, do którego wpłynie podanie, ma określone przepisami kodeksowymi obowiązki wobec wnoszącego. Wobec tego zasadny jest wniosek, że mają w stosunku do niego zastosowanie instytucje procesowe przeciwdziałające bezczynności organu. Stanowisko to nie jest zresztą odosobnione w orzecznictwie NSA – por. np. postanowienie NSA z 26.06.1998 r., IV SAB 145/97, LEX nr 34179. [↑](#footnote-ref-7)
8. Z. Kmieciak, *Przewlekłość postępowania administracyjnego*, PiP 2011/6, s. 31, 33. [↑](#footnote-ref-8)
9. Stanowisko to podzielił NSA w wyroku z 5.07.2012 r., II OSK 1031/12, LEX nr 1228235. [↑](#footnote-ref-9)
10. Por. szerzej P. Dobosz, *Milczenie i bezczynność w prawie administracyjnym*, Kraków 2011, s. 73–75. [↑](#footnote-ref-10)
11. Por. szerzej J.P. Tarno, *Bezczynność organu a przewlekłe prowadzenie postępowania*, „Casus” 2013/69, s. 10 i n. [↑](#footnote-ref-11)
12. Przykładowo zarzut bezczynności organu jest uzasadniony także wtedy, gdy organ administracji I instancji zawiesił postępowanie administracyjne mimo oczywistego braku przesłanek określonych w art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. – wyrok NSA z 11.03.1998 r., IV SAB 143/97, LEX nr 45702. [↑](#footnote-ref-12)
13. Por. uchwałę SN z 28.09.1990 r., III CZP 33/90, OSNCP 1991/1, poz. 3. [↑](#footnote-ref-13)
14. Por. rozdział XI podręcznika. [↑](#footnote-ref-14)
15. R. Hauser, *Terminy załatwiania spraw w k.p.a. w doktrynie i w orzecznictwie sądowym*, RPEiS 1997/1, s. 1. [↑](#footnote-ref-15)
16. P. Witkowski, *Zasady ogólne postępowania administracyjnego w postępowaniu podatkowym*, cz. 2, Prz. Pod. 1997/8, s. 21. [↑](#footnote-ref-16)