

Grzegorz Łaszczyca

Uniwersytet Śląski w Katowicach

ORCID: 0000-0002-9846-8538

grzegorz.laszczyca@us.edu.pl

Realność terminu załatwienia sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym

Terminy załatwiania spraw jako pierwotny instrument realizacji zasady szybkości postępowania administracyjnego

Jednym z obowiązków organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym ogólnym, uznawanym za kardynalny¹, jest szybkie działanie w sprawie. Wynika wprost z treści zasady ogólnej szybkości postępowania administracyjnego, której podstawę prawną stanowi przepis art. 12 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej jako k.p.a.). Regulacja ta ma w istocie charakter jedynie kierunkowy i ramowy. Nie określa bowiem konkretnych instrumentów, metod, technik lub innych uwarunkowań szybkiego działania w sprawie. Jedynie w art. 12 § 2 formułuje obowiązek niezwłocznego załatwienia określonych spraw (spraw „prostych”, czyli takich, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień), podkreślając już w tym miejscu istotną funkcję norm ustalających terminy załatwiania spraw. „Sposób” osiągnięcia celu zasady szybkości postępowania ustawodawca uregulował w przepisach szczegółowych kodeksu. Wprowadził zróżnicowane rozwiązania i konstrukcje prawne, tak o charakterze prewencyjnym, jak i represyjnym, które stanowią gwarancję realizacji zasady szybkości postępowania. Do tych pierwszych należy zespół norm prawnych wyznaczających terminy załatwiania spraw indywidualnych rozstrzyganych w formie decyzji administracyjnej. W grupie gwarancji represyjnych mieszczą się zaś w szczególności: instytucja sygnalizacji (obowiązku organu zawiadomienia strony o każdym przypadku niezakończania sprawy w terminie z podaniem przyczyn zwłoki,

¹ E. Iserzon, [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 62.

wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy oraz pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia – art. 36 § 1 k.p.a.), instytucja ponaglenia na bezczynność lub przewlekłość postępowania (art. 37) oraz problem odpowiedzialności pracownika administracji publicznej (art. 38)². Niejednorodny charakter ma konstrukcja milczącego załatwienia sprawy (rozdział 8a działu II k.p.a.). Osiągnięciu celu szybkiego załatwienia sprawy służy także wiele innych unormowań kodeksowych, w tym te, których celem jest także uproszczenie mechanizmu procesowego. Zapewnieniu szybkości postępowania sprzyjają także niektóre rozwiązania przewidziane w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³, w tym skarga na bezczynność lub przewlekłość postępowania, sprzeciw od decyzji kasacyjnej czy też sama treść niektórych orzeczeń wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Kodeksowa regulacja o charakterze prewencyjnym, czyli prawne wyznaczenie terminów załatwiania spraw, spełnia rolę pierwotną. Gwarancje represyjne przewidziane są bowiem jako konsekwencja nierealizowania mechanizmu prewencyjnego. Trzeba podkreślić, że terminy załatwiania spraw, obok innych terminów procesowych, odgrywają zasadniczą funkcję dynamizowania, dyscyplinowania czy porządkowania⁴ postępowania administracyjnego. Jest to jedna z podstawowych funkcji terminów procesowych⁵.

Znaczenie czasu w postępowaniu administracyjnym skłoniło ustawodawcę do szczegółowego uregulowania terminów załatwiania spraw, a jednocześnie – jak wcześniej wskazano – do podkreślenia tej roli poprzez sformułowanie już w treści art. 12 § 2 k.p.a. obowiązku niezwłocznego załatwiania spraw prostych. Wyrażenie „niezwłocznie” stanowi w tym przepisie postać terminu o charakterze swoistym, nieoznaczonym konkretną jednostką czasu (np. 7 dni, miesiąc), lecz opartym na takim wyrażeniu, które akcentuje stosunek do upływu czasu, zwykle krótkiego. Ranga terminów załatwiania spraw podkreślona została także poprzez ich osobne wydzielenie i uregulowanie w stosunku do ogólnego zagadnienia terminów w postępowaniu administracyjnym. Normy wyznaczające terminy załatwiania sprawy wynikają zasadniczo z przepisu art. 35 §§ 1–4 k.p.a., zawartego w rozdziale 7 działu I k.p.a. *Załatwianie spraw*, natomiast zagadnieniu terminów w ogólności dotyczy regulacja rozdziału 10 działu I k.p.a. *Terminy*. Ta odrębność regulacji nie ma jednak wymiaru bezwzględnego. Terminy załatwiania spraw są w ogóle terminami, a tym samym

² Zob. B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 118; eadem, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 17 października 1997 r., IV SAB 31/97*, OSP 1998, z. 10, poz. 185; J. Borkowski, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 7 października 1983 r., SA/Lu 172/83*, OSPiKA 1985, z. 7–8, poz. 125; G. Łaszczyca, *Założenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2000, s. 114 i nast.

³ Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.

⁴ Zob. M. Kowalski, *Terminy w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, Wrocław 2013, s. 70–71; M. Sorysz, *Terminy w polskim procesie cywilnym*, Warszawa 2007, s. 39.

⁵ Zob. I. Nowikowski, *Terminy w kodeksie postępowania karnego*, Lublin 1988, s. 12–13.

znajdują do nich zastosowanie te normy rozdziału 10 działu I k.p.a., które dotyczą terminów przewidzianych dla organu administracji publicznej. Odnosi się to w szczególności do zasad obliczania terminów. Specyfika terminów załatwienia sprawy wskazuje jednak, że stosowanie to – mimo braku obowiązku „odpowiedniego stosowania” – będzie wymagało niezbędnej modyfikacji.

Pojęcie i charakter prawny terminu załatwienia sprawy

Pojęcie „termin załatwienia sprawy” występuje w przepisach k.p.a. w dwóch znaczeniach. Co do zasady, mowa jest o terminie jako jednostce czasu jako okresie, przedziale. W takim ujęciu termin załatwienia sprawy wskazany jest w szczególności w treści art. 35 § 3 i § 3a k.p.a. w formułach: „w ciągu miesiąca”, „w ciągu dwóch miesięcy” czy „w terminie miesiąca”. Do terminu jako okresu odnosi się także wymóg „niezwłocznego” załatwienia (art. 12 § 2 k.p.a.) czy też załatwienia „bez zbędnej zwłoki” (art. 35 § 1 k.p.a.). „Termin” załatwienia sprawy może być jednak rozumiany także jako konkretna data, „termin kalendarzowy”⁶, obejmujący wskazanie dnia, miesiąca, roku (np. do 30 czerwca 2021 r.). Takie wyrażenie terminu dotyczy jednak wyłącznie przypadku wyznaczenia nowego terminu załatwienia sprawy w granicach obowiązku sygnalizacji (art. 36 § 1 k.p.a.) lub wyznaczenia terminu do załatwienia sprawy przez organ rozpatrujący ponaglenie (art. 37 § 6 pkt 2 lit. a k.p.a.). Może być on wówczas oznaczony jednostką czasu albo kalendarzowo.

Z istoty terminu wynika cecha jego konkretności. W przypadku ustawowych terminów załatwienia spraw (art. 35 § 3 i § 3a k.p.a.) wymóg ten ustawodawca zrealizował we wskazanych normach prawnych, oznaczając nie tylko jego wymiar, ale także wskazując jego datę początkową („od dnia wszczęcia postępowania”, „od dnia otrzymania odwołania”). W zakresie terminów wyznaczanych o wymiarze terminu rozstrzyga właściwy organ w formie postanowienia, a datą początkową biegu terminu wyrażonego jednostką czasu będzie wówczas dzień doręczenia postanowienia. Nie jest natomiast dopuszczalne uzależnianie wyznaczonego terminu załatwienia sprawy od określonych zdarzeń, ziszczenia się warunku, wykonania przez inne podmioty przyszłych czynności procesowych czy innych działań (np. od otrzymania przez organ określonych dokumentów, od wejścia w życie przepisów prawnych)⁷. Nowy termin wyznaczony przez organ w każdym przypadku musi być terminem obiektywnym w takim znaczeniu, że strona i organ podlegają konsekwencji upływu terminu, a jednocześnie możliwa jest kontrola jego upływu. Nie jest

⁶ W. Doroszewski (red.), *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1997 [1969], <https://sjp.pwn.pl/doroszewski>.

⁷ Wyrok NSA z 22 grudnia 2000 r., sygn. akt III SAB 75/00, Lex nr 48005; wyrok WSA w Warszawie z 27 czerwca 2006 r., sygn. akt I SAB/Wa 219/05, Lex nr 219343.

tym samym dopuszczalne wyznaczenie terminu, którego rozpoczęcie biegu uzależnione jest od woli organu, np. od zapoznania się przez organ z całością zebranego materiału dowodowego⁸. Wymiar wyznaczanego terminu powinien uwzględniać jednocześnie dwie wartości: szybkość postępowania (wynikająca już z zasady ogólnej) oraz realność terminu w znaczeniu rzeczywistej możliwości załatwienia sprawy w wyznaczonym czasie⁹.

Terminy załatwiania spraw są niewątpliwie terminami o szczególnym charakterze i cechach. Niektóre z nich aktualne są tylko w odniesieniu do tej grupy terminów. Należy zatem podkreślić, że są to terminy: a) przewidziane dla działań organu administracji publicznej, jednak oddziałujące także na inne podmioty procesowe, w szczególności na stronę postępowania, b) ustawowe bądź wyznaczone, c) procesowe, d) instrukcyjne, lecz o określonych skutkach, e) maksymalne oraz f) nieprzywracane, ale podlegające przedłużeniu.

Swoistą właściwością terminu załatwienia sprawy jest jego realność, efektywność¹⁰. Jest okresem, którego sposób obliczania zapewnia organowi procesowemu czas rzeczywisty na rozpatrzenie i rozstrzygnięcie sprawy, w wymiarze wynikającym z przepisu prawa, ograniczony wartością w postaci szybkości postępowania administracyjnego. Nie jest to bowiem termin obliczany w każdym przypadku w sposób bezwzględny i formalny („od ... do ...”). Nie jest tym samym okresem wyznaczanym abstrakcyjnie i idealnie, lecz zawsze odnoszonym do uwarunkowań konkretnego postępowania. Realność terminu, o której mowa, wynika z regulacji art. 35 § 5 k.p.a. Przepis wskazuje przedziały (okresy) czasu, które nie są wliczane do terminu załatwienia sprawy. Sprzeciwia się tym samym automatycznemu obliczaniu terminu załatwienia sprawy. Czyni go terminem, który „realnie” wyznaczony został organowi procesowemu do załatwienia sprawy. Z uwagi na potrzebę oceny okresów (jako wliczanych albo niewliczanych), termin załatwienia sprawy ma także pewien wymiar terminu „merytorycznego” (opartego na określonych treściach).

Okresy (terminy) niewliczane

Okresy, które zapewniają realność terminu załatwienia sprawy wprost można nazwać „okresami (terminami) niewliczanymi”. Formuła taka znajduje swoją podstawę w treści art. 35 § 5 k.p.a. i ma jednocześnie znaczenie prawne. Nie przekonuje zatem nazywanie ich przesłankami ekskulpacyjnymi¹¹.

⁸ Zob. wyrok NSA z 15 maja 2003 r., sygn. akt I SAB/Gd 1/03, Lex nr 116549.

⁹ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 29 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SAB/Po 47/2018, Lex nr 2552214.

¹⁰ R. Orzechowski, [w:] J. Borkowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1989, s. 129.

¹¹ J. Malinowski, [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 182.

Określenie to nie jest adekwatne z uwagi na związane z nim kryterium winy (zawinienia lub braku winy), które nie oddaje istoty regulacji.

Okresy niewliczane są terminami „obowiązkowymi” w tym znaczeniu, że bezwzględnie nie podlegają wliczeniu. Zwrot „nie wlicza się” nie pozostawia jakiegokolwiek luzu podmiotowi oceniającemu. Wskazanie tych okresów (terminów) ma charakter zamknięty i obejmuje pięć ich postaci. Ich wyliczenie nie jest przykładowe (brak formuły „w szczególności”). Niedopuszczalne jest tym samym tworzenie nowych postaci okresów niewliczanych. Rozszerzenie bądź zawężenie wskazanej grupy, ewentualnie jej dookreślenie, może wynikać jedynie z przepisów szczególnych. Terminy niewliczane mają różny wymiar określoności. Niektóre określone są w sposób wyraźny (okres zawieszenia postępowania, okres trwania mediacji), inne opisane są formułami ocennymi (pojęciami niedookreślonymi, np. okres opóźnienia spowodowany z przyczyn niezależnych od organu). Okresy niewliczane związane są z przyczynami, które mogą mieć różny charakter. Zwykle są to przyczyny natury prawnej, lecz nie można wykluczyć przyczyn faktycznych. Zbyt kategoryczne jest stanowisko judykatury, że okoliczności zwalniające organ z zarzutu bezczynności muszą mieć charakter prawny, proceduralny, a nie faktyczny¹². Już szeroka formuła „okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu” sprzeciwia się takiemu bezwzględnemu wykluczeniu. Przykład pandemii COVID-19, której konsekwencje procesowe nie były natychmiast regulowane, może wskazywać na faktyczny wymiar terminu niewliczanego.

Postacie okresów niewliczanych

Terminy przewidziane w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności

Powyższy okres nie należy do precyzyjnie oznaczonych. Zastrzeżenia nie dotyczą formuły wskazującej na „terminy przewidziane w przepisach prawa”. „Przewidziane” to terminy wyraźnie wskazane (umocowane) w przepisach prawa, niezależnie od tego, czy mają charakter terminów ustawowych czy wyznaczonych. Ich źródłem są przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Z uwagi na brak jakiegokolwiek zawężenia mogą to być terminy przewidziane w przepisach kodeksu, ale również w regulacjach szczególnych, także pozaustawowych. Wątpliwości nasuwa natomiast ta część regulacji, w której mowa o terminach dla dokonania „określonych czynności”. Kodeks nie wskazuje kryteriów zaliczania czynności do takiej grupy, co może sugerować szeroki jej wymiar. Jedyne, wynikający z kodeksu wyznacznik, dotyczy „czasowego” umiejscowienia „określonej czynności”. Skoro mowa o terminach niewliczanych do

¹² Zob. wyrok NSA z 21 grudnia 1999 r., sygn. akt V SAB 147/99, Lex nr 50019.

terminów załatwiania spraw, a te ostatnie rozpoczynają bieg od dnia wszczęcia postępowania (art. 35 § 3 i § 3a k.p.a.), to „określoną czynnością” jest czynność realizowana po wszczęciu postępowania. Zasadniczego natomiast kryterium dla takiej czynności należy upatrywać w jej znaczeniu (funkcji) w łańcuchu czynności procesowych. Za „określoną czynność” uznać należy tylko taką, bez wykonania której – wykonania skutecznego, wymagającego czasu („terminu”) – nie można przejść do kolejnego ognia we wskazanym łańcuchu, czyli kolejnej czynności procesowej. Jeśli zatem termin dotyczy czynności, która może być wykonywana równoległe z innymi czynnościami procesowymi i od jej realizacji nie zależy skuteczność innych czynności procesowych to termin dla dokonania takiej czynności nie należy do „niewliczanych”.

W poglądach nauki i judykatury do terminów dla dokonania określonych czynności zalicza się w szczególności: termin do zajęcia w sprawie stanowiska określonego w art. 106 k.p.a.¹³, okres wyznaczony dla uzupełnienia braków podania¹⁴, okres oczekiwania na rozprawę, której przeprowadzenie jest obowiązkowe (od momentu wysłania zawiadomienia o wyznaczeniu rozprawy do daty jej przeprowadzenia, z uwzględnieniem treści art. 92 k.p.a., czyli z obowiązkiem doręczenia wezwań oraz ogłoszenia o rozprawie przynajmniej na siedem dni przed rozprawą, przy założeniu konieczności stosowania doręczenia subsydiarnego, o którym mowa w art. 44 k.p.a.¹⁵), okres wyznaczony bieglemu do ustosunkowania się do zastrzeżeń zgłoszonych przez stronę w stosunku do wydanej opinii, okres na zapoznanie się przez stronę z materiałem dowodowym i zajęcia końcowego stanowiska¹⁶, a także terminy wskazane m.in. w art. 44 § 1, art. 79 § 1 i art. 133 k.p.a.¹⁷ Wskazane przykłady wymagają kilku uwag.

W szczególności należy podkreślić, że nie w każdym przypadku termin do zajęcia stanowiska przez organ współdziałający (art. 106 § 3 k.p.a.) należy do terminów niewliczanych. Tym ostatnim jest termin do zajęcia stanowiska o charakterze wiążącym (uzgodnienie „materialne”), czyli wówczas, gdy wy-

¹³ A. Matan, [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1: *Komentarz do art. 1–103*, Warszawa 2010, s. 417; J. Borkowski, B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., s. 317; A. Wróbel, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 347; A. Gołęba, [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Ogólne postępowanie administracyjne jurysdykcyjne*, Warszawa 2021, s. 181; Z. Kmiecik, [w:] Z. Kmiecik, W. Chrościelewski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 277.

¹⁴ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 143; W. Sawczyn, [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowania administracyjne i sądowniczo-administracyjne z kasusami*, Warszawa 2017, s. 81.

¹⁵ Wyrok WSA w Białymstoku z 30 października 2014 r., sygn. akt II SA/Bk 735/14, LEX nr 1584429.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ A. Wrzesińska-Nowacka, [w:] L. Klat-Wertelecka, A. Mudrecki (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*, Gdańsk 2012, s. 172.

nikający z przepisu prawa materialnego obowiązek współdziałania przybiera w szczególności postać działania „w porozumieniu”, „po uzgodnieniu”, „za zgodą”. Postanowienie zawierające stanowisko o takim charakterze bezpośrednio wpływa na samą treść decyzji wydawanej w postępowaniu głównym i stanowi tym samym materialny element przyszłego rozstrzygnięcia¹⁸ (dla podjęcia decyzji pozytywnej zachodzić musi zbieżność stanowiska organu współdziałającego i organu wydającego decyzję, nieraz tylko zbieżność co do zasady wydania takiej decyzji) albo sprzeciwia się ukształtowaniu stosunku materialnoprawnego (postanowienie o treści negatywnej oznacza, zależnie od fazy postępowania, albo niedopuszczalność kontynuowania postępowania głównego i w konsekwencji konieczność jego umorzenia jako bezprzedmiotowego, albo obowiązek wydania decyzji negatywnej). Znaczenie wskazanego postanowienia jako aktu „uzależniającego” treść decyzji organu administracji publicznej powoduje, że okres oczekiwania na jego wydanie nie wlicza się do terminu załatwienia sprawy. Organ współdziałający ma obowiązek zająć stanowisko niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia mu żądania, chyba że przepis prawa przewiduje inny termin (art. 106 § 3 k.p.a.). Niewliczeniu podlega okres rzeczywistego oczekiwania na wydanie postanowienia „uzgadniającego”, także wówczas, gdy jest to przedział dłuższy niż maksymalny termin kodeksowy (dwóch tygodni). Jeżeli stanowisko zajęte zostało przed upływem terminu maksymalnego nie wlicza się tylko takiego przedziału czasu, w którym realnie wydano postanowienie. Odmiennej oceny wymaga natomiast przypadek zajęcia przez organ współdziałający stanowiska niewiążącego (także w formie postanowienia), czyli opartego na formule „zasięgnięcia opinii”, „wyrażenia opinii”, działania „w porozumieniu”, ewentualnie „po konsultacji”, które można łącznie określić jako „współdziałanie formalne”. Jego realizacja jest warunkiem prawidłowości – w ujęciu procesowym – decyzji administracyjnej. W zakresie natomiast samego postępowania głównego, ze względu na realizację obowiązku zasięgnięcia opinii w fazie postępowania wyjaśniającego, w postanowieniu takim nauka i judykatura upatruje jeden z elementów stanowiących podstawę do ustalenia stanu faktycznego sprawy¹⁹, podlegający w ramach przepisów o postępowaniu administracyjnym samodzielnej, swobodnej ocenie przez organ, do którego kompetencji i właściwości należy wydanie decyzji w sprawie²⁰. Realizacja obowiązku zasięgnięcia

¹⁸ J. Zimmermann, *Nowe rodzaje postanowień w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1983, nr 1(63).

¹⁹ B. Adamiak, *Nowe instytucje ogólnego postępowania administracyjnego*, [w:] Materiały powielane z konferencji naukowej „Nowe zjawiska w administracji”, Kozubnik, 18–20 IX 1980, cz. I, s. 6. Zob. także J. Borkowski, *Glosa do wyroku NSA z 26 maja 1998 r., II SA 915/97 i 919/97*, OSP 1999, z. 4, poz. 79; K.M. Ziemiński, *Zajęcie stanowiska a prawo bycia stroną postępowania administracyjnego (na przykładzie rady izby notarialnej)*, „Rejent” 1996, nr 2, s. 101–102.

²⁰ Zob. uchwałę NSA z 18 września 1995 r., sygn. akt VI SA 10/95, ONSA 1995/4/152; wyrok NSA z 23 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 1387/13, Lex nr 1769828.

takiego stanowiska nie jest bezpośrednio związana z innymi czynnościami procesowymi. Nie wstrzymuje możliwości ich wykonywania i nie zwalnia organu z obowiązku wypełnienia treści zasady prawdy obiektywnej w okresie przewidzianym dla organu współdziałającego na wydanie „opinii”. W tym przypadku rzeczywisty termin oczekiwania na wydanie postanowienia jest terminem wliczanym do biegu terminu załatwienia sprawy.

Zastrzeżenia wymaga bezwzględne stanowisko zaliczające do terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności terminu wyznaczonego wnoszącemu dla usunięcia braków podania niespełniającego wymagań ustalonych w przepisach prawa (art. 64 § 2 k.p.a.). Wątpliwości związane są z pominięciem szerokiego rozumienia pojęcia „podanie” (art. 63 § 1 k.p.a.), obejmującego zarówno pierwszą czynność wnoszącego (skierowaną w celu wszczęcia postępowania), jak i czynności realizowane w toku postępowania („podanie” jako procesowe wyjaśnienia, wnioski, wystąpienia). Rozróżnienie to pozwala zaś dostrzec, że w odniesieniu do podania w pierwszym znaczeniu, czynność wezwania do usunięcia braków z wyznaczonym w niej terminie do jej wykonania, a także sama czynność usuwająca braki są czynnościami „przedprocesowymi” w tym znaczeniu, że realizowane są przed wszczęciem postępowania. Nauka wyraźnie podkreśla, że „tylko żądanie strony nie dotknięte brakami formalnymi jest zdolne do wywołania skutku prawnego wszczęcia postępowania”²¹. Ze względu zatem na „przedprocesowy” charakter terminu do usunięcia braków (w zakresie czynności zmierzającej do wszczęcia postępowania) nie może być on zaliczany do terminów niewliczanych, o których mowa w art. 35 § 5 k.p.a. Te ostatnie, jak wcześniej wskazano, dotyczą wyłącznie terminów, których bieg rozpoczął się po wszczęciu postępowania. Skoro zatem do dnia usunięcia braków postępowanie administracyjne nie toczy się (nie zostało wszczęte), bezzasadne jest wiązanie terminu do usunięcia braków podania z terminem załatwienia sprawy, który nie rozpoczął wówczas jeszcze biegu²². Odmiennej natomiast oceny wymaga kwestia charakteru terminu do usunięcia braków podania, wyznaczonego już w toku postępowania w stosunku do podań „procesowych” wniesionych z określonymi brakami. W niektórych przypadkach termin taki podlega niewliczaniu. Dotyczy to w szczególności podań wyrażających czynności rozporządzające (dyspozycyjne) strony. Przykładem może być przypadek wniesienia przez stronę niepodpisanego podania zawierającego żądanie umorzenia postępowania na podstawie art. 105 § 2 k.p.a. (umorzenia fakultatywnego). Wyznaczony wówczas

²¹ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., s. 437.

²² Odmienne w wyroku WSA w Warszawie z 19 października 2005 r., VII SA/Wa 260/05, LEX nr 191345. Sąd przyjął, że „w przypadku gdy podanie nie czyni zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, organ nie może przystąpić do jego rozpatrywania, bowiem nie dysponuje kompletnym podaniem (wnioskiem). Postępowanie więc się nie toczy. Nie biegną terminy procesowe poza terminem określonym w art. 35 k.p.a. a dot. ustalenia czy podanie (wniosek) czyni zadość przepisom prawa”.

termin dla usunięcia tego braku nie podlega wliczeniu do terminu załatwienia sprawy.

Nietrafne jest wskazywanie terminu przewidzianego w art. 133 k.p.a., czyli terminu do przesłania odwołania wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu, do terminów niewliczanych. Termin ten w ogóle nie należy bowiem do kategorii terminu załatwienia sprawy. Jest to wprawdzie termin dla wykonania określonej czynności przez organ, który wydał decyzję, lecz jest to czynność realizowana po załatwieniu sprawy przez organ pierwszej instancji, a przed rozpoczęciem biegu terminu do załatwienia sprawy w postępowaniu odwoławczym. Ten ostatni liczy się „od dnia otrzymania odwołania” (art. 35 § 3 *in fine* k.p.a.), jednak dopiero przez organ odwoławczy. Z tym bowiem momentem organ odwoławczy uzyskuje możliwość rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu odwoławczym.

Inne przytoczone przykłady terminów są lub mogą w określonych przypadkach zostać ocenione jako terminy niewliczane. Jest nim w szczególności termin wyznaczony stronie postępowania dla realizacji prawa wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (art. 10 § 1 *in fine* k.p.a.). Zawiadomienie o takim uprawnieniu wskazuje na zakończenie postępowania wyjaśniającego i umożliwia organowi – po upływie terminu – przejście do etapu rozstrzygnięcia sprawy. Jeżeli w konkretnym stanie faktycznym dowód z zeznań świadka/świadków, z opinii biegłego/biegłych lub z wyniku oględzin jest dowodem jedynym lub pierwotnym (umożliwiającym poszukiwanie innych dowodów), to wówczas do biegu terminu załatwienia sprawy nie wlicza się okresu niezbędnego dla zawiadomienia strony o miejscu i terminie przeprowadzenia tych dowodów, gwarantującego zachowanie minimalnego siedmiodniowego terminu przed datą tych czynności (art. 79 § 1 k.p.a.). Ta sama zasada może dotyczyć terminu rozprawy (art. 92 k.p.a.), zwłaszcza gdy rozprawa jest obligatoryjną formą postępowania wyjaśniającego lub z uwagi na niektóre przesłanki jej przeprowadzenia (np. potrzebę wyjaśnienia sprawy przy udziale świadków lub biegłych albo w drodze oględzin – art. 89 § 2 k.p.a.). W zależności od przedmiotu doręczenia (rodzaju pisma i jego roli w ciągu czynności procesowych), terminem niewliczanym może być również termin niezbędny do uznania pisma za doręczone (dokonania doręczenia) w rozumieniu art. 44 § 4 k.p.a. Upływ terminu jest konstruktywnym elementem doręczenia subsydiarnego. Jest ono wprawdzie oparte na fikcji doręczenia, lecz jej treść odnosi się do czynności techniczno-procesowej („doręczenie uważa się za dokonane”). Jest tym samym terminem przewidzianym w przepisach prawa dla dokonania określonej czynności.

Okres zawieszenia postępowania

Okres zawieszenia postępowania jest konkretnie określonym rodzajem terminu, który nie wlicza się do terminu załatwienia sprawy. Obowiązek niewliczania wynika nie tylko z treści art. 35 § 5 k.p.a., lecz również z przepisu art. 103 k.p.a. Jednym z ogólnych skutków zawieszenia postępowania jest bowiem wstrzymanie biegu terminów przewidzianych w kodeksie. Takim zaś terminem jest również termin załatwienia sprawy. Samo również wstrzymanie dalszego biegu postępowania jako ogólna konsekwencja prawna zawieszenia, czyli zaniechanie podejmowania kolejnych (nowych) czynności procesowych, rzadziej przerwanie czynności trwających²³, wskazuje, że okres takiej przerwy – nawet w braku wyraźnego wyłączenia – nie podlegałyby z natury wliczeniu do terminu załatwienia sprawy.

Możliwość wyraźnego wyznaczenia „okresu zawieszenia postępowania” związana jest formą stosowania instytucji zawieszenia postępowania administracyjnego. O zawieszeniu postępowania oraz o jego podjęciu organ administracji publicznej rozstrzyga bowiem w formie postanowienia. Akty te podlegają doręczeniu²⁴ i z tym momentem wykonaniu (argument z art. 143 k.p.a.). Okres zawieszenia postępowania obejmuje zatem przedział czasu od doręczenia postanowienia o zawieszeniu postępowania lub od daty zawieszenia wskazanej w postanowieniu o zawieszeniu postępowania (w przypadkach zawieszenia z przyczyn podmiotowych postanowienie jest wówczas deklaratoryjne) do dnia doręczenia postanowienia o podjęciu zawieszono postępowania²⁵ (skutek podjęcia nie następuje *ex lege*). Nauka przyjmuje, że „do terminu załatwienia sprawy nie będzie się wliczało całego okresu zawieszenia postępowania administracyjnego, choćby w okresie jego trwania zostały podjęte czynności nie cierpiące zwłoki z powodu okoliczności wskazanych w art. 102”²⁶. Wstrzymanie biegu terminu załatwienia sprawy nie jest w istocie uzależnione od warunku prawidłowości postanowienia o zawieszeniu postępowania. To ostatecznie, jako akt administracyjny, korzysta z domniemania ważności, a kodeks przewiduje określone instrumenty jego weryfikacji, tak w trybie administracyjnym, jak i sądowym²⁷. Judykatura zastrzega jednak, że „automatyczne

²³ Zob. szerzej G. Łaszczyca, *Zawieszenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Kraków 2005, s. 141 i nast.

²⁴ Postanowienie o zawieszeniu postępowania wymaga doręczenia już z tej racji, że na postanowienie to służy zażalenie (art. 101 § 3 k.p.a.). W istocie jednak, mimo wątpliwości wynikających z treści art. 125 § 1 k.p.a., każde postanowienie, jako akt administracyjny, wymaga doręczenia.

²⁵ A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, M. Wilbrandt-Gotowicz, op. cit., s. 669; W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 188; E. Ochendowski, [w:] S. Jędrzejewski, E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne*, Toruń 1988, s. 84.

²⁶ J. Borkowski, B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., s. 318.

²⁷ G. Łaszczyca, *Zawieszenie ogólnego postępowania...*, s. 145. Taki kierunek prezentują niektóre wypowiedzi judykatury. W wyroku z 5 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SAB/Kr 11/19,

przerywanie biegu liczenia terminu do załatwienia sprawy w każdym przypadku zawieszenia postępowania, mimo braku lub nawet oczywistego braku podstaw do zawieszenia, stanowiłoby niedopuszczalny przejaw formalizmu administracyjnego²⁸, zwłaszcza gdy zawieszenie postępowania miałooby na celu uchylenie się od wydania decyzji²⁹.

Okres trwania mediacji

Mediacja jest zabiegiem procesowym złożonym, a tym samym wymagającym zaangażowania czasowego. W określonych warunkach może być postrzegana jako źródło konfliktu dwóch wartości: szybkości postępowania zmierzającego do rozstrzygnięcia sprawy w formie decyzji administracyjnej (art. 12 § 1 k.p.a.) oraz zapewnienia stronom wpływu na sposób (ukształtowanie) rozstrzygnięcia takiej sprawy (art. 13 § 1 k.p.a.). Z tego względu rolą ustawodawcy jest ich wzajemne wyważenie w odniesieniu do obu faz postępowania mediacyjnego, czyli fazy przygotowawczej i fazy właściwej, choć szczególnego uwzględnienia wymaga w tej drugiej. Dla urzeczywistnienia wskazanych wartości kodeks wyznacza, z jednej strony, maksymalne granice czasowe właściwej fazy mediacji (art. 96e § 1 i 2 k.p.a.), a z drugiej, wykorzystuje w tym zakresie względnie dłuższe ich wymiary. Dotyczą one wprawdzie okresu odroczenia rozpatrzenia sprawy, jednak odroczenie to jest bezpośrednio związane ze skierowaniem sprawy do mediacji. Podstawowy zatem maksymalny termin do osiągnięcia celu mediacji (w fazie właściwej) to okres do dwóch miesięcy. Wyjątkowo – tylko na zgodny wniosek uczestników mediacji (nie jest dla organu wiążący) lub z innych ważnych powodów (ocena należy do organu, może nią być nieodległa perspektywa dokonania ustaleń dotyczących załatwienia sprawy) – termin ten może zostać przedłużony, nie dłużej jednak niż o miesiąc. Na ukształtowanie granic czasowych konkretnego postępowania mediacyjnego wprost oddziałuje zasada szybkości postępowania administracyjnego. Reali-

Lex nr 2678484, WSA w Krakowie wskazał, że „wydanie postanowienia o zawieszeniu postępowania administracyjnego i jego wejście do obrotu prawnego tamuje dalsze rozpatrywanie sprawy przez organ administracji publicznej. Dopóki takie postanowienie pozostaje w obrocie prawnym, organ nie może prowadzić postępowania w dalszym ciągu i nie może wydać aktu administracyjnego, załatwiającego sprawę co do istoty. Konsekwencją powyższego musi być brak możliwości zarzucenia organowi administracji prowadzenia postępowania w sposób przewlekły. Nie jest możliwe uwzględnienie skargi na przewlekłość, dopóki we właściwym trybie nie zostanie wzruszone postanowienie o zawieszeniu postępowania administracyjnego, bądź nie zostanie ono podjęte. W przypadku zaś odmowy podjęcia stronie przysługują środki zaskarżenia w postaci zażalenia na odmowę podjęcia i ewentualnie skargi do sądu na postanowienie organu II instancji, bądź skargę na bezczynność w postaci nie wydania rozstrzygnięcia w zakresie wniosku o podjęcie postępowania”. Zob. także wyrok NSA z 16 grudnia 2015 r., sygn. akt I OSK 1222/15, Lex nr 1988002; wyrok WSA w Poznaniu z 12 września 2019 r., sygn. akt IV SAB/Po 195/19, Lex nr 2721862; wyrok WSA w Warszawie z 18 grudnia 2018 r., sygn. akt I SAB/Wa 325/18, Lex nr 2606849.

²⁸ Wyrok NSA z 5 września 2018 r., sygn. akt II OSK 634/18, Lex nr 2559676.

²⁹ Zob. wyrok NSA z 23 września 1986 r., sygn. akt IV SAB 12/86, ONSA 1986/2/52.

zacja jej istoty oznacza, że wyznaczenie dla właściwej fazy mediacji sfery czasowej, w granicach formuły maksymalnej, wymaga uwzględnienia wszelkich „czynników” mediacyjnych, w szczególności charakteru sprawy (zakresu możliwych i niezbędnych ustaleń co do sposobu załatwienia sprawy), rodzaju uczestników mediacji, dotychczasowego poziomu ich aktywności w dążeniu do polubownego zakończenia postępowania (inicjatywy przeprowadzenia mediacji, formułowania wstępnych propozycji), a także przewidywalności organu procesowego co do koniecznych granic czasowych mediacji. W aspekcie technicznym, przedział czasowy mediacji może zostać oznaczony określoną jednostką czasu (np. cztery tygodnie) albo konkretną maksymalną datą kalendarzową³⁰.

Z przepisu art. 35 § 5 k.p.a. wynika, że do terminu załatwienia sprawy nie wlicza się okresu trwania mediacji. Formuła „okres trwania mediacji” wskazuje, że mowa tu o rzeczywistym przedziale czasu, w którym toczy się postępowanie mediacyjne w fazie ustalającej (właściwej). Przyjąć trzeba, że datę początkową tego okresu wyznacza dzień doręczenia stronom postanowienia o skierowaniu sprawy do mediacji (art. 96d § 1 k.p.a.), którego treścią jest również odroczenie rozpatrzenia sprawy. Datą końcową nie jest natomiast dzień, w którym upływa termin, na który rozpatrzenie sprawy odroczone, lecz dzień rzeczywistego ustania postępowania mediacyjnego. W przypadku niemerytorycznego zakończenia tego postępowania (nieosiągnięcia celów mediacji określonych w art. 96a § 3 k.p.a. w terminie, na który odroczone rozpatrzenie sprawy bądź złożenie przez stronę oświadczenia o cofnięciu zgody na dalszy udział w mediacji³¹), okres trwania mediacji ustaje z dniem doręczenia postanowienia o zakończeniu mediacji. Z przepisu art. 96e § 3 k.p.a. wynika wprost, że po wydaniu takiego postanowienia organ załatwia sprawę. W przypadku merytorycznego zakończenia postępowania mediacyjnego „trwanie mediacji” ustaje z momentem przekazania organowi administracji publicznej przez mediatora protokołu z przebiegu mediacji w celu włączenia go do akt sprawy (art. 96m § 3 k.p.a.). Zawarte w protokole z przebiegu mediacji ustalenia dotyczące załatwienia sprawy w granicach obowiązującego prawa wiążą organ administracji publicznej, nakładając na organ obowiązek załatwienia sprawy zgodnie z tymi ustaleniami (art. 96n § 1 k.p.a.).

Okres opóźnienia spowodowany z winy strony

Pojęcie opóźnienia, odnoszące się w przepisie art. 35 § 5 k.p.a. do dwóch okresów niewliczanych, wymaga rozumienia językowego. W tym zakresie nie ma bowiem podstaw do różnicowania konsekwencji opóźnienia zawinonego (zwłoki) oraz opóźnienia zwykłego, jak czynią to regulacje innych gałęzi prawa.

³⁰ Zob. szerzej A. Kocot-Łaszczyca, G. Łaszczyca, *Mediacja w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2018, s. 122–123.

³¹ Ibidem, s. 141.

Zarówno opóźnienie „zawinione” (przez stronę), jak i „niezależne” (od organu) kodeks określa jednorodnie opóźnieniem, choć już w normie art. 36 § 2 k.p.a. terminologii tej w istocie nie przestrzega i sięga do pojęcia „zwłoka”, wiążąc ją z przyczynami niezależnymi od organu. Okres opóźnienia to zatem różnica czasu wynikająca z dłuższego niż ustalony przepisami prawa okresu załatwienia sprawy³². Również formuła „z winy strony” nie występuje z znaczeniu wykorzystywanym w innych gałęziach prawa. Przepis nie stwarza podstaw do rozróżniania winy umyślnej i nieumyślnej, lecz oznacza zachowanie strony naruszające normy prawne, a w określonych granicach również normy etyczne, powodujące następstwa w postaci opóźnienia czasowego.

Zachowania „zawinione” strony mogą przyjmować postać tak działań aktywnych, jak i być oparte na taktyce bierności. W pierwszym przypadku mogą polegać w szczególności na wielokrotnym ponawianiu określonych żądań, domaganiu się rozstrzygnięcia różnych kwestii procesowych, niezwiązanych z postępowaniem lub związanych z nim luźno, a następnie ich zaskarżaniu, kwestionowaniu niektórych ustaleń faktycznych (negowanie kolejnych opinii biegłych i żądanie dopuszczenia innego biegłego), wprowadzaniu organu w błąd (np. co do osoby świadka, jego adresu lub niezbędnych danych) czy też podejmowaniu innych działań, skierowanych są na swoiste sparaliżowanie działań organu procesowego, a nie na rzeczywistą ochronę prawną, wpisujących się w ogólną konstrukcję nadużycia prawa³³. Do opóźnień powstałych w wyniku zachowań biernych zaliczyć można m.in. czas związany z konsekwencjami niestawienia się na rozprawę, o terminie której strona była prawidłowo zawiadomiona, co spowodowało odroczenie rozprawy z uwagi na konieczność jej udziału³⁴. Są takimi również przypadki przekroczenia przez stronę terminu (zasadniczo instrukcyjnego) dokonania czynności określonych w przepisach prawa lub wyznaczonych przez organ prowadzący postępowanie³⁵ (z zastrzeżeniem okresu między terminem wyznaczonym dla dokonania czynności a wykonaniem tej czynności w przywróconym terminie, gdyż warunkiem przywrócenia terminu jest uprawdopodobnienie braku winy strony³⁶). Już jednak wskazywany w literaturze przypadek zwrócenia się przez stronę o przedłużenie wyznaczonego przez organ terminu do przedstawienia dowodu³⁷ nie zawsze może być oceniony jako powodujący opóźnienie z winy strony. Pozyskanie istniejącego dowodu może napotkać przeszkody obiektywne.

³² Zob. znaczenie słowa „opóźnienie” w *Słowniku języka polskiego*, <https://www.sjp.pwn.pl>.

³³ J. Parchomiuk, *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018, s. 569 i nast.

³⁴ B. Adamiak, J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., s. 318.

³⁵ A. Wróbel, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, op. cit., 347; A. Matan, [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, op. cit., s. 417.

³⁶ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 143.

³⁷ A. Gołęba, *Komentarz do art. 35*, [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, Lex.

Okres opóźnienia z przyczyn niezależnych od organu

Okres, o którym mowa wymaga rozumienia wykluczającego z jego zakresu okresu opóźnienia spowodowanego z winy strony. W ogólności bowiem okres opóźnienia spowodowany z winy strony jest okresem opóźnienia z przyczyn niezależnych od organu. Zawinione zachowania strony, z uwagi na odrębne oznaczenie, nie mieszczą się jednak w pojęciu „przyczyn niezależnych od organu”. Wskazane wyłączenie, przy podkreśleniu formuły „przyczyn niezależnych”, oznacza, że w tym ostatnim kodeksowym okresie „niewliczanym” mieszczą się przyczyny natury obiektywnej. Cecha niezależności podkreśla także zewnętrzny wymiar przyczyny. Może ona tkwić w zachowaniu osoby (np. kradzież akt sprawy) bądź wynikać z działania sił natury albo innych czynników niezależnych od człowieka. Przyczyna taka może dotyczyć tylko postępowania w określonej sprawie (jednostkowego) albo oddziaływać na szerszy lub pełny zakres postępowań prowadzonych przez organ administracji publicznej (przykładem może być epidemia/pandemia obejmująca swym zasięgiem bardzo duże obszary, realnie utrudniająca lub czasowo zawieszająca w ogóle funkcjonowanie organu procesowego). Może być przyczyną, której usunięcie jest możliwe w wyniku działania organu albo zależne tylko od zachowań innych podmiotów lub procesów natury.

Okresem opóźnienia z przyczyn niezależnych od organu jest m.in. okres wykonywania czynności związanych z odtworzeniem akt sprawy, utraconych zwłaszcza w wyniku powodzi, pożaru lub innego czynnika zewnętrznego³⁸. Taki charakter ma również okres oczekiwania na zgodę strony (lub jej odmowę) co do dopuszczalności kontynuowania postępowania wszczętego z urzędu w sprawie, w której przepis prawa wymaga wniosku strony (art. 61 § 2 k.p.a.)³⁹. Za przyczynę niezależną od organu, a tkwiącą w zachowaniu strony, niemającą jednak charakteru przez nią zawinionej, uznać trzeba przypadek zmiany w toku postępowania treści żądania w taki sposób, który wymaga przeprowadzenia nowego postępowania wyjaśniającego w całości albo w szerokim zakresie. Również zmiana przepisów prawa dokonana w toku postępowania, wymagająca uwzględnienia, a prowadząca do wymogu modyfikacji ustaleń stanu faktycznego (np. jego rozszerzenia), jest przyczyną niezależną od organu, jak i od strony. Judykatura przyjmuje, że „konieczność ustalania aktualnych adresów stron postępowania, konieczność wielokrotnego wysyłania pism stronom i rozszerzania postępowania dowodowego, powtarzające się nieprawidłowości w doręczaniu pism przez operatora pocztowego, można w pewnych sytuacjach uznać za okoliczności (...) niezależne od organu (...), jeśli na skutek

³⁸ G. Łaszczyca, *Odtwarzanie akt sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 9, s. 53.

³⁹ Idem, *Szczególny przypadek wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 1, s. 72.

tych zdarzeń organ właściwy do wydania decyzji będzie zmuszony przeprowadzić lub powtórzyć czynności konieczne do wydania decyzji i jednocześnie wykaze, że czynności takich faktycznie dokonał i czynności te w istocie wpłynęły na przekroczenie terminu (...). Muszą to być takie czynności, bez dokonania których organ nie może wydać decyzji i równocześnie postępowanie administracyjne będzie przeprowadzone z poszanowaniem zasad i reguł postępowania administracyjnego i nie będzie obciążone beczynnością czy przewlekłością⁴⁰.

Nie jest natomiast przyczyną niezależną od organu przypadek zasięgnięcia przez organ administracji u władz zwierzchnich porady co do sposobu załatwienia sprawy⁴¹. Tylko w przypadku, gdy taki obowiązek wynikałaby z przepisu powszechnie obowiązującego, okres oczekiwania na udzielenie porady (stanowiska) mógłby być oceniany jako przewidziany w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności (art. 35 § 5 *in principio* k.p.a.). W innych przypadkach organ procesowy korzysta z samodzielności orzeczniczej. Mimo różnorodności poglądów przyjąć trzeba, że nie jest przyczyną niezależną od organu brak akt sprawy, przekazanych do sądu lub innego podmiotu⁴², np. przesłanych na żądanie prokuratora – art. 69 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2019 r., poz. 740 ze zm.). Organ procesowy może bowiem pozyskać materiały „zastępcze” zawarte w tych aktach, w szczególności wykonać kopie akt i na tej podstawie podjąć określone czynności procesowe. Przyczynami „zależnymi” od organu są wszelkie „przeszkody” związane z jego organizacją wewnętrzną i funkcjonowaniem, w szczególności zmiany organizacyjne⁴³ oraz niewystarczająca obsada personalna⁴⁴ (niezależnie czy wynika z braku etatów czy też z przebywania pracowników na urloпах lub zwolnieniach⁴⁵), prowadząca w rezultacie do znacznego obciążenia pracowników organu⁴⁶. Taki sam charakter mają zwykle przeszkody związane ze współdziałaniem (współpracą) organów administracji publicznej ze

⁴⁰ Wyrok NSA z 16 lutego 2016 r., sygn. akt II OSK 1490/14, Lex nr 2037385.

⁴¹ Wyrok NSA z 17 marca 1988 r., sygn. akt SAB/Gd 14/87, ONSA 1988/1/41.

⁴² Zob. wyrok NSA z 21 marca 2019 r., sygn. akt I OSK 2497/17, Lex nr 2655334; wyrok NSA z 19 sierpnia 2014 r., sygn. akt I OSK 337/14, Lex nr 1583298; wyrok WSA w Poznaniu z 12 grudnia 2019 r., sygn. akt IV SAB/Po 217/19, Lex nr 2763232; wyrok WSA w Opolu z 28 listopada 2017 r., sygn. akt II SAB/Op 119/17, Lex nr 2410982. Odmienne stanowisko zajmuje J. Borkowski, B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., s. 318; wyrok NSA z 16 listopada 2011 r., sygn. akt I OSK 1364/11, Lex nr 1149161.

⁴³ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 14 października 2016 r., sygn. akt IV SAB/Wa 229/16, Lex nr 2256286.

⁴⁴ Wyrok NSA z 23 sierpnia 2019 r., sygn. akt I OSK 1471/18, Lex nr 2752000; wyrok NSA z 19 marca 2019 r., sygn. akt I OSK 1459/17, Lex nr 2696675; wyrok NSA z 21 kwietnia 2017 r., sygn. akt II OSK 526/16, Lex nr 2297766; wyrok NSA z 16 stycznia 2014 r., sygn. akt II OSK 2342/13, Lex nr 1452855.

⁴⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 28 listopada 2019 r., sygn. akt VII SAB/Wa 180/19, Lex nr 2761251.

⁴⁶ Zob. wyrok WSA w Krakowie z 12 lipca 2016 r., sygn. akt III SAB/Kr 36/16, Lex nr 2085943.

sobą⁴⁷. Wynika to ze strukturalnej jedności administracji publicznej. Na wymiar terminu załatwienia sprawy nie mają także wpływu przypadki znacznego wpływu spraw w krótkim przedziale czasu.

Zasady obliczania terminów załatwiania spraw z uwzględnieniem terminów niewliczanych

Obliczanie terminów załatwiania spraw następuje zgodnie z zasadami określonymi w art. 57 k.p.a., z wyłączeniem tych norm, które są dla tej kategorii terminów bezprzedmiotowe. To ostatnie zastrzeżenie dotyczy regulacji art. 57 § 3a k.p.a., odnoszącej się do terminów określonych w latach (wymiar tego terminu czyni go zbędnym w zakresie terminów załatwiania spraw) oraz art. 57 § 5 k.p.a., określającej czynności, których wykonanie oznacza uznanie terminu za zachowany, odnoszącej się jednak tylko do relacji wnoszącego pismo a organu procesowego, ale już z wyłączeniem relacji odwrotnej. Kodeks określa datę początkową biegu terminu załatwienia sprawy. Przyjmuje, co do zasady, że jest nią dzień wszczęcia postępowania, niezależnie od charakteru sprawy w nim załatwianej (tak szczególnie skomplikowana, jak i niemająca takiego charakteru) czy też trybu postępowania (podstawowy oraz uproszczony). Ustalenie „dnia wszczęcia postępowania” następuje na podstawie przepisów rozdziału 1 działu II k.p.a., a w odniesieniu do trybu wznowienia postępowania – na podstawie art. 149 k.p.a. Osobną zasadę przepis odnosi do postępowania odwoławczego, dla którego termin załatwienia sprawy rozpoczyna bieg „od dnia otrzymania odwołania”. Tym ostatnim jest dzień wpływu odwołania wraz z aktami sprawy do właściwego organu odwoławczego, nie zaś dzień wniesienia odwołania do organu, który wydał zaskarżoną decyzję. Występujące w art. 35 § 3 k.p.a. pojęcie „postępowanie odwoławcze” oznacza właściwe postępowanie odwoławcze, czyli przed organem odwoławczym, a nie wszelkie czynności związane z wniesieniem odwołania.

Wystąpienie jednego z okresów wymienionych w art. 35 § 5 k.p.a. w biegu terminu załatwienia sprawy oznacza, że okresu tego „nie wlicza się” do tego terminu. Sformułowanie „nie wlicza się” wymaga rozumienia językowego, czyli jako „nie uwzględnia się” czy „nie bierze się pod uwagę”. Nie oznacza natomiast prawnego przerwania (lub innego „unicestwienia”) biegu terminu załatwienia sprawy, po ustaniu którego termin załatwienia sprawy biegłby na nowo. Nie jest to „zawieszenie” terminu w rozumieniu właściwym dla instytucji zawieszenia postępowania (z zastrzeżeniem okresu zawieszenia postępowania). W istocie nie jest to także inne „przerwanie” czy też wstrzymanie terminu, po której to przerwie byłby on kontynuowany. „Niewliczanie” to swo-

⁴⁷ Zob. wyrok NSA z 27 czerwca 2019 r., sygn. akt II OSK 197/19, Lex nr 2740758.

iste tylko pomijanie oznaczonego okresu w biegu terminu załatwienia sprawy, który został „otwarty” i taki pozostaje. Przepisy szczególne mogą jednak przyjąć odmienne rozwiązania. Przykładem takim był uchylony już art. 15zsz ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. poz. 374 ze zm.), z którego wynikało, że w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 bieg terminu załatwienia sprawy, z uwagi na jego procesowy charakter, nie rozpoczynał się, a rozpoczęty ulegał zawieszeniu na ten okres.

Wnioski

W ogólnym postępowaniu administracyjnym organowi procesowemu wyznaczono efektywny czas dla załatwienia sprawy. Realność terminu załatwienia sprawy nie tylko wynika z samego wskazania okresów do niego niewliczanych, ale również z elastyczności opisanego niektórych z nich. Dotyczy to okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu. Realność terminu nie sprzeciwia się istocie zasady szybkości postępowania, lecz ją potwierdza. Wyraża bowiem prawne oczekiwanie, by sprawa została rozstrzygnięta, zapewniając jednocześnie organowi czas efektywny, a nie pozorny. Służy także osiągnięciu tej wartości, którą ustawodawca wyodrębnia i łączy z wymogiem działania szybkiego i prostego, czyli działania wnikliwego (art. 12 § 1 k.p.a.).

Wykaz literatury

- Adamiak B., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 17 października 1997 r., IV SAB 31/97*, OSP 1998/10/185.
- Adamiak B., *Nowe instytucje ogólnego postępowania administracyjnego*, [w:] Materiały powielane z konferencji naukowej „Nowe zjawiska w administracji”, Kozubnik, 18–20 IX 1980, cz. I.
- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2019.
- Borkowski J., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 7 października 1983 r., SA/Lu 172/83*, OSPiKA 1985/7–8/125.
- Borkowski J. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1989.
- Borkowski J., *Glosa do wyroku NSA z 26 maja 1998 r., II SA 915/97 i 919/97*, OSP 1999/4/79.
- Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, PWN, Warszawa 1962.

- Dawidowicz W., *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 1983.
- Doroszewski W. (red.), *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1997 [1969], <https://sjp.pwn.pl/doroszewski>.
- Hauser R., Skoczylas A. (red.), *Postępowania administracyjne i sądownoadministracyjne z kazuami*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Iserzon E., Starościec J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1970.
- Jędrzejewski S., Ochendowski E., *Postępowanie administracyjne*, Wyd. UMK, Toruń 1988.
- Klat-Wertelecka L., Mudrecki A. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*, ODDK, Gdańsk 2012.
- Kmieciak Z., Chrościelewski W. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Knysiak-Sudyka H. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, Lex.
- Knysiak-Sudyka H. (red.), *Ogólne postępowanie administracyjne jurysdykcyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Kocot-Łaszczyca A., Łaszczyca G., *Mediacja w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Kowalski M., *Terminy w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, Presscom, Wrocław 2013.
- Łaszczyca G., *Zażalenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Zakamycze, Kraków 2000.
- Łaszczyca G., *Szczególny przypadek wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 1.
- Łaszczyca G., *Zawieszenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Zakamycze, Kraków 2005.
- Łaszczyca G., *Odtwarzanie akt sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 9.
- Łaszczyca G., Martysz C., Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1: *Komentarz do art. 1–103*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Nowikowski I., *Terminy w kodeksie postępowania karnego*, UMCS, Lublin 1988.
- Parchomiuk J., *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, C.H. Beck, Warszawa 2018.
- Słownik języka polskiego*, <https://www.sjp.pwn.pl>.
- Sorysz M., *Terminy w polskim procesie cywilnym*, C.H. Beck, Warszawa 2007.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Wróbel A., Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Ziemski K.M., *Zajęcie stanowiska a prawo bycia stroną postępowania administracyjnego (na przykładzie rady izby notarialnej)*, „Rejent” 1996, nr 2.
- Zimmermann J., *Nowe rodzaje postanowień w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1983, nr 1.

Summary

The reality of time limits for the settlement of cases in general administrative proceedings

Keywords: settlement of cases, time limits, the Code of Administrative Proceedings.

The efficiency of proceedings is one of the fundamental procedural values in general administrative proceedings. To achieve it, the Code of Administrative Proceedings introduced various legal mechanisms and constructions, both of a preventive and repressive nature. Preventive mechanisms include the regulation setting of maximum time limits for the settlement of cases. It fulfils the primary function, ensuring the dynamics of the administrative proceedings. The term “time limit for the settlement of a case” appears in the provisions of the Code of Administrative Proceedings in two meanings: as a unit of time (period) and as a specific date, as in “a calendar date”. The feature of the time limit for the settlement of a case – resulting from art. 35 § 5 of the Code of Administrative Proceedings – is its reality, effectiveness. The method of calculating the time limit provides the public administrative body with real-time to settle a specific case. The provision indicates five periods that are not included in the time limit for the settlement of a case: a) time limits specified by law for the performance of specific actions, b) periods of suspension of the proceedings, c) periods of mediation, d) periods of delays for which the party is responsible and e) periods of delays for reasons not attributable to the authority. The reality of the time limit does not contradict the essence of the principle of efficiency of administrative proceedings but confirms it. It expresses the legal expectation that the case will be resolved while providing the administrative body with effective time, not apparent time. It also serves to achieve the value that the Code of Administrative Proceedings distinguishes and combines with the requirement of quick and simple action, i.e. insightful action (Article 12 § 1 of the Code of Administrative Proceedings).

