

Piotr Solka

Prawnicze Seminarium Doktorskie Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk

ORCID 0000-0003-1592-5930

piotrsolka@onet.pl

Instytucja sygnalizacji w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym

Słowa kluczowe: sygnalizacja, postępowanie administracyjne, termin, ponaglenie, bezczynność

Streszczenie. Artykuł przedstawia instytucję sygnalizacji uregulowaną w art. 36 k.p.a., jej rolę i znaczenie w postępowaniu administracyjnym oraz tryb jej stosowania. Argumentacja została oparta na głównej wartości rządzącej postępowaniem administracyjnym – umacnianiu zaufania obywatela do organów władzy publicznej. Rozważania uwzględniają sporną w doktrynie możliwość wielokrotnego wykorzystania mechanizmu wyznaczenia nowego terminu załatwienia sprawy, a także rozważenie skutków zaniechania sygnalizacji w przypadku ryzyka niezakończenia sprawy w granicach maksymalnego terminu jej załatwienia. Wnioskowanie sprowadza się przede wszystkim do uznania za zasadne argumentów, które przemawiają za wąskim interpretowaniem przepisów dotyczących przedłużania czasu postępowań toczących się przed organami administracji publicznej. Artykuł zwięźczo konkluduje dotyczącą istoty postanowienia sygnalizacyjnego w korelacji do naczelnych wartości rządzących administracją publiczną.

The institution of signalling in administrative jurisdictional proceedings

Keywords: signaling, administrative proceedings, deadline, reminder, inactivity

Summary. The article presents the institution of signalling regulated in Article 36 of the Code of Administrative Procedure, its role and significance in administrative proceedings and the mode of its application. The argumentation is based on the main value governing administrative proceedings – the strengthening of citizen's trust in public authorities. The considerations take into account the possibility, disputed in the doctrine, of multiple use of the mechanism of setting a new deadline for handling a case, as well as the consideration of the consequences of failure to signal in the case of the risk of not completing the case within the maximum deadline for handling the case. The conclusion mainly boils down to a recognition of the validity of the arguments in favour of a narrow interpretation of the provisions on extending the time of proceedings pending before public administrative authorities. The article concludes with a conclusion on the essence of the signalling order in correlation with the supreme values governing public administration.

Wstęp

W systemie wartości, jakimi kierować się powinno w prawie administracyjnym, można wyróżnić jedno najistotniejsze i najważniejsze – zaufanie, na podstawie

którego budowana jest relacja obywatel–władza publiczna¹. To na bazie relacji, jaka powinna łączyć aparat państwa i jednostkę, stworzono liczne mechanizmy mające na celu zabezpieczenie postępowania administracyjnego w taki sposób, aby możliwe było swobodne i sprawne korzystanie przez obywateli ze swoich praw w kontaktach z administracją publiczną. Emanacją wspomnianej dyrektywy w postępowaniu administracyjnym jest między innymi określona w art. 8 § 1 k.p.a.² zasada zaufania obywateli do władzy publicznej. Zgodnie z nią organy administracji publicznej mają obowiązek prowadzenia postępowań w sposób powszechnie uznany za słuszny³. Zarówno zakres przedmiotowy, jak i podmiotowy zasady zaufania obywateli do władzy publicznej jest szeroki⁴, zatem można odnieść go również do sprawności prowadzonych postępowań.

Najbardziej intuicyjnym sposobem, charakterystycznym nie tylko dla prawa administracyjnego, służącym zabezpieczeniu sprawności działania organów władzy publicznej, jest wprowadzanie do przepisów ustaw regulujących sposoby prowadzenia postępowań terminów ich zakończenia. Poza szeroką gamą terminów postępowań administracyjnych, związanych z dywersyfikacją procedur funkcjonujących w polskim systemie prawa, ustawodawca zdecydował się również wprowadzić do kodeksu postępowania administracyjnego w art. 36 instytucję sygnalizacji. Instytucja ta jako możliwość wydłużenia czasu prowadzenia postępowania, a tym samym oddziaływająca na sprawność funkcjonowania aparatu władzy publicznej, stała się przedmiotem licznych rozważań dotyczących praktycznych zagadnień jej stosowania. Organ administracji publicznej został nie tylko wyposażony w możliwość wyznaczenia nowego terminu załatwienia sprawy, który odbiega od podstawowych regulacji dotyczących długości prowadzenia postępowania, ale nałożono na niego również obowiązek informowania stron o realnym ryzyku niewywiązania się z ustawowego terminu do wydania decyzji.

Celem artykułu jest ukazanie możliwości, jakie gwarantuje sygnalizacja, a także granic korzystania z tej instytucji opartych na wspomnianych już generalnych wytycznych prowadzenia postępowań. W celu właściwej realizacji tematu w opracowaniu zastosowano metodę analizy formalno-dogmatycznej, a także teoretyczno-prawnej.

¹ M. Romańska, *Zdolność administracyjnoprawna – głos w dyskusji na temat potrzeby wyodrębnienia pojęcia i ustalenia jego znaczenia*, [w:] *Fenomen prawa administracyjnego*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019, s. 13.

² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 572, dalej: k.p.a.

³ A. Wiktorowska, *Zasada ogólna zaufania do administracji publicznej* [w:] *Instytucje procesu administracyjnego i sądowoadministracyjnego. Księga dedykowana Prof. nadzw. dr. hab. Ludwikowi Żukowskiemu*, red. J. Połuszny, Z. Czarnik, R. Sawuła, Przemyśl–Rzeszów 2009, s. 366.

⁴ J. Chmielewski, *Jawność postępowania administracyjnego a zasada zaufania do władz publicznych – kontekst społeczny i normatywny*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 7–8, s. 51.

1. Zastosowanie instytucji sygnalizacji

1.1. Termin podstawowy a maksymalny

Jak już wspomniano, w polskim ustawodawstwie istnieje szeroki katalog różnych procedur rozpatrywania spraw przez administrację publiczną. Z tej przyczyny w ustawach przewidziano liczne terminy zakończenia poszczególnych postępowań. Podstawowy termin załatwienia sprawy w postępowaniu jurysdykcyjnym został określony w sposób generalny w art. 35 § 1 k.p.a., zgodnie z którym sprawy mają być załatwiane „bez zbędnej zwłoki”. Wnikliwa, a zarazem szybka praca organu administracji publicznej, o której mowa w art. 12 k.p.a., w kontekście ogólnych norm określających termin na wydanie decyzji ma polegać na ograniczeniu czasowym postępowania do tak krótkiego, jak to tylko możliwe⁵.

Jak słusznie wskazuje doktryna, obowiązek wynikający z art. 35 § 1 k.p.a. kreuje po stronie organu powinność dążenia do załatwienia sprawy „bez zbędnej zwłoki”, jeżeli w toku prowadzonych czynności okaże się, że sprawa może zostać sfinalizowana przed upływem maksymalnych terminów, o których mowa w pozostałych jednostkach redakcyjnych⁶. Zatem podstawowy termin załatwienia sprawy, zgodnie z brzmieniem k.p.a., nie jest równoznaczny z terminem maksymalnym, a pojęć tych nie można traktować synonimicznie.

Termin miesięczny, który w powszechnej praktyce utarł się jako podstawowy termin na załatwienie sprawy administracyjnej, został poprzez użyte w ustawie zwroty⁷ zakwalifikowany jako termin graniczny, po którym organ stanie się bezczynny. Wyznaczając tak krótki czas na rozpatrzenie podania bądź przeprowadzenie postępowania z urzędu, ustawodawca podkreśla swoje silne nastawienie na ekonomikę postępowań administracyjnych.

Niejednokrotnie jednak może dojść do sytuacji, w której organ będzie zmuszony do prowadzenia postępowania dłużej, niż jest to określone w przepisach. Wówczas, przy braku rozwiązań przewidzianych w omawianej instytucji sygnalizacji, organ stanąłby przed dylematem podjęcia rozstrzygnięcia na podstawie wybrakowanego materiału postępowania albo popadnięcia w bezczynność i narażenia się na stosowne sankcje.

Sama istota i sens możliwości wyznaczenia nowego terminu załatwienia sprawy jest więc nie tylko właściwym rozwiązaniem służącym zapewnieniu wykonywania przez państwo zadań publicznych prawidłowo, ale jawi się jako instrument zabezpieczenia uprawnień obywateli do merytorycznego i zgodnego z powszechnymi

⁵ P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 13, Warszawa 2021, s. 209.

⁶ A. Wróbel, [w:] *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, red. M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, LEX/el. 2022, art. 35.

⁷ Art. 35 § 3 k.p.a.: załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca.

normami postępowania administracyjnego skonkretyzowania ich sytuacji faktycznej i prawnej w decyzji.

1.2. Termin na wydanie postanowienia zawiadamiającego

Należy wskazać, że obowiązek sygnalizacji z art. 36 § 1 k.p.a. będzie aktualizował się nie tylko w przypadku gdy do przekroczenia terminu łada moment dojdzie, ale przede wszystkim wówczas gdy organ poweźmie świadomość o tym, że maksymalny czas postępowania może nie wystarczyć na jego skuteczną finalizację. Przepis art. 36 § 1 k.p.a. nie ma zatem charakteru nałożenia na organ obowiązku stwierdzenia przekroczenia terminu, niejako *post factum*, a ma na celu zobligowanie organu do wyznaczenia nowego terminu przed faktycznym popadnięciem w beczynność.

Co istotne, z powyższego wynika odniesienie instytucji sygnalizacji jedynie do granicznego terminu załatwienia sprawy, a nie podstawowego. Sygnalizacja nie służy bowiem do informowania stron o tym, że postępowanie nie zakończy się „bez zbędnej zwłoki”, a stanowi możliwość przekroczenia miesięcznego, podstawowego terminu prowadzenia postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego.

Z literalnej wykładni komentowanego przepisu nie wynika wprost, że strona powinna być zawiadomiona o nowym terminie załatwienia sprawy przed upływem ustawowego terminu końcowego⁸. Niemniej jednak zaufanie obywateli do państwa, które wiąże się z opisaną we wstępie relacją na poziomie obywatel–władza państwowa, skłaniają do wykładni na rzecz sprawności funkcjonowania w zakresie nałożenia na organ obowiązku uprzedniej sygnalizacji w sytuacji braku możliwości zakończenia postępowania bez przekroczenia terminu maksymalnego.

Jak wprost wynika z definicji beczynności poczynionej w art. 37 § 1 pkt 1 k.p.a., zawiadomienie o nowym terminie sprawy zwalnia organ z zarzutu beczynności. Niemożliwym jest zatem, zgodnie z literalną wykładnią przepisu, uznanie za możliwe skuteczne wydanie postanowienia zawiadamiającego po przekroczeniu terminu maksymalnego. Dopuszczenie następczego zawiadomienia o niewywiązaniu się z terminowego załatwienia sprawy prowadziłoby do nadania instytucji sygnalizacji mocy wstecznej i konwalidacji beczynności, w którą organ obiektywnie z dniem następującym po upływie ustawowego terminu popadł. Próba zaakceptowania sygnalizacji po upływie granicznego terminu na załatwienie sprawy prowadzi zatem do nadania organowi uprawnień do ingerowania w brzmienie ustawy. Pogląd ten nie zasługuje na aprobatę⁹. W demokratycznym państwie prawnym organ admini-

⁸ P.M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022, art. 36.

⁹ W doktrynie zauważalne są odmienne poglądy opierające się dla przykładu na dążeniu organu do załatwienia sprawy do ostatniego dnia terminu – por. M. Bursztynowicz, M. Sługocka, *Postępowanie administracyjne dla jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, Warszawa 2020, art. 36.

stracji publicznej odpowiada za wykonywanie przepisów prawa i zgodnie z zasadą podziału i równowagi władz nie może wkraczać swoim działaniem w swobodę ustawodawczą Sejmu i Senatu.

Brzmienie art. 37 § 1 pkt 1 k.p.a. należy ocenić jako uzasadnione i spójne z systemowymi wartościami procedury administracyjnej. Wyłączenie bezczynności jako stanu zachodzącego obiektywnie w momencie przekroczenia ustawowego terminu należy odróżnić od zarzutu przewlekłego prowadzenia postępowania. Pojęcia te są w swym znaczeniu rozłączne i ich zakresy nie pokrywają się wzajemnie¹⁰. Organ korzystający z sygnalizacji, przesuwając termin załatwienia sprawy, odsuwa w czasie wkroczenie w stan bezczynności, jednak nadal pozostaje możliwość kwestionowania sprawności postępowania pod zarzutem jego prowadzenia dłużej, niż jest to niezbędne dla załatwienia sprawy.

1.3. Kwestionowanie postanowienia sygnalizacyjnego

Mimo że zawiadomienie sygnalizacyjne następuje w formie niezaskarżalnego postanowienia¹¹ i oczyszcza organ z zarzutu bezczynności, to ustawodawca zabezpieczył możliwość jego pośredniego kwestionowania. Nowelizacja k.p.a. z 2017 r.¹² nałożyła na organ korzystający z dobrodziejstwa wyznaczenia nowego terminu na załatwienie sprawy obowiązek pouczenia strony o prawie do wniesienia pognaglenia. Ustawodawca ponad wszelką wątpliwość rozstrzygnął o możliwości weryfikacji, czy przekroczenie ustawowego terminu było uzasadnione, poprzez zbadanie, czy w sprawie nie doszło do przewlekłości. Korzystając z art. 36 k.p.a., organ stwierdza, że nie jest w stanie załatwić sprawy w ustawowym terminie i jednocześnie wkroczy obiektywnie w stan bezczynności, który wykluczałby przewlekłość postępowania. Skoro arbitralnie doszło do wyłączenia bezczynności, to jedyną możliwością prawnej kontroli prawidłowości podjętej czynności staje się

¹⁰ Spotykane są w doktrynie również przeciwne stanowiska. Dla przykładu pogląd wyrażony w wyroku WSA we Wrocławiu z 12.04.2019 r., III SAB/Wr 11/19, w którym sąd uzależnił zarzut przewlekłości postępowania od przekroczenia terminu do załatwienia sprawy. Zasadnie przewlekłe prowadzenie postępowania jest stanem naruszającym stan prowadzenia sprawy „bez zbędnej zwłoki”, jednak obligatoryjnie nie wiąże się z przekroczeniem maksymalnego terminu na zakończenie postępowania.

¹¹ Jak słusznie wskazała A. Gołęba, [w:] *Ogólne postępowanie administracyjne jurysdykcyjne*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2021: „Ustawodawca nie określa, w jakiej formie organ powinien zawiadomić stronę o niezakończonym w terminie. Zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie przeważnie przyjmuje się, że zawiadomienie o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy – stosownie do treści przepisu art. 123 § 1 i 2, jako dotyczące kwestii wynikłej w toku postępowania – powinno przybrać formę niezaskarżalnego postanowienia”. W doktrynie zauważalne są jednak odmienne poglądy, które kwalifikują sygnalizację jako czynność materialno-techniczną – m.in. P.M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022, art. 36.

¹² Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2017 r. poz. 935.

postawienie zarzutu przewlekłości prowadzonego postępowania. Organem właściwym do zbadania, czy zarzut prowadzenia sprawy dłużej niż to jest niezbędne do jej załatwienia jest zasadny, będzie zarówno organ rozpatrujący ponaglenie, jak również sąd administracyjny w przypadku skutecznego wniesienia skargi na przewlekłość.

Przez przewlekłość postępowania przed organem administracji publicznej należy rozumieć brak należytego zaangażowania organu w załatwieniu sprawy¹³. Sądy administracyjne wielokrotnie podkreślały, że sam fakt przedłużenia terminu, który wpływa na zaistnienie stanu bezczynności, nie może prowadzić do próby usprawiedliwiania organu od zbyt opieszałego prowadzenia sprawy¹⁴. Zatem zarówno literalne brzmienie przepisów, jak i wykładnia terminu przewlekłości, stanowią podstawę do uznania dopuszczalności pośredniego kwestionowania postanowienia sygnalizacyjnego poprzez wniesienie ponaglenia oraz skargi do sądu, natomiast sama sygnalizacja nie zwalnia od odpowiedzialności za przewlekłe prowadzenie postępowania.

Zawiadomienie o nowym terminie załatwienia sprawy jest zatem nie tylko potrzebnym instrumentem zabezpieczającym prawidłowy tok postępowania administracyjnego, ale również instytucją objętą przez ustawodawcę ochroną przed ewentualnymi nadużyciami. Ustawodawca nie tyle wprost wprowadza możliwość zaskarżenia postanowienia dotyczącego zawiadomienia sygnalizacyjnego, co dopuszcza możliwość badania słuszności jego podjęcia w trybie środków służących w przypadku prowadzenia sprawy dłużej niż to jest niezbędne.

1.4. Informacja wydana na podstawie art. 36 § 2 k.p.a.

Kontrowersyjnym wydaje się poddanie pod obowiązek organu zawiadomienia strony w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu, o którym mowa w art. 36 § 2 k.p.a. Przyczyną wątpliwości w słuszność tego przepisu jest regulacja art. 35 § 5 k.p.a., który stanowi, że do terminów załatwiania spraw nie wlicza się „okresów opóźnień spowodowanych z przyczyn niezależnych od organu”. A zatem skoro czas wydłużający postępowanie z przyczyny, za którą organ nie odpowiada, nie może obiektywnie skutkować wywołaniem stanu bezczynności, to nie sposób dokonywać w tym zakresie prób uchronienia się od takiego zarzutu poprzez sygnalizację. Być może celem ustawodawcy było zapewnienie informowania stron o zaistniałym opóźnieniu, co stawiałoby regulację art. 36 § 2 k.p.a. w odrębności od skutków zawiadomienia z § 1, a nawet prowadziłoby do

¹³ Wyrok WSA w Olsztynie z 5.08.2021 r., II SAB/OI 35/21.

¹⁴ M.in. Wyrok WSA w Gdańsku z 8.07.2021 r., III SAB/Gd 36/21, Wyrok WSA w Warszawie z 29.06.2021 r., II SAB/Wa 188/21.

możliwości uznania, że organ informujący strony w trybie art. 36 § 2 k.p.a. nie wydłuża terminu załatwienia sprawy, a jedynie deklaratoryjnie stwierdza o wydłużeniu terminu maksymalnego z uwagi na spełnienie ustawowej przesłanki.

Potwierdzeniem dla stanowiska, które separuje pojęcie postanowienia sygnalizacyjnego określonego w art. 36 § 1 k.p.a. od informacji organu opartej na art. 36 § 2 k.p.a. jest definicja wyrażona w art. 37 § 1 pkt 1 k.p.a., w której ustawodawca ujął wyłącznie pierwszy podtyp zawiadomienia sygnalizacyjnego, który wyłącza bezczynność. Brak możliwości wystąpienia bezczynności skutkuje niemożnością jakiegokolwiek uwolnienia się od takiego zarzutu, a także wpływa na odrębny charakter i zakres informacji z art. 36 § 2 k.p.a.

2. Przesłanki sygnalizacji

Możliwość poddania kontroli słuszności podjęcia zawiadomienia sygnalizacyjnego za pomocą ponaglenia i skargi do sądu administracyjnego otwiera pole do dyskusji na temat dopuszczalnych powodów przesunięcia terminu załatwienia sprawy.

2.1. Właściwa organizacja pracy

Sprawność działania administracji jest wartością, której obywatel może oczekiwać od państwa. Przy czym obywatel nie musi być zainteresowany, jakie środki nadzierskie i organizacyjne podejmują organy administracji publicznej, a przede wszystkim piastunowie tych organów będący kierownikami urzędów, w celu zapewnienia sprawności działania. Jak słusznie stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w sprawie o sygn. akt I SAB/Wa 29/21 – „elementy składające się na skomplikowany charakter sprawy lub obciążenie dużą ilością pracy nie uwalniają organu od powinności zakończenia jej w ustawowym terminie”¹⁵. To na organie ciąży obowiązek zapewnienia fachowego zaplecza merytorycznego będącego na siłach do zgodnego z prawem przeprowadzenia postępowania i wydania decyzji w terminie ustawowym. Dodatkowo przepisy k.p.a. dają przecież możliwość upoważniania pracowników do prowadzenia postępowań¹⁶, co w rękach organu

¹⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 23.11.2021 r., I SAB/Wa 29/21.

¹⁶ Zgodnie z art. 268a k.p.a. organ administracji publicznej może w formie pisemnej upoważniać pracowników kierowanej jednostki organizacyjnej do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń. Jak trafnie stwierdza R. Robaszkowska, [w:] *Decyzja o warunkach zabudowy*, red. R. Robaszkowska, D. Kałuża, M. Płoszka, Warszawa 2014: „Upoważnienie udzielone na podstawie art. 268a k.p.a. wywiera ten skutek, że zmienia się osoba wykonująca kompetencję organu do podejmowania czynności w prawnych formach działania administracji publicznej (wyrok NSA w Warszawie z 8 listopada 2012 r., I OSK 1554/2012).”

staje się adekwatnym narzędziem do odciążania nadmiernie obciążonych pracą komórek organizacyjnych w celu terminowego wydania decyzji.

2.2. Rozległy materiał postępowania

Trudnym do przyjęcia w dużej ilości postępowań jest również fakt powoływania się przez organ na rozległy materiał postępowania jako przesłankę uzasadniającą przedłużenie czasu postępowania. Abstrakcyjnie już w terminach ogólnych ustawodawca przewidział taką możliwość i w art. 35 § 3 k.p.a. wydłużył dwukrotnie czas postępowania w sprawach szczególnie skomplikowanych, co stwarza organowi możliwość załatwienia spraw w granicach maksymalnych terminów. Właśnie z uwagi na wydłużone terminy w przypadku zawilości sprawy, jak również na obowiązek właściwej organizacji i merytorycznego przygotowania pracowników, o którym mowa powyżej, praktyka powinna zawężająco wyklądać możliwość powoływania się na takie argumenty w zawiadomieniu sygnalizacyjnym. Przykładem dla wąskiej wykładni, wskazującej na oddzielne traktowanie wydłużenia terminu przez ustawodawcę do dwóch miesięcy i korzystania z instytucji sygnalizacji, jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, sygn. akt VII SAB/Wa 172/21, w którym podkreślono, że „przedłużenie terminu do załatwienia [...] sprawy nie znajduje przekonującego uzasadnienia w stopniu skomplikowania sprawy, które byłoby determinowane koniecznością rozważenia rozległych lub zawiłych kwestii prawnych lub faktycznych dotyczących problemów poruszanych w toku prowadzonego postępowania, czy też innymi okolicznościami mającymi wpływ na wynik sprawy”¹⁷. Jakkolwiek wyrok ten nie przesądza o braku możliwości stosowania sygnalizacji przy sprawach szczególnie skomplikowanych, to jednak potwierdza, że każdorazowo stan skomplikowania sprawy musi być obiektywnie zauważalny i wykazany przez organ administracji publicznej.

Niezasadnym byłoby jednak korzystanie z sygnalizacji przed upływem dwóch miesięcy ze względu na skomplikowany charakter sprawy. Jak już wielokrotnie wspomniano, sygnalizacja jest instytucją uchylającą bezczynność i nie stanowi zastąpienia terminów maksymalnych, a jedynie dotyczy możliwości ich wydłużenia w sytuacji zajścia takiej konieczności. Nie można zatem mówić o wydłużeniu terminu na podstawie art. 36 § 1 k.p.a. w sytuacji, kiedy podlegał on wydłużeniu na mocy art. 35 § 3 k.p.a. Organ powinien wówczas powiadomić strony o ustawowym maksymalnym terminie załatwienia sprawy wynikającym z jej szczególnie skomplikowanego charakteru¹⁸, a nie korzystać z postanowienia sygnalizacyjnego.

¹⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 29.10.2021 r., VII SAB/Wa 172/21.

¹⁸ A. Wróbel, [w:] *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, red. M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, LEX/el. 2023, art. 35.

2.3. Pandemia COVID-19

Częstą praktyką, zauważalną od marca 2020 r., było powoływanie przez organy administracji publicznej na panującą pandemię COVID-19. Na stronach wielu urzędów dało się odnaleźć informację o tym, że organy starają się rozpatrywać sprawy terminowo, ale ze względu na pandemię może dojść do wyznaczenia nowego terminu załatwienia sprawy. Należy zauważyć, że sygnalizacja jest instytucją kazuistycznie stosowaną w konkretnych stanach faktycznych spraw na zasadzie wyjątku. Niemożliwym jest zatem abstrakcyjne stwierdzenie o tym, że w konkretnym okresie w sprawach rozpatrywanych przez organ zaistnieje przekroczenie ustawowego terminu.

Usprawiedliwienie pandemią mogło stanowić silny argument na początku rozwoju zagrożenia zakażeniem, a to ze względu na niespotykaną wcześniej w XXI w. skalę zagrożenia zdrowia i życia. Jednak z upływem czasu argument ten był coraz bardziej niechętnie aprobowany w praktyce. Należy w tym zakresie wskazać chociażby na pogląd Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu (sygn. akt IV SAB/Wr 614/21), który stwierdził, że wielomiesięcznego opóźnienia w rozpoznaniu sprawy nie usprawiedliwia trwający obecnie w kraju stan epidemii wywołany wirusem COVID-19¹⁹. Potencjalnie nie można jednak wykluczyć, że pandemia, w konkretnym kontekście sytuacyjnym, mogła stać się zasadną przesłanką zastosowania art. 36 § 1 k.p.a., a co bardziej prawdopodobne, wpływać na dodatkowe uzasadnienie dla możliwości skorzystania przez organ z sygnalizacji²⁰.

2.4. Pozostałe przesłanki sygnalizacji

Przytoczone powyżej przykłady wskazują tylko na nieliczne argumenty, które mogłyby stanowić podstawę sygnalizacji lub stanowiłyby asumpt do stwierdzania przewlekłości postępowania. „Ustawodawca nie określił katalogu przyczyn, z uwagi na które dopuszczalne jest wydłużenie przez organ terminu załatwienia sprawy w trybie art. 36 k.p.a. Z unormowania art. 36 k.p.a. można jedynie pośrednio wysnuć ogólny wniosek, że powinny to być przyczyny «uzasadnione».”²¹ Jak już wspomniano, każdorazowe analizowanie prawidłowości zastosowania przesunięcia terminu załatwienia sprawy powinno osadzić się na argumentach dotyczących danego postępowania²² i nigdy nie powinno przybrać formy abstrakcyjnej.

¹⁹ Wyrok WSA we Wrocławiu z 9.11.2021 r., IV SAB/Wr 614/21.

²⁰ Zob. m.in. wyrok WSA we Wrocławiu z 29.11.2022 r., III SAB/Wr 496/22; wyrok WSA we Wrocławiu z 5.10.2022 r., IV SAB/Wr 257/22.

²¹ Wyrok WSA w Poznaniu z 23.05.2018 r., IV SAB/Po 33/18.

²² „Może chodzić tylko o przyczyny pozostające w bezpośrednim związku z rozpoznaniem i rozstrzygnięciem danej sprawy, tj. mające znaczenie dla wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności istotnych w sprawie lub dla możliwości bądź sposobu jej końcowego załatwienia”; *ibidem*.

3. Możliwość wielokrotnego stosowania sygnalizacji

W praktyce oprócz samych podstaw do przedłużenia terminu na załatwienie sprawy dyskusję wywołuje również możliwość wielokrotnego stosowania instytucji z art. 36 k.p.a. Niewątpliwie opowiedzenie się za możliwością wielokrotnej sygnalizacji lub wyrażenie zdania przeciwnego ma istotne znaczenie dla praktyki.

3.1. Wyznaczenie odpowiedniego terminu

W pierwszej kolejności należy rozważyć możliwość wielokrotnego wydania postanowienia zawiadamiającego w tym samym postępowaniu w kontekście jego skutków. Jak wskazywano wcześniej, organ wyzbywa się zarzutu beczynności w momencie zawiadomienia strony i wyznaczenia nowego terminu załatwienia sprawy. Tak silny skutek procesowy podjętej czynności powinien raczej skłaniać do ścisłej wykładni skutków sygnalizacji zawartych w definicji beczynności, o której mowa w art. 37 § 1 pkt 1 k.p.a. Ustawodawca posługuje się tam zwrotem „w terminie wskazanym w art. 36 § 1”, co wskazuje na pojedynczą możliwość wyznaczenia tego terminu. Taka wykładnia jest w zgodzie z abstrakcyjnie wyrażaną zasadą szybkości postępowania administracyjnego.

Kontrargument dla powyższych rozważań może stanowić treść art. 36 § 1 k.p.a., w którym nałożono obowiązek sygnalizacji w sytuacji „każdego przypadku nie-załatwienia sprawy w terminie”. Każdego, a więc również przekroczenia nowego terminu, który organ wyznaczył samodzielnie²³. Dopuszczalność drugiego i kolejnych zawiadomień sprowadza do konstatacji, że organ niejako uwalnia się od przekroczenia terminu, który sam wcześniej uznał za wystarczający do załatwienia sprawy i może podważyć zaufanie do organów państwa.

„Organ wyznaczający na podstawie art. 36 k.p.a. nowy termin załatwienia sprawy jest związany przepisem art. 12 § 2 k.p.a. i art. 35 § 1 k.p.a., a zatem jest obowiązany do ustalenia możliwie najkrótszego terminu.”²⁴ Co istotne, organ ma za zadanie odpowiednio dobrać termin w kontekście szybkości postępowania, pod rygorem ewentualnej oceny w postępowaniu wypadkowym (rozpoznanie ponaglenia) lub sądowym (skarga na przewlekłość). Podczas korzystania z sygnalizacji należy wziąć pod uwagę realne możliwości załatwienia sprawy w wyznaczonym terminie, bowiem wykreowanie nowego czasu zakończenia postępowania ma uwzględniać kontekst sytuacyjny danego postępowania. Z tej perspektywy przychylenie się do możliwości wielokrotnej oceny organu dotyczącej długości postępowania i dopuszczalność ponownych postanowień sygnalizacyjnych jawi się jako naru-

²³ Zob. A. Gołęba, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 2, red. H. Knyś-Sudyka, Warszawa 2019, art. 36.

²⁴ Wyrok NSA z 11.07.2018 r., II OSK 10/18.

szające prawo obywatela do szybkiego i rzetelnie prowadzonego postępowania administracyjnego. Skoro organ miał swobodną możliwość wyznaczenia nowego terminu załatwienia sprawy, to jego ponowne wyznaczanie staje się podważeniem racjonalności poprzedniego postanowienia. Organ powinien, korzystając z sygnalizacji, kompleksowo oszacować czas konieczny na sfinalizowanie postępowania i na tej podstawie określić termin jego zakończenia w sposób definitywny. Odmienne uznanie prowadzi do wniosku, że w postanowieniu sygnalizacyjnym nie wyznacza się „nowego terminu załatwienia sprawy”, a jedynie szacuje się możliwy czas jego zakończenia w sposób nieostateczny. Taka wykładania może być uznana za dokonaną *contra legem*.

3.2. Ponowna sygnalizacja

Prawidłowo wyznaczony termin załatwienia sprawy poprzez podjęcie postanowienia sygnalizacyjnego staje się nowym terminem instrukcyjnym na załatwienie sprawy, nie zaś terminem do podjęcia konkretnych czynności procesowych. Z uwagi na powyższe, w opinii przedstawianej przez Andrzeja Wróbla, termin określony w tym trybie nie może być zmieniany przez organ, który go ustalił (nie może być on następnie wydłużany)²⁵. Organ ma za zadanie wyważyć różne racje i argumenty wpływające na termin załatwienia sprawy²⁶ i na tej zasadzie, budując zaufanie do władzy publicznej, wyznaczyć w sposób jednoznaczny termin załatwienia sprawy. Organ na etapie podjęcia postanowienia sygnalizacyjnego jest już bowiem zaznajomiony z rodzajem i charakterem prowadzonego postępowania, a nawet powinien, w myśl ustawowych terminów granicznych, zmierzać do jego zakończenia, więc samo definitywne i właściwe wyznaczenie nowego terminu instrukcyjnego zakończenia postępowania nie wydaje się bardzo utrudnione.

Przeważająca jednak w praktyce pozostaje wykładnia przemawiająca za dopuszczalnością wielokrotnego sięgania przez organ do postanowienia sygnalizacyjnego²⁷. Zwolennicy takiego rozwiązania bardzo silnie przywiązują jednak uwagę na uzasadnioną przyczynę ponownego wyznaczenia terminu na załatwienie sprawy. Jak podkreślają Michał Bursztynowicz i Martyna Sługocka: „o ile w pierwszym zawiadomieniu można wskazać jedynie, że sprawa jest skomplikowana, o tyle już w kolejnych warto doprecyzować, jakie czynności spowodowały opóźnienie”²⁸.

²⁵ A. Wróbel, [w:] *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, red. M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, LEX/el. 2022, art. 36.

²⁶ J. Zimmermann, *Aksjomaty administracji publicznej*, Warszawa 2022, s. 159.

²⁷ M.in. wyrok WSA w Warszawie z 19.12.2017 r., VIII SAB/Wa 97/17; wyrok NSA z 22.01.2013 r., II FSK 1090/11; wyrok NSA z 22.02.2007 r., II FSK 346/06.

²⁸ M. Bursztynowicz, M. Sługocka, *Postępowanie administracyjne dla jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, Warszawa 2020, art. 36.

Podkreślenia wymaga, że instytucja sygnalizacji zaliczana jest do środków mających na celu przeciwdziałanie beczynności i przewlekłości postępowania. Jej naczelnym zadaniem jest zatem dążenie do załatwienia sprawy „bez zbędnej zwłoki”. Nie można generalnie stwierdzić, że organ po miesiącu prowadzenia sprawy nie jest w stanie precyzyjnie określić terminu zakończenia postępowania oraz nie ma wiedzy o ewentualnych przyszłych zdarzeniach, które mogą mieć wpływ na długość postępowania. Jednakże swoboda organu w wyznaczeniu nowego terminu granicznego do sfinalizowania postępowania, nieskrępowana przez ustawodawcę żadnymi ramami czasowymi, nie pozwala na usprawiedliwienie organu od błędnego wyznaczenia terminu i przychylenia się do próby jego zmiany w kolejnej czynności dokonanej na podstawie art. 36 § 1 k.p.a.

W kontekście niniejszych rozważań, w obliczu uznawanych wartości, jakimi kierować się powinno w myśleniu o postępowaniu administracyjnym, zauważalne są zarówno racje większościowego poglądu doktryny i orzecznictwa o dopuszczalności wielokrotnej sygnalizacji w ramach jednego postępowania, jak i potencjalne uznanie za trafny poglądu o niemożliwości wielokrotnej sygnalizacji w trakcie jednego postępowania.

4. Skutki zaniechania sygnalizacji

Nie do zaakceptowania jest sytuacja, w której organ, nie wydając decyzji w sprawie, nie informuje strony o przyczynach braku rozstrzygnięcia oraz o przewidywanym nowym terminie wydania decyzji²⁹. Jak już podkreślano, polski ustawodawca w sposób rygorystyczny traktuje każde przekroczenie terminu załatwienia sprawy. W przypadku zaniechania sygnalizacji przez organ wyższej instancji lub sąd administracyjny, a także zwierzchnika służbowego, mogą zostać podjęte określone prawem kroki.

4.1. Ponaglenie

Zaniechanie wydania postanowienia sygnalizacyjnego będzie w następstwie wkroczeniem organu w stan obiektywnej beczynności, tj. przekroczeniem ustawowego terminu na załatwienie sprawy. Wątpliwą wydaje się być dyskusja nad zaniechaniem sygnalizacji w kontekście rozpatrywania sprawy „bez zbędnej zwłoki”, bowiem z charakteru tej instytucji wynika jedynie skutek w postaci wyłączenia możliwości powoływania się na zarzut beczynności.

W przypadku zaistnienia beczynności na rzecz strony aktualizuje się uprawnienie do złożenia ponaglenia w trybie określonym w art. 37 § 1 pkt 1 k.p.a. Wów-

²⁹ Wyrok WSA w Łodzi z 12.01.2022 r., III SAB/Łd 51/21.

czas organ rozpoznający postępowanie wypadkowe³⁰, w związku ze zgłoszonym ponagleniem, będzie zobligowany do stwierdzenia beczynności, określenia, czy nastąpiła ona z rażącym naruszeniem prawa, zobowiązania organu rozpoznającego sprawę do jej rozpoznania oraz zarządzenia wyjaśnienia przyczyn i ustalenia osób winnych beczynności, a także w razie potrzeby podjęcia środków zapobiegających na przyszłość naruszaniu terminów.

4.2. Skarga do sądu administracyjnego

Uprzednie wniesienie ponaglenie jest niezbędnym warunkiem dopuszczalności skierowania skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego w zakresie beczynności organu³¹. Skarga na beczynność stanowi kolejną możliwość wyciągnięcia przez stronę postępowania konsekwencji wobec organu administracji publicznej, który zaniechał wymaganej sygnalizacji.

Sąd rozpatrujący skargę jest władny orzec na podstawie art. 149 § 2 p.p.s.a. o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 p.p.s.a. lub przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną do wysokości połowy kwoty określonej we wskazanym wyżej przepisie³². Sąd ocenia zasadność sankcji finansowej z urzędu lub działając na wniosek. Należy wskazać za Naczelnym Sądem Administracyjnym, że „zawarty w skardze na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania wniosek skarżącego o wymierzenie organowi administracji grzywny jest elementem skargi, co oznacza, że sąd powinien o nim orzec w wyroku”³³.

Ustawodawca przewidział zatem niejako dwa nakładające się na siebie uprawnienia w zakresie egzekwowania od organu rozpatrywania spraw w zgodzie z art. 35-36 k.p.a. Jak wynika z literalnej treści art. 53 § 2b p.p.s.a., do skutecznego wniesienia skargi do sądu administracyjnego wystarczającym jest wyłącznie złożenie, a nie rozpatrzenie ponaglenia. Zatem brak zastosowania instytucji sygnalizacji w tym samym czasie może być kontestowany w dwóch toczących się równoległe postępowaniach – wypadkowym ponagleniowym oraz sądowoadministracyjnym. Takie możliwości przeciwdziałania beczynności organów administracji publicznej bez wątpienia sprzyjają prawidłowej realizacji zasady szybkości postępowania.

³⁰ Rozważania odnoszą się wyłącznie do sytuacji, w której ponaglenie rozpatruje organ wyższego rzędu w rozumieniu k.p.a.

³¹ Warunek ten określony został w art. 53 § 2b ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm., dalej: p.p.s.a.

³² H. Knysiak-Sudyka, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Komentarz. Orzecznictwo*, wyd. 5, Warszawa 2021, art. 145, art. 145(a), art. 146, art. 147, art. 148, art. 149, art. 150, art. 154.

³³ Postanowienie NSA z 13.10.2016 r., II OZ 1037/16, ONSAiWSA 2017, nr 6, poz. 98.

4.3. Odpowiedzialność pracownika

Istotnym środkiem, który ustawodawca przewidział w celu wymuszenia na organach administracji publicznej terminowego załatwienia spraw, jest odpowiedzialność porządkowa lub dyscyplinarna pracownika organu administracji publicznej, jeżeli z nieuzasadnionych przyczyn nie załatwił sprawy w terminie lub prowadził postępowanie dłużej niż było to niezbędne do załatwienia sprawy³⁴. Wprowadzenie realnych sankcji za pozbawienie strony prawa do rozpoznania sprawy przez aparat państwa bez zbędnej zwłoki ma za zadanie przyczynić się do zdyscyplinowania pracowników organów. W celu właściwego zastosowania tego środka konieczne jest ustalenie osób winnych beczynności lub przewlekłości postępowania w trybie wnoszonego ponaglenia.

Do zastosowania środków przewidzianych w art. 38 k.p.a. będzie uprawniony przełożony. Sąd administracyjny nie jest kompetentny do orzekania o odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa w stosunku do pracownika organu administracji publicznej, który z nieuzasadnionych przyczyn nie załatwił sprawy w terminie, nawet podczas rozpatrywanych spraw z zakresu naruszenia przepisów regulujących terminy postępowań administracyjnych³⁵.

4.4. Pozbawienie prawa do sądu

W doktrynie podnoszony jest również pośredni skutek braku zawiadomienia sygnalizacyjnego. W sytuacji, w której organ zaniecha obowiązku wynikającego z art. 36 § 1 k.p.a., strona postępowania nie zostanie pouczone o możliwości wniesienia ponaglenia³⁶, a tym samym o prawie do kontroli zasadności przekroczenia ustawowego terminu. Strona zostaje tym samym nie tylko pozbawiona informacji o możliwości wniesienia środka wewnątrzadministracyjnego, ale również pozbawia się ją prawa do wystosowania skargi do sądu administracyjnego na beczynność bądź przewlekłe prowadzenie postępowania. Wymogiem skutecznego wniesienia takiej skargi jest bowiem, jak już wcześniej wspomniano, uprzednie skorzystanie z procedury określonej w art. 37 k.p.a.³⁷ Brak zastosowania instytucji sygnalizacji można zatem rozpatrywać jako pozbawienie prawa do sądu, które w demokratycznym państwie prawnym stanowi jedno z najistotniejszych gwarancji kon-

³⁴ Art. 38 k.p.a.

³⁵ Wyrok WSA w Łodzi z 21.04.2016 r., II SAB/Łd 30/16.

³⁶ Każdorazowo organ administracji publicznej, wydając postanowienie zawiadamiające, jest na mocy art. 36 par. 1 k.p.a. zobligowany do pouczenia o prawie do wniesienia ponaglenia.

³⁷ N. Szczęch, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 1-60*, t. 1, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Olsztyn 2020, art. 36.

stytucyjnych³⁸. Skutek ten nie jest bezpośredni, ponieważ strona nawet w braku sygnalizacji posiada prawo do wniesienia środków zaskarżenia. Jednak z uwagi na brak pouczenia skorzystanie z tego uprawnienia jest wyraźnie utrudnione z uwagi na możliwy brak wiedzy po stronie obywatela.

Podsumowanie

Instytucja sygnalizacji stanowi niezbędne narzędzie w rękach sprawnej administracji. Ustawodawca, wyposażając organy w tak silne w skutkach narzędzie, nie pozostawił jednak obywateli bez mechanizmów służących kontroli prawidłowości stosowania środków wydłużających maksymalne terminy załatwiania sprawy z zakresu administracji publicznej.

Co istotne, dla podejmowanej tematyki naczelnym celem, który przyświeca wykładni art. 36 k.p.a., nie jest jedynie prawidłowe przeprowadzenie postępowania bez rygору jego natychmiastowego zakończenia w fazie, w której nie można wydać poprawnej merytorycznie decyzji. Celem instytucji sygnalizacji jest również zabezpieczenie prawa stron do sprawnego rozpatrywania spraw w sposób, który będzie można uznać za budzący zaufanie obywateli do władzy publicznej. Organ nie tylko zostaje zobligowany do sprawnego i poprawnego merytorycznie przeprowadzenia postępowania, ale w sytuacji jego prowadzenia dłużej niż przewidział to ustawodawca, obowiązany jest zawiadomić stronę i definitywnie, na ile to możliwe, określić nowy termin załatwienia sprawy.

Należy przy tym jednoznacznie sprzeciwić się wydawaniu postanowień sygnalizacyjnych przy zaistnieniu stanu beczynności, bowiem stanowi to nieuprawnioną próbę następcej konwalidacji swojej beczynności przez sam organ. Wątpliwości na gruncie profesjonalizmu funkcjonowania administracji publicznej i zasady zaufania budzi również wielokrotne korzystanie z art. 36 k.p.a. w ramach jednego postępowania oraz nieostateczne wyznaczenia nowego terminu załatwienia sprawy. Państwo, które z założenia służy suwerenowi, może stać się wówczas, w jego ocenie, podmiotem nierzetelnym w wykonywaniu nałożonych zadań.

W demokratycznym państwie prawnym administracja publiczna tracąca przymiot sprawnie i rzetelnie działającej staje się zagrożeniem dla poprawnie funkcjonującego państwa, które w ogólnej ocenie społecznej traci przymiot konieczny do właściwego funkcjonowania – zaufania obywateli.

³⁸ Art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

Literatura

- Bursztynowicz M., Sługocka M., *Postępowanie administracyjne dla jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Chmielewski J., *Jawność postępowania administracyjnego a zasada zaufania do władz publicznych – kontekst społeczny i normatywny*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 7-8.
- Jakimowicz W., Krawczyk M., Niżnik-Dobosz I., *Fenomen prawa administracyjnego*, Warszawa 2019.
- Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2022.
- Karpiuk M., Krzykowski P., Skóra A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 1-60*, t. I, Olsztyn 2020.
- Knysiak-Sudyka H., *Ogólne postępowanie administracyjne jurysdykcyjne*, Warszawa 2021.
- Knysiak-Sudyka H., *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sadowoadministracyjnym. Komentarz. Orzecznictwo*, wyd. 5, Warszawa 2021.
- Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 13, Warszawa 2021.
- Przybysz P.M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022.
- Robaszewska R., Kałuża D., Płoszka M., *Decyzja o warunkach zabudowy*, Warszawa 2014.
- Wiktorowska A., *Zasada ogólna zaufania do administracji publicznej*, [w:] *Instytucje procesu administracyjnego i sadowoadministracyjnego. Księga dedykowana Prof. nadzw. dr. hab. Ludwikowi Żukowskiemu*, red. J. Pośluszny, Z. Czarnik, R. Sawuła, Przemysł–Rzeszów 2009.
- Zimmermann J., *Aksjomaty administracji publicznej*, Warszawa 2022.