

## **Ponaglenie: nowy środek zwalczania opieszałości organów administracji**

Jedną z nowości w postępowaniu administracyjnym wprowadzoną 1 czerwca 2017 r. jest instytucja ponaglenia, która ma stanowić sposób na usprawnienie działania administracji.

W dniu 1 czerwca 2017 roku weszła w życie nowelizacją przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.). Przed wejściem jej w życie stronie, której sprawa nie została załatwiona w terminie określonym przepisami prawa, albo której sprawa prowadzona była w sposób przewlekły, przysługiwał jeden z dwóch środków zaskarżenia: zażalenie do organu wyższego stopnia lub wezwanie do usunięcia prawa – jeżeli nad organem rozpoznającym sprawę nie było już żadnego organu wyższego stopnia.

Organ rozpatrujący zażalenie zobowiązany był do:

- wyznaczenia dodatkowego terminu załatwienia sprawy,
- wyjaśnienia przyczyn,
- ustalenia osób winnych niezałatwienia sprawy w terminie,
- podjęcia środków zapobiegających naruszeniu terminów załatwienia spraw w przyszłości,
- ustalenia, czy niezałatwienie sprawy w terminie miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

Obecnie, wspomniane powyżej zasady zwalczania opieszałości organów administracji publicznej stanowią historię. Stosuje się je tylko i wyłącznie do postępowań, które zostały wszczęte przed dniem 1 czerwca 2017 roku.

### **Problemy poprzednich regulacji**

Prawodawca nowelizując k.p.a. uznał, że sposób zwalczania nieefektywnego działania organów administracji poprzez zażalenie oraz wezwanie do usunięcia naruszenia prawa nie był w pełni przejrzysty dla strony. W ocenie ustawodawcy, za potrzebą zmian w zwalczaniu opieszałości stoi idea „zapewnienia większej klarowności i spójności regulacji k.p.a.” (por. uzasadnienie do ustawy z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, s. 23). Postulat ten, zdaniem prawodawcy zostanie osiągnięty poprzez:

- wprowadzenie w miejsce zażalenia i wezwania do usunięcia naruszenia prawa jednolitego środka zwalczania opieszałości organów administracji publicznej – ponaglenia,
- zdefiniowanie beczynności i przewlekłości (do tej pory były to pojęcia wykształcone przez orzecznictwo),
- usprawnienie procedur rozpoznania środka usprawniającego działanie administracji,
- obowiązkowe informowanie strony o możliwości wniesienia ponaglenia w sytuacji wydłużenia terminu na załatwienie sprawy w trybie art. 36 § 1 k.p.a.,
- usunięcie wątpliwości co do terminu, w jakim można wnieść skargę do sądu administracyjnego na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania.

### **Przewlekłość postępowania**

Od 1 czerwca 2017 roku stronie, zgodnie z art. 37 k.p.a., służy prawo wniesienia ponaglenia w przypadku:

- niezakończenia sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a., w przepisach szczególnych ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a. (prawodawca zdefiniowała taką sytuację jako beczynność),
- prowadzenia postępowania dłużej niż jest to niezbędne do zakończenia sprawy (sytuacja ta została określona przez ustawodawcę jako przewlekłość).

O ile definicja beczynności jest jasna i klarowna, to jednak definicja przewlekłości zawiera w sobie elementy nieostre. W wyjaśnieniu wątpliwości interpretacyjnych pomocne może okazać się sięgnięcie do uzasadnienia projektu nowelizacji. Jak wskazują jego autorzy przewlekłość dotyczy przypadków, „(...) w których formalnie nie dochodzi do przekroczenia terminu zakończenia sprawy (np. w związku z zastosowaniem art. 36 § 1), ale organ kończy sprawę dłużej niż powinien w świetle zasady szybkości postępowania”.

Ponadto, „(...) o przewlekłości postępowania może świadczyć wykonywanie czynności w dużym odstępie czasu bądź wykonywanie czynności pozornych, mnożenie przez organ czynności dowodowych ponad potrzebę wynikającą z istoty sprawy czy nieuzasadnione przedłużanie terminu zakończenia sprawy”. Należy jednak pamiętać, że przy ocenie zasadności powyższego zarzutu „(...) należy rozważyć (...), czy możliwe było szybsze i efektywniejsze prowadzenie postępowania w danej sprawie”.

### **Co powinno zawierać ponaglenie**

Ponaglenie musi zawierać uzasadnienie. W ocenie ustawodawcy konieczność uzasadnienia ponaglenia miała zapobiec „nadużywaniu instytucji ponaglenia przez strony”. Choć aktualnie jest za wcześnie, żeby ocenić, czy udało się osiągnąć zamierzony rezultat, to jednak postulat ten raczej nie ma większych szans na powodzenie. Nie trudno bowiem sobie wyobrazić, że wielokrotnie strony niezadowolone z tempa zakończenia ich spraw będą ograniczać się do jedno-dwu zdaniowego uzasadnienia, byle tylko spełnić wymóg nałożony przez prawodawcę.

Ponaglenie wnosi się: do organu wyższego stopnia za pośrednictwem organu prowadzącego postępowanie, albo do organu prowadzącego postępowanie, w przypadku gdy nie ma organu wyższego stopnia.

Organ prowadzący postępowanie ma obowiązek przekazać ponaglenie organowi wyższego stopnia bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 7 dni od dnia jego otrzymania. Organ przekazując ponaglenie, musi się do niego ustosunkować. Ponaglenie musi być przekazane do organu wyższego stopnia wraz z niezbędnymi odpisami akt sprawy. Za szczególnie trafny należy uznać obowiązek przekazywania odpisów akt. Przed nowelizacją, która weszła w życie 1 czerwca 2017 roku organy miały obowiązek przekazywania całości akt. W sytuacji, kiedy organ ma obowiązek przekazania wyłącznie odpisów akt sprawy (i to niekoniecznie całych akt), nic nie stoi na przeszkodzie, aby dalej procedował nad sprawą, co zresztą był intencją autorów projektu nowelizacji.

### **Termin na rozpatrzenie ponaglenia**

Organ ma na rozpatrzenie ponaglenia 7 dni od dnia jego otrzymania. Organ rozpatrujący ponaglenie wydaje postanowienie, w którym wskazuje, czy organ rozpatrujący sprawę dopuścił się beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, stwierdzając jednocześnie, czy miało ono miejsce z rażącem naruszeniem prawa.

W przypadku stwierdzenia beczynności lub przewlekłości organ rozpatrujący ponaglenie wydaje postawienie, w którym:

- zobowiązuje organ rozpatrujący sprawę do załatwienia sprawy, wyznaczając termin do jej załatwienia (chyba, że organ zdążył już zakończyć postępowanie),
- zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie winnych beczynności lub przewlekłości, a w razie potrzeby także podjęcie środków beczynności lub przewlekłości w przyszłości.

Prawodawca przewidział również możliwość zmiany postanowienia, w którym został wyznaczony termin na załatwienie sprawy, wydanego w związku z rozpoznaniem ponaglenia. Ustawodawca uznał, że jeżeli wyjdą na jaw nowe, istotne okoliczności faktyczne albo nowe dowody, które wymagają wydłużenia postępowania, a które jednocześnie nie były znane w momencie wyznaczania terminu, uzasadnione jest wyznaczenie przez organ rozpatrujący dłuższego terminu na zakończenie postępowania.

Co istotne, opisany powyżej tryb stosowany jest tylko w przypadku, gdy ponaglenie wnoszone jest za pośrednictwem organu prowadzącego postępowanie. Jeżeli ponaglenie zostało wniesione do organu prowadzącego postępowanie (z uwagi na brak organu wyższego stopnia), ten w przypadku stwierdzenia beczynności lub przewlekłości niezwłocznie załatwia sprawę oraz zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych beczynności lub przewlekłości. Natomiast w razie potrzeby może on również podjąć środki zapobiegające beczynności lub przewlekłości w przyszłości.

### **Komentarz eksperta**

Wprowadzone zmiany należy ocenić pozytywnie. Chociaż zabieg zastąpienia zażalenia i wezwania do usunięcia naruszenia prawa należy uznać za stricte techniczny, to niewątpliwie wprowadzenie jednolitego środka usprawniania działania administracji publicznej zapewni większą klarowność regulacji. Dodatkowo, każdy niezadowolony z terminu załatwienia sprawy będzie mógł z łatwością rozróżnić, czy w jego sprawie organ dopuszcza się beczynności czy też przewlekłości. Do tej pory, chociaż pojęcia te były intuicyjne, niektórzy uczestnicy (w szczególności Ci nie znający orzecznictwa sądów administracyjnych) nie mieli pełnej jasności czy w ich sprawie zachodzi beczynność czy przewlekłość postępowania. Największą zaletą nowelizacji k.p.a. wydaje się być jednak usprawnienie procedur rozpoznawania środków zwalczających opieszałość. Strona, która zdecyduje się na wniesienie ponaglenia nie będzie musiała się obawiać, że organ przestanie zajmować się jej sprawą z uwagi na konieczność przesłania akt do organu wyższego stopnia. Obowiązek przesłania odpisów części akt pozwoli na dalsze procedowanie nad sprawą, co powinno przyczynić się do szybszego rozpoznawania spraw. Wcześniej wniesienie zażalenia powodowało niekiedy wielomiesięczne opóźnienie w rozpoznaniu sprawy, które i tak rozpoznawana była już zdecydowanie zbyt długo. Warto jednak się zastanowić, czy słusznym jest aby organ administracji musiał ustosunkowywać się do zarzutów podniesionych w ponagleniu. Argumentacja organu będzie raczej niezmienna, a czas poświęcony na przygotowanie odpowiedzi na zażalenie mógłby zostać poświęcony na merytoryczne załatwienie sprawy.

Podstawa prawna: Ustawa z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (DzU z 2017 r. poz. 935)

Autor: Robert Wechman, prawnik, Kancelaria Prawna Piszcz i Wspólnicy