

Justyna MIELCZAREK-MIKOŁAJÓW*

Ponaglenie jako środek ochrony sytuacji prawnej jednostki

Wprowadzenie

Prawo niejednokrotnie czyni czas przedmiotem swoich zainteresowań, dlatego nie może dziwić częstość występowania przepisów związanych z jego upływem¹. W ujęciu prawnym i prawniczym czas stanowi uniwersalny oraz obiektywnie mierzalny parametr, który charakteryzuje się jednostajnym przebiegiem, co umożliwia ustalenie kolejności zdarzeń i wyznaczenie odstępów między nimi². Omawiane zjawisko zostało więc wpisane w normy i instytucje prawa, w tym prawa administracyjnego, które odwołują się do niego w sposób bezpośredni lub pośredni³.

W prawie i procedurach administracyjnych czas pojawia się w różnych kontekstach, pełniąc także funkcję dyscyplinującą organ prowadzący postępowanie. Można o nim mówić zarówno jako o pewnym punkcie, czyli konkretnym dniu lub godzinie, jak i o odcinku (np. okresie miesięcznym czy trzymiesięcznym)⁴. Szczególną uwagę warto zwrócić na drugie z opisanych zastosowań, które przywodzi na myśl czas trwania postępowania uregulowany w kodeksie postępowania administracyjnego⁵. Wspomnia-

* Dr Justyna Mielczarek-Mikołajów – adiunkt w Zakładzie Nauki Administracji, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski.

¹ P. Lisowski, *Czas w procesowym postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Czas w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2011, s. 106.

² *Ibidem*, s. 101.

³ J. Jeżewski, *Rygor czasu – rygor procedury*, [w:] *Czas w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2011, s. 201.

⁴ P. Lisowski, *op. cit.*, s. 101.

⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm., dalej jako k.p.a.

na ustawa statuuje m.in. zasadę szybkości postępowania⁶, polegającą na osiągnięciu końcowego celu postępowania w jak najkrótszym czasie, która jest szczególnie ważna dla jednostki⁷. Jeśli szybkość postępowania uznamy za swoistą wartość procedury administracyjnej, to z pewnością opieszalność organu, a co za tym idzie niezłatwienie sprawy w ustawowo przewidzianym terminie, powinny być określone jako antywartość⁸. Nie można zapominać, że każdy dzień zwłoki odsuwa moment realizacji wyznaczonego celu, a powolność postępowania powoduje oddalenie momentu realizacji nakazu prawa, zaś upływ czasu nieraz sprawia, że załatwienie sprawy traci swoją wartość⁹.

W doktrynie zwraca się również uwagę, że negatywne konsekwencje ociężałości administracji publicznej stają się coraz bardziej dolegliwe dla społeczeństwa oraz jednostki, której ochrona stanowi podstawę funkcjonowania zasady demokratycznego państwa prawa¹⁰. Dużego znaczenia nabiera zatem racjonalne projektowanie i prowadzenie czynności postępowania administracyjnego możliwie najmniejszym nakładem kosztów, eliminowanie zbędnych działań procesowych, unikanie sytuacji powodujących zwłokę, będących przejawem opieszalności pracowników, tendencji do przewlekania postępowania czy naruszania terminu załatwienia sprawy¹¹. Należy jednak pamiętać, że szybkość działania nigdy nie może być celem samym w sobie, gdyż każda sprawa powinna być wnikliwie rozpatrzona pod wzglę-

⁶ E. Szczygłowska, *Regulacja czasu trwania postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę a wymogi spójności systemu prawa administracyjnego w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, [w:] *Czas w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmerman, Warszawa 2011, s. 143.

⁷ Szerzej: B. Adamiak, *Od klasycznych do współczesnych koncepcji gwarancji prawa do szybkiego załatwienia sprawy administracyjnej*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 17–28.

⁸ Problematyce wartości i antywartości w prawie administracyjnym zostały poświęcone dwa tomy referatów ze spotkań wrocławsko-krakowskich, zob. *Wartości w prawie administracyjnym: V Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015; *Antywartości w prawie administracyjnym: VI Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, red. A. Błaś, Warszawa 2016.

⁹ E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego: komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1961, s. 62.

¹⁰ Rzeczpospolita jako państwo prawne powinna realizować dwa pierwszoplanowe priorytety, do których zalicza się poszanowanie praw i wolności obywateli oraz przestrzeganie prymatu prawa. A. Błaś, *Komentarz do art. 2 Konstytucji. Uwaga nr VI*, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998. Państwo prawa charakteryzuje nie tylko zaakceptowanie określonego katalogu swobód i praw, ale przede wszystkim opracowanie mechanizmów dążących do ich właściwej ochrony. K. Complak, *Komentarz do art. 2 Konstytucji. Uwaga nr IV*, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz...*, s. 19.

¹¹ A. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2017, s. 57; M. Kowalski, *Terminy w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2013; H. Knysiak-Molczyk, A. Mudrecki, *Czynności procesowe zawodowego pełnomocnika w sprawach administracyjnych i sądownoadministracyjnych*, Warszawa 2013, s. 130 i n.

dem faktycznym i prawnym, co wynika choćby z zasady praworządności czy prawdy obiektywnej¹².

Realizację zasady szybkości postępowania stanowią wspomniane terminy załatwienia spraw określone w art. 35 k.p.a., według którego organy powinny załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Jeżeli sprawa wymaga przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, jej rozstrzygnięcie powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania. O każdym przypadku niezakończona sprawa w terminie organ powinien zawiadomić stronę, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.

Instytucja ponaglenia – zarys ogólny

Choć w postępowaniu administracyjnym instytucja ponaglenia stanowi nowy środek, to w ordynacji podatkowej funkcjonuje od kilkunastu lat¹³. Do kodeksu postępowania administracyjnego została wprowadzona w wyniku przyjęcia ustawy z 7 kwietnia 2017 r.¹⁴ o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, a od 1 czerwca 2017 r. zastąpiła zażalenie na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania oraz wezwanie do usunięcia naruszenia prawa.

Ponaglenie jest nowym środkiem, niemającym charakteru środka zażalenia. Służy zasygnalizowaniu organowi prowadzącemu postępowanie naruszenia zasady terminowego załatwienia spraw¹⁵. Jak pisano w uzasadnieniu projektu nowelizacji, sposób zwalczania działania organów administracji poprzez zażalenie oraz wezwanie do usunięcia naruszenia prawa cechowały się nieefektywnością, a dodatkowo nie były w pełni przejrzyste dla strony. W ocenie ustawodawcy za potrzebą zmian w zwalczaniu opieszałości stoi idea „zapewnienia większej klarowności i spójności regulacji k.p.a.”¹⁶.

Przedstawiając normatywny szkic instytucji ponaglenia, należy wskazać na art. 37 k.p.a., z którego wynika prawo strony do wniesienia ponaglenia w przypadku, gdy sprawa nie została załatwiona w terminie wynikającym

¹² Przykładowo zob. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 22 marca 2017 r., sygn. II SA/Rz 1272/16, Legalis nr 1601943.

¹³ Ponaglenie zostało wprowadzone na mocy ustawy z dnia 12 września 2002 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 169, poz. 1387 ze zm.

¹⁴ Dz.U. poz. 935.

¹⁵ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy Sejmu VIII kadencji nr 1183, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1183> (dostęp: 2.02.2018 r.).

¹⁶ *Ibidem*.

z art. 35 k.p.a. lub z przepisów szczególnych czy w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1k.p.a. (bezczynność) albo gdy postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy (przewlekłość). Ponaglenie powinno zawierać uzasadnienie i być wniesione do organu wyższego stopnia za pośrednictwem organu prowadzącego postępowanie. Organ prowadzący postępowanie powinien przekazać niezwłocznie niezbędne odpisy akt sprawy organowi rozpatrującemu ponaglenie wraz z ustosunkowaniem się do zarzutów w nim zawartych, nie później niż w terminie siedmiu dni od dnia jego otrzymania. W przypadku braku organu wyższego stopnia ponaglenie rozpatruje organ prowadzący postępowanie. Rozpatrzenie ponaglenia powinno nastąpić w terminie siedmiu dni od jego doręczenia.

Analizując konstrukcję prawną ponaglenia, należy zaznaczyć, iż nie ma ono charakteru środka zaskarżenia w ścisłym rozumieniu. Służy jedynie zakwestionowaniu przekroczenia terminu na załatwienie sprawy, a stanowisko organu wyższego stopnia wyrażone w trybie art. 37 k.p.a. ma charakter incydentalny, czyli wypadkowy. Zatem środek ten nie rozstrzyga sprawy co do istoty ani nie kończy postępowania w sprawie¹⁷.

Instytucja ponaglenia – zagadnienia szczegółowe

Charakteryzując instytucję ponaglenia, należy wskazać kilka podstawowych założeń wspomnianej nowelizacji. Pierwsza i jedna z najistotniejszych kwestii dotyczy zdefiniowania w art. 37 k.p.a. pojęć bezczynności i przewlekłości. Dotychczas obie instytucje niejednokrotnie utożsamiano ze sobą, stosując zamiennie te pojęcia, choć ustawa z 3 grudnia 2010 r.¹⁸ wprowadziła instytucję zażalenia na przewlekłość postępowania, co wskazywało na ich odmienne znaczenie¹⁹.

Problematyka przewlekłości czy bezczynności postępowania doczekała się wielu opracowań, a także okazałego dorobku orzecznictwa sądów administracyjnych, z którego wcześniej czerpano stosowne definicje²⁰. W świetle tych rozważań bezczynność polega na „niewykonaniu zaktualizowanego obowiązku skorzystania z obowiązku przez dany organ władzy publicznej”²¹. Występuje wtedy, gdy w prawnie ustalonym terminie organ

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2011 r. Nr 12, poz. 18.

¹⁹ A. Kraczkowski, *Komentarz do art. 36, [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 389, teza 5.

²⁰ Por. P. Kornacki, *Skarga na przewlekłość postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.

²¹ P. Dobosz, *Milczenie i bezczynność w prawie administracyjnym*, Kraków 2011 s. 41.

zasadniczo nie podejmuje żadnych istotnych czynności, przez co nie dochodzi do zakończenia sprawy, tj. wydania decyzji lub postanowienia, względnie podjęcia aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa.

Przewlekłość w prowadzeniu postępowania występuje wówczas, gdy organ nie załatwiając sprawy w terminie, nie pozostaje w bezczynności, ale podejmowane przez niego czynności procesowe nie charakteryzują się koncentracją niezbędną w świetle przepisu art. 12 k.p.a., ustanawiającego zasadę szybkości postępowania, względnie mają charakter czynności pozornych, nieistotnych do merytorycznego załatwienia sprawy²². Zatem przewlekłość pojawia się w sytuacji stwierdzenia opieszałości, niesprawności i nieskuteczności w działaniu organu, w przypadku gdy sprawa mogła być załatwiona w terminie krótszym, jest to również nieuzasadnione przedłużanie terminu załatwienia sprawy, prowadzące do znaczącego i nieakceptowalnego z punktu widzenia zasad ekonomiki procesowej wydłużenia czasu trwania postępowania²³.

Wspomniana nowelizacja wprowadziła ustawowe rozgraniczenie bezczynności i przewlekłości postępowania, co jest istotne choćby dlatego, że rozróżnienie dokonane w orzecznictwie było znane organom administracji publicznej, ale mogło budzić wątpliwości z perspektywy jednostki²⁴. Według art. 37 § 1 k.p.a. stan bezczynności ma miejsce wtedy, gdy sprawa nie została załatwiona w terminie określonym w art. 35 k.p.a., natomiast przewlekłość postępowania zachodzi w sytuacji, w której postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy. Wprowadzone definicje powinny spowodować mniejsze możliwości powzięcia subiektywnej wykładni, korzystnej dla organu administracji.

Na uwagę zasługuje również przepis art. 37 § 6 pkt 1 k.p.a., zgodnie z którym organ wyższego stopnia ma obowiązek ustalić, czy stwierdzona bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ załatwiający sprawę miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Nie można pominąć, iż zaistnienie tej okoliczności jest jedną z przesłanek odpowiedzialności majątkowej pracownika organu administracji publicznej przewidzianej w ustawie z 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenia prawa²⁵. Zatem organ, ustalając okoliczność rażącego naruszenia prawa, powinien wziąć pod uwagę zarówno długość opóźnienia w załatwieniu sprawy, jak i dotkliwość skut-

²² Wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2017 r., II OSK 2270/16, Legalis nr 1675235.

²³ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 kwietnia 2017 r., IV SAB/GI 59/17, Legalis nr 1633563.

²⁴ B. Adamiak, J. Borkowski, *Komentarz do art. 37*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 293, teza 3.

²⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1169 ze zm.

ków, jakie to opóźnienie powoduje dla interesu strony i interesu społecznego²⁶. Przykładowo w wyroku z 14 lutego 2013 r. WSA w Warszawie²⁷ nie uznał beczynności organu administracji publicznej za rażąco naruszającą prawo w sytuacji, gdy organ podejmował pewne czynności w sprawie, w szczególności zaś gdy powiadomił stronę i jej pełnomocnika o przyczynach zwłoki. Z kolei WSA w Poznaniu w wyroku z 15 stycznia 2016 r.²⁸ stwierdził, że beczynność organu rażąco narusza prawo w sytuacji znacznej (kilkumiesięcznej) zwłoki w załatwieniu odwołania z równoczesnym niepodjęciem przez ten organ żadnych czynności w celu rozpoznania sprawy w terminie.

W drugiej kolejności nie można pominąć trybu postępowania w razie wniesienia przez stronę ponaglenia, które składa się do organu wyższego stopnia za pośrednictwem prowadzącego sprawę, a gdy takowy nie istnieje – bezpośrednio do tego organu. Ustawodawca w odróżnieniu od dawnej redakcji art. 37 § 4 k.p.a. wskazał termin, w jakim akta mają zostać przekazane do organu wyższego stopnia. Powinno to nastąpić bez zbędnej zwłoki, lecz nie później niż siedem dni od dnia wniesienia tego środka. Dodatkowo w momencie przekazywania sprawy organowi wyższego rzędu organ zobowiązany jest do ustosunkowania się do zarzutu beczynności czy przewlekłego prowadzenia postępowania. Choć ustawodawca nie uregulował formy odpowiedzi na zarzuty, to jednak wydaje się, że dopuszczalne są tu jedynie forma pisemna lub dokument elektroniczny. Co ważne, organ przekazuje ponaglenie wraz z niezbędnymi odpisami akt sprawy, co w konsekwencji umożliwia organowi wyższego stopnia dalsze merytoryczne rozpatrzenie sprawy²⁹.

Ustawodawca unormował również nowy, krótszy termin rozpoznania ponaglenia. Dotychczas, zgodnie z art. 35 § 3 k.p.a., zażalenie na przewlekłość lub beczynność powinno być rozpoznane w terminie jednego miesiąca. Obecnie termin ten uległ skróceniu do siedmiu dni. W sytuacji przekazania akt przez organ, który dopuścił się beczynności lub przewlekłości, termin ten jest liczony od dnia przekazania ponaglenia wraz z aktami sprawy i ustosunkowaniem się do ponaglenia. Jeśli zaś z przyczyn opisanych wyżej właściwy do rozpatrzenia ponaglenia jest organ, który dopuścił się beczynności lub przewlekłości, termin siedem dni liczy się od dnia otrzymania ponaglenia³⁰.

²⁶ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 14 września 2017 r., II SAB/Rz 45/17, Legalis nr 169044.

²⁷ I SAB/Wa 348/12, Legalis nr 641295.

²⁸ II SAB/Po 117/15, Legalis nr 1484089.

²⁹ A. Kraczkowski, *Komentarz do art. 37*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 391, teza 8.

³⁰ B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 298, teza 18.

Z jednej strony scharakteryzowaną wyżej zmianę należy ocenić pozytywnie z uwagi na zamiar usprawnienia postępowania. Z drugiej strony wydaje się, iż w większości spraw dochowanie tego terminu będzie trudne. Proces rejestracji sprawy, sporządzania projektu pisma i jego weryfikacja w aparatach pomocniczych organów administracji publicznej, które niejednokrotnie stanowią bardzo złożone struktury, to czasochłonny proces. Trzeba pamiętać, iż w tym czasie organ wyższego stopnia powinien wydać postanowienie, w którym wskaże, czy organ rozpatrujący sprawę dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, stwierdzając jednocześnie, czy miało ono miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Zaś w przypadku stwierdzenia bezczynności lub przewlekłości organ wyższego stopnia musi wyznaczyć termin do jej załatwienia, który powinien uwzględniać zakres czynności koniecznych do rozstrzygnięcia sprawy. Poza tym celem prowadzonego postępowania jest również wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych bezczynności lub przewlekłości, wyciągnięcie ewentualnych konsekwencji wynikających z art. 38 k.p.a. a w razie potrzeby także podjęcie działań zapobiegających bezczynności lub przewlekłości w przyszłości.

Warto dodać, iż organ rozpatrujący postanowienie może z urzędu zmienić swoje postanowienie w zakresie wyznaczenia terminu załatwienia sprawy w poddanym kontroli niezakończonym jeszcze postępowaniu poprzez wyznaczenie dłuższego terminu zakończenia postępowania, o czym mowa w art. 36 § 7 k.p.a. Takie rozstrzygnięcie może być przyjęte w sytuacji, w której wyjdą na jaw istotne dla sprawy okoliczności faktyczne lub nowe dowody, wymagające dłuższego postępowania, nieznanego w momencie wyznaczania terminu.

Praktyka organów administracji wskazuje, iż sporną kwestią pozostaje możliwość przedłużenia siedmiodniowego terminu (przez sam organ) na mocy art. 36 § 1 k.p.a. poprzez wysłanie zawiadomienia o niezakończonym postępowaniu w terminie. Choć zasadniczo konstrukcja omawianego przepisu, jak i cele wprowadzonej nowelizacji zdają się wykluczać taką możliwość, to jednak trudno odmówić racji temu spostrzeżeniu, szczególnie gdy wbrew obowiązkowi organ, którego działalność jest przedmiotem ponaglenia, nie przedłoży organowi rozpatrującemu ponaglenie wszystkich dokumentów niezbędnych do tego rozpatrzenia lub istnieje konieczność dodatkowego wyjaśnienia okoliczności sprawy.

Idąc dalej, warto zwrócić uwagę, iż wniesienie ponaglenia nie jest ograniczone w czasie. Nie budzi wątpliwości, iż bezczynność lub przewlekłość można stwierdzić w stosunku do sprawy zawisłej przed organem. Rodzi się jednak pytanie, czy opisany stan może zaistnieć w przypadku sprawy zakończonej już formalnie przez organ prowadzący postępowanie. Rozpatrując literalne brzmienie przepisów normujących obie instytucje, trzeba

stwierdzić, iż taka możliwość pojawia się w przypadku stwierdzenia przewlekłości postępowania. Rozstrzygnięcie w tej kwestii może zawierać dodatkowo konsekwencje przewidziane w art. 38 k.p.a. Zgodnie z art. 37 § 6 pkt 2 k.p.a. w zaistniałej sytuacji nie wyznacza się nowego terminu rozstrzygnięcia sprawy, gdyż jest to możliwe jedynie w stosunku do postępowań jeszcze niezakończonych. Natomiast w przypadku zakończeniu sprawy decyzją administracyjną lub w inny sposób, zgodnie z przepisami kodeksu postępowania administracyjnego, stwierdzenie bezczynności z uwagi na wydanie rozstrzygnięcia wydaje się być niedopuszczalne.

Warunkiem uregulowanym w art. 37 § 2 k.p.a. jest wymóg uzasadnienia ponaglenia, co było umotywowane zamiarem zapobieżenia nadużycaniu tego narzędzia przez strony postępowania. Niezawarcie w ponagleniu uzasadnienia to brak formalny, który rodzi obowiązek organu skierowania wezwania w przedmiocie uzupełnienia ponaglenia pod rygorem skutków prawnych, określonych w art. 64 § 2 k.p.a. Przepis nie zawiera jednak żadnych dalszych wymogów dotyczących uzasadnienia. Spełnienie warunku ustawodawcy nastąpi w sytuacji zamieszczenia jednego lub kilku zdań, które mogą nie stanowić merytorycznych argumentów, co w praktyce nie pozwoli na realizację założenia prawodawcy.

Ochronę interesów jednostki zapewnia zaś pouczenie strony o możliwości wniesienia ponaglenia w sytuacji, o której mowa w art. 36 § 1 k.p.a., co z kolei koreluje z obowiązkiem informacyjnym organu unormowanym w art. 9 k.p.a. Bezwzględnie nie można zapomnieć, że złożenie ponaglenia przez stronę skutkuje wyczerpaniem środków zaskarżenia i umożliwia stronie skuteczne wniesienie skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania.

Zgodnie z art. 16 ustawy z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw³¹: „Do postępowań administracyjnych wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia niniejszej ustawy ostateczną decyzją lub postanowieniem stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym, z tym że do tych postępowań stosuje się przepisy art. 96a–96n ustawy zmienianej w art. 1”. A zatem okolicznością decydującą o możliwości zastosowania instytucji ponaglenia pozostaje data wszczęcia postępowania w pierwszej instancji. Należy pamiętać, iż postępowanie w drugiej instancji nie stanowi nowego postępowania, a jedynie kontynuację postępowania pierwszoinstancyjnego. Wydaje się więc, iż nawet gdy ponaglenie wpłynęło do organu drugiej instancji po 1 czerwca 2017 r., a postępowanie w pierwszej instancji zostało wszczęte przed tą datą, to złożony środek nie jest ponagleniem, a zażaleniem, rozpatrywanym według stanu prawnego sprzed niedawnej nowelizacji.

³¹ Dz.U. poz. 935.

Podsumowanie

Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, iż ponaglenie stanowi prawny instrument umożliwiający wymuszenie na organie prowadzącym postępowanie załatwienia sprawy. Z całą pewnością nowelizacja wprowadza nową konstrukcję prawną, co uwidacznia jej odrębność od innych środków i tym samym zmniejsza ryzyko ich mylenia. Czy w takim razie omawiany środek spełni oczekiwania, zapewniając wystarczającą ochronę interesów obywateli i usprawnienie funkcjonowania organów prowadzących postępowanie administracyjne? Z całą pewnością wprowadzenie ponaglenia było bardzo oczekiwane przez obywateli oraz inwestorów, którzy często czuli się bezradni wobec kolejnych przedłużeń postępowań³².

W tym momencie udzielenie jednoznacznej odpowiedzi na tak postawione pytanie nie jest możliwe. Z całą pewnością pozytywnie należy ocenić uściślenie trybu wnoszenia i rozpatrywania wniosku o ponaglenie, a także obowiązek każdorazowego pouczenia o uprawnieniu do jego złożenia. Z czasem może się jednak okazać, że praktyka organów prowadzących postępowanie nie ulegnie znaczącej poprawie, a niektóre przepisy z opisanych wyżej przyczyn będzie trudno wprowadzić w praktykę organów administracji publicznej.

Literatura

- Adamiak B., *Od klasycznych do współczesnych koncepcji gwarancji prawa do szybkiego załatwienia sprawy administracyjnej*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.
- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2017.
- Antywartości w prawie administracyjnym: VI Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, red. A. Błaś, Warszawa 2016.
- Błaś A., *Komentarz do art. 2 Konstytucji*, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998.
- Complak K., *Komentarz do art. 2 Konstytucji*, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998.
- Dobosz P., *Milczenie i bezczynność w prawie administracyjnym*, Kraków 2011.
- Iserzon E., Starościk J., *Kodeks postępowania administracyjnego: komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1961.
- Jeżewski J., *Rygor czasu – rygor procedury*, [w:] *Czas w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2011.
- Knysiak-Molczyk H., Mudrecki A., *Czynności procesowe zawodowego pełnomocnika w sprawach administracyjnych i sądowniczoadministracyjnych*, Warszawa 2013.
- Kornacki P., *Skarga na przewlekłość postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.
- Kowalski M., *Terminy w postępowaniu administracyjnym i sądowniczoadministracyjnym*, Warszawa 2013.

³² <http://srslegal.pl/zmiana-kpa-ponaglenia/>

- Kraczkowski A., *Komentarz do art. 36, [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2017.
- Lisowski P., *Czas w procesowym postępowaniu administracyjnym, [w:] Czas w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2011.
- Szczygłowska E., *Regulacja czasu trwania postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę a wymogi spójności systemu prawa administracyjnego w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych, [w:] Czas w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2011.
- Wartości w prawie administracyjnym: V Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, red. J. Zimmermann Warszawa 2015.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j.: Dz.U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm.
- Ustawa z dnia 12 września 2002 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 169, poz. 1387 zm.
- Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2011 r., Nr 12, poz. 18.
- Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenia prawa, t.j.: Dz.U. z 2016 r., poz. 1169 ze zm.
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U., poz. 935.

Strony internetowe:

- Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy Sejmu VIII kadencji nr 1183, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1183>.

Orzecznictwo

- Wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2017 r., II OSK 2270/16, Legalis nr 1675235.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 lutego 2013 r., I SAB/Wa 348/12, Legalis nr 641295.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 stycznia 2016 r., II SAB/Po 117/15, Legalis nr 1484089.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 14 września 2017 r., II SAB/Rz 45/17, Legalis nr 169044.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 kwietnia 2017 r., IV SAB/Gl 59/17, Legalis nr 1633563.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 22 marca 2017 r., sygn. II SA/Rz 1272/16, Legalis nr 1601943.

URGENCY AS A MEANS OF PROTECTING THE LEGAL SITUATION OF AN INDIVIDUAL

Abstract: So far, the parties to administrative proceedings, in order to counteract the slowness of the body conducting the proceedings, have been able to file a complaint about not handling the case on time or on the lengthy conducting of the proceedings themselves. The legislator, taking into account the experience to date, as a result of the amendment to the Code of Administrative Procedure, decided to replace the complaint with a reminder. The article describes the constituent elements of this form of urgency, as well as practical issues related to the application of this measure by the parties and authorities conducting the proceedings.

Keywords: AMENDMENTS, CODE OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS, COMPLAINT, INACTION, EXCESSIVE LENGTH, URGENCY