

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KONTROLA PAŃSTWOWA

WARSZAWA

ROCZNIK LIII — NUMER SPECJALNY (2) — SIERPIEŃ 2008 R.

ISSN 0452-5027

**SPECJALNE POSIEDZENIE
KOLEGIUM NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
POŚWIĘCONE BEZCZYNNOŚCI WŁADZY**

W siedzibie Najwyższej Izby Kontroli 25 czerwca 2008 r. odbyło się seminaryjne posiedzenie Kolegium NIK na temat „Bezczynności władzy”. Przygotowano 4 referaty. Uczestnikami posiedzenia byli członkowie Kolegium NIK oraz – zainteresowani tematyką – specjalnie zaproszeni goście z Sejmu, Senatu, urzędów centralnych, uczelni i instytutów naukowych. Udział w Kolegium wzięli także dyrektorzy departamentów i delegatur oraz doradcy prezesa NIK.



Prezes Najwyższej Izby Kontroli Jacek Jeziński:

Dzisiejsze posiedzenie Kolegium nie jest typowym posiedzeniem. Wracamy do tradycji, którą od paru lat pielęgnujemy w Izbie, organizowania kolegiów seminaryjnych, na których dyskutujemy – naszym zdaniem – o najistotniejszych problemach życia publicznego w kraju.

Chciałbym przywitać osoby, które dzisiaj podziela się swoimi spostrzeżeniami na temat beczynności władzy. Witam Panią prof. zw. dr hab. Barbarę Adamiak z Uniwersytetu Wrocławskiego, wieloletnią dyrektorkę Instytutu Nauk Administracyjnych, kierowniczkę Zakładu Postępowania Administracyjnego i Sądownictwa Administracyjnego Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, sędzię Naczelnego Sądu Administracyjnego, witam Pana prof. zw. dr hab. Janusza Borkowskiego z Uniwersytetu Łódzkiego, długoletniego kierownika Katedry Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji,

byłego sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego, witam Pana prof. dr. hab. Czesława Martysza, profesora w Katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego Uniwersytetu Śląskiego, prodziekana Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego, wieloletniego prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach i oczywiście członka naszego Kolegium. Czwartym dzisiejszym prelegentem powinna być Pani dr Czesława Rudzka-Lorentz, dyrektor Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli, która niestety jest w Sejmie. W imieniu Pani dyrektor, jak i pozostałych członków ścisłego kierownictwa chcę Państwa przeprosić za ich nieobecność. Dzisiaj pracuje kilka bardzo ważnych komisji sejmowych, które rozpatrują analizę wykonania budżetu oraz sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli i w związku z tym zarówno obecność niektórych dyrektorów, jak i członków ścisłego kierownictwa Izby jest bardzo wskazana w Sejmie. Referat przygotowany przez Panią dyrektor przedstawi doradca prezesa, członek Kolegium Najwyższej Izby Kontroli – Pan Józef Płoskonka.

Witam przybyłych na dzisiejsze posiedzenie gości, Pana posła Arkadiusza Czartoryskiego – przewodniczącego Komisji do spraw Kontroli Państwowej, z którą, jak Państwo wiecie, najbliżej współpracujemy na co dzień. Bardzo cieszymy się, że jest Pan dzisiaj z nami na posiedzeniu Kolegium NIK. Witam Pana Jacka Krawczyka – wiceprezesa Rządowego Centrum Legislacji, Pana Andrzeja Kisielewicz – wiceprezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Panią Iwonę Bendorf-Bundorf – zastępcę przewodniczącego Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, Pana Ryszarda Zelwiańskiego – doradcę Rzecznika Praw Obywatelskich do spraw finansów i prawa handlowego. Witam serdecznie przedstawicieli świata nauki: Panią dr hab. Teresę Górczyńską – kierownika Zakładu Prawa Administracyjnego Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, Pana dr. Marka Haliniaka – wicedyrektora Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, Pana dr. Mieczysława Kozińskiego – wykładowcę na Wydziale Europeistyki, Politologii i Dziennikarstwa Wyższej Szkoły Ateneum w Gdańsku. Witam również przedstawicieli Kancelarii Sejmu RP, przedstawicieli administracji rządowej reprezentujących: ministra sprawiedliwości, ministra spraw zagranicznych, ministra edukacji narodowej, ministra skarbu państwa, ministra pracy i polityki społecznej, ministra zdrowia, ministra spraw wewnętrznych i administracji, a także wszystkich dyrektorów jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli oraz doradców prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Witam wszystkich Państwa przybyłych na dzisiejsze posiedzenie Kolegium.

Dla Najwyższej Izby Kontroli tego typu debaty są bardzo istotne. Podsumowują one bowiem z jednej strony nasze doświadczenia kontrolne, a z drugiej prezentują punkt widzenia świata nauki. Pomagają znaleźć wspólne płaszczyzny albo wskazują pewne różnice w podejściu do problemów, które interesują Izbę, wyznaczają również

pewien kierunek prac Najwyższej Izby Kontroli. Dzisiaj właśnie jesteśmy na takim etapie, kiedy zaczynamy prace nad konstrukcją przyszłorocznego planu pracy.

Do tej pory Najwyższa Izba Kontroli zorganizowała seminaryjne posiedzenia Kolegium poświęcone takim tematom, jak: pozyskiwanie i wykorzystanie środków europejskich; główne uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych; jawność i przejrzystość finansów publicznych; racjonalizacja wydatków publicznych; dobra administracja; przeciwdziałanie zjawisku prania brudnych pieniędzy; systemowe rozwiązania zapobiegające korupcji; omawialiśmy też kryteria kontroli oraz zakres podmiotowy kontroli prowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli, wynikających z Konstytucji i ustawy o NIK.

Za chwilę oddam głos naszym gościom, w celu przedstawienia w krótkich wystąpieniach głównych tez zawartych w referatach. Zanim jednak to nastąpi przekażę kilka informacji organizacyjnych dla tych Państwa, którzy po raz pierwszy uczestniczą w tego typu spotkaniach. Osoby, które będą chciały zabrać głos w dyskusji, proszone są o zgłoszenie na kartkach, które znajdują się na stołach. Seminaryjne posiedzenie Kolegium jest nagrywane i relacja z przebiegu dyskusji znajdzie się na stronie internetowej Najwyższej Izby Kontroli. Wzorem lat ubiegłych referaty i dyskusja będą opublikowane w jednym z kolejnych numerów specjalnych dwumiesięcznika „Kontrola Państwowa”.

Bezczynność, czyli brak aktywności – problem, o którym dzisiaj chcemy dyskutować – nie wymaga wysiłku ze strony administracji, albo wymaga go znacznie mniej niż aktywne działanie. Zazwyczaj nie prowadzi też do zużywania zasobów beczynnej jednostki; wydaje się, że pozostając beczynnym, czyli nie robiąc nic, trudno jest popełnić jakieś błędy i zrobić coś źle. Bezczynność jest postawą dość wygodną, w wypadku władzy przyjęcie takiej postawy jest też stosunkowo łatwe. Dla obywateli natomiast skutki beczynnej (czy beczynności) władzy są bardzo często niezwykle dotkliwe. Bezczynność władzy powoduje bezsilność i bezradność obywatela wobec tej władzy. Władza w obszarach, w których działa ma często monopol i dlatego brak działań z jej strony uniemożliwia obywatelowi bycie aktywnym zarówno w sferze działań obywatelskich, jak i gospodarczych. Obywatele tracą więc zaufanie do państwa. Myślę, że chociaż nie ma określonych terminów na uchwalenie ustaw, to też można mówić o beczynności władzy ustawodawczej. Kolegium, rozpatrując zastrzeżenia dość często spotyka się z problemem wydawania przez ministrów aktów wykonawczych, ale też istnieje wiele przykładów na to, że najwyższa władza ustawodawcza, z różnych powodów, nie uchwała istotnych ustaw, które powinny regulować najważniejsze elementy życia publicznego i których brak uniemożliwia korzystanie w pełni z praw obywatelskich. Najczęściej jednak z pojęciem beczynności kojarzy się powszechnie władza wykonawcza, czyli szeroko pojęta administracja.

Najwyższa Izba Kontroli wielokrotnie wskazywała na przypadki niewydawania przez długi czas rozporządzeń wykonawczych do ustaw, czy też indywidualnych decyzji administracyjnych, zwracała też uwagę na beczynność w zakresie uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wymieniam akurat ten element, ponieważ dotyczy on bardzo wielu obywateli i w sposób zasadniczy utrudnia realizację ich podstawowych celów życiowych. Podobnie, można wspomnieć o trwających latami postępowaniach o wykup gruntów, na przykład pod inwestycje liniowe, które w praktyce uniemożliwiają właścicielowi normalne dysponowanie jego własnością. Jeśli chodzi o władzę sądowniczą, której organy działają głównie na wniosek, często mamy do czynienia z formą beczynności, którą lepiej oddaje termin przewlekłość działania. Potwierdzeniem tego są wielokrotnie cytowane statystyki, jak długo może trwać postępowanie sądowe w sprawie gospodarczej o odzyskanie należności od kontrahenta. Problem przewlekłości występuje również w postępowaniu administracyjnym i sądowno-administracyjnym, być może pewnym usprawiedliwieniem jest obiektywna trudność pogodzenia zasady wnikliwego rozpoznawania spraw z zasadą szybkości postępowania.

Na zakończenie tego krótkiego wstępu chciałbym postawić tezę, że beczynność w szerokim rozumieniu tego pojęcia dotyczyć może każdej formy władzy, stąd niewątpliwie jest to temat ważny i aktualny. Zapewne też w naszej działalności – mówiąc o władzy kontrolnej – istnieją też pewne obszary, w których moglibyśmy działać sprawniej. Mam jednak nadzieję, że w naszej dyskusji takich przypadków zbyt wiele Państwo nie znajdziecie. My sami natomiast mamy świadomość, że i tu jest wiele do poprawienia.

Zapraszam jako pierwszego Pana prof. Czesława Martysza do przedstawienia też referatu pod tytułem „Beczynność władzy w świetle Konstytucji”. Zanim Pan profesor zacznie, proszę mi pozwolić przywitać Panią Grażynę Trawelską-Skrzypek – podsekretarza stanu w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego, która właśnie do nas dołączyła.



REFERATY

prof. dr hab. Czesław Martysz
Uniwersytet Śląski

BEZCZYNNOŚĆ WŁADZY W ŚWIETLE KONSTYTUCJI

*Istnieją dwa grzechy główne, z których wywodzą się wszystkie inne: niecierpliwość i opieszałość.
Przez niecierpliwość ludzie zostali wypędzeni z raju, przez opieszałość nie powracają tam.*

[Franz Kafka]

Bezczynność może mieć różne oblicza. Według „Słownika języka polskiego”, beczynny znaczy tyle co „nic nie robiący, niczym nie zatrudniony; nie wypełniony pracą, zajęciem”. Jako przykłady tego stanu słownik podaje „bezczynne życie, beczynne ręce, beczynne dni”. Mówi także o „pozostawianiu beczynnym” w określonej sprawie lub w określonym czasie, a także o beczynności na „polu naukowym lub społecznym”¹. Podobne rozumienie tego słowa przyjęto także w nauce prawa administracyjnego oraz w orzecznictwie sądowym: jest to stan, w którym dany podmiot (organ) nie załatwia sprawy w określonym terminie, nie dokonuje konkretnej czynności, nie wykazuje swej aktywności. Stan ten nazywany jest milczeniem, beczynnością lub opieszałością tego organu. Pojęć tych używa się często zamiennie, chociaż niejednokrotnie dokonuje się też ich rozróżnienia². Zjawisko beczynności może obejmować wszystkie sfery życia społecznego, a co za tym idzie – wszystkie organy państwa, zarówno ustawodawcze, jak i wykonawcze oraz sądownicze. Zjawisko beczynności stanowi więc zagrożenie dla sprawnego

¹ Słownik języka polskiego, red. M. Szymczak, Warszawa 1995, s. 135.

² Por. J. Jendrośka: *Milczenie administracji w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Problemy prawa publicznego*, Annales UMCS, sectio G, t. XI, Lublin 1993, s. 58; tenże: *Kompetencje proceduralno-prawne a beczynność organów administracyjnych*, „Państwo i Prawo” nr 5/1979, s. 15.

funkcjonowania całego państwa, a zwłaszcza administracji publicznej, bowiem jedną z podstawowych cech administracji jest organizatorski charakter jej działań, przejawiający się w aktywności, inicjatywie, działalności ukierunkowanej na przyszłość³. Administracja publiczna powinna więc działać w sposób ciągły i stabilny. Bezczynność w tym zakresie wpływa także na brak aktywności innych organów, zwłaszcza ustawodawczych, bowiem jedną z form aktywności administracji jest przygotowywanie projektów ustaw, a także wydawanie aktów wykonawczych, w granicach zawartych w ustawach delegacji.

Zjawisko beczynności może mieć różne przyczyny. Obok ograniczeń występujących najczęściej, tzw. ograniczeń obiektywnych, takich jak: czasowe, finansowe, personalne i rzeczowe, mogą wystąpić także ograniczenia prawne, etyczne, polityczne, organizacyjne i naukowo-techniczne⁴. Bardzo często mogą pojawiać się także ograniczenia społeczne, gdy realizacja określonych przedsięwzięć może napotykać opór ze strony obywateli lub ich zorganizowanych grup. Jak się podkreśla w literaturze, nierzadko obywatele stosują tę technikę oporu z obawy przed nieznanym lub z powodu opacznego rozumienia istoty projektowanych działań, co z kolei bardzo często wynika z niedostatecznie wyczerpującej informacji o zamierzonych działaniach właściwych organów państwa, a nawet całkowitego braku tych informacji⁵. Należy zaznaczyć, że ograniczenia te mogą występować pojedynczo, a czasami mieć charakter zbiorowy.

Z istoty konstytucji wynika, że ustawa ta nie może zawierać zbyt wielu unormowań szczegółowych. Dotyczy to także problematyki beczynności. Zatem unormowań dotyczących tego negatywnego zjawiska należy poszukiwać przede wszystkim w przepisach początkowych ustawy zasadniczej, a także w tych, które odnoszą się do organizacji i funkcjonowania władz państwowych, sprawności organów wymiaru sprawiedliwości oraz do podstawowych praw i wolności człowieka. Postanowienia takie zawarte są już w preambule Konstytucji RP, wskazujące na gwarancje poszanowania praw obywatelskich, poszanowanie wolności i sprawiedliwości. W tej grupie znajdują się także postanowienia dotyczące współdziałania władz, dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości. Na szczególną uwagę zasługują jednak słowa preambuły, które odnoszą się do rzetelnego i sprawnego działania instytucji publicznych. Nie ulega wątpliwości, że to właśnie z tych słów w sposób najbardziej wyrazisty wypływa troska ustawodawcy o właściwie zorganizowane i dobrze działające instytucje publiczne.

³ E. Ochendowski: *Prawo administracyjne*, Toruń 2002, s. 22–23.

⁴ Brak dostatecznej wiedzy w sprawach informatyzacji spowodował, że niektóre przepisy ustawy z 18.09.2001 r. o podpisie elektronicznym (DzU nr 130, poz. 1450, ze zm.) weszły w życie dopiero 1.05.2008 r.

⁵ E. Knosala, L. Zacharko, A. Matan: *Elementy nauki administracji*, Kolonia Limited 2002, s. 89-97.

Wprost do problematyki beczynności odnosi się regulacja zawarta w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten stanowi, że „każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Problematyka ta może być rozpatrywana w dwóch aspektach: w odniesieniu do zakresu przedmiotowego ochrony sądowej oraz w odniesieniu do szybkości i prostoty tego postępowania. Na tym tle należy odnotować pozytywne zjawisko poszerzania się zakresu kognicji sądów powszechnych. Pogląd taki wyraził m.in. Sąd Najwyższy w uchwale z 27 czerwca 2007 r., stwierdzając, że w sprawach ostatecznych rozstrzygnięć organów Fundacji „Polsko-Niemieckie Pojednanie” w przedmiocie odmowy przyznania świadczenia pieniężnego ofiarom represji nazistowskich, osoby te mogą dochodzić swych roszczeń na drodze sądowej⁶. Zdaniem sądu, „Przepis art. 45 ust. 1 Konstytucji gwarantuje każdemu prawo do sądu, które ma charakter autonomiczny, jest podmiotowym prawem obywatela i stanowi odrębne oraz niezależne od innych rozwiązań normatywnych prawo przysługujące jednostce w stosunku do Państwa. W myśl natomiast art. 77 ust. 2 i art. 177 Konstytucji, ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej do dochodzenia naruszonych praw, przy czym należy domniemywać kompetencję sądu powszechnego we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów”.

Należy zaznaczyć, że konstytucyjne prawo do sądu mieści się także w pojęciu prawa do rzetelnego procesu sądowego, zawartego w art. 6 konwencji z 4 listopada 1950 r. o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁷, a także w art. 14 ust. 1 „Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych” z 19 grudnia 1966 r.⁸ Jak się wydaje, regulacje te legły także u podstaw uchwalenia ustawy z 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki⁹, choć w literaturze wskazuje się tutaj na słynny wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) z 4 czerwca 2000 r. w sprawie Kudła przeciwko Polsce. Dostrzeżono przy tym, że „choroba w postaci przewlekłości postępowań sądowych rozwija się, szczególnie we Włoszech, a ponadto we Francji, Polsce, Portugalii, na Węgrzech, ale i w innych państwach”¹⁰. W wyroku tym ETPC wskazał ponadto, że prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie nie będzie efektywne, jeżeli nie zostanie wprowadzona możliwość wnoszenia skargi na przewlekłość postępowania do organu danego

⁶ III CZP 152/2006, OSNC 2007/12/175, Biul. SN 2007/6/10.

⁷ DzU z 1993 r., nr 61, poz. 284, ze zm.

⁸ DzU z 1977 r., nr 38, poz. 167.

⁹ DzU nr 179, poz. 1843.

¹⁰ P. Górecki, S. Stachowiak, P. Wiliński: *Komentarz do ustawy z 17.06.2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki*, Oficyna 2007, Lex 2008.

państwa, a przyjęcie skargi do rozpoznania przez Trybunał jest możliwe dopiero po wyczerpaniu środków prawnych służących odwołaniu w prawie krajowym danego państwa.

Z danych opracowanych w Ministerstwie Sprawiedliwości wynika, że tylko w 2005 r. sądy okręgowe i apelacyjne rozpatrzyły 4921 skarg na opieszałość sądów. Blisko połowa dotyczyła spraw cywilnych, co piąta – karnych. Zaledwie 1001 skarg zostało uwzględnionych. Jeszcze mniej – bo tylko w 643 przypadkach – przyznano pokrzywdzonym zadośćuczynienie. Nikt nie dostał maksymalnej kwoty 10 tys. zł, a np. w Gliwicach przyznano tylko 200 zł. Średnia krajowa to zaledwie 2253 zł¹¹.

Problematyka ta została także zauważona przez Trybunał Konstytucyjny, który w postanowieniu z 30 października 2006 r. wyraźnie podkreślił, że prawo do rozstrzygnięcia sprawy przez sąd bez nieuzasadnionej zwłoki stanowi istotny element konstytucyjnego prawa do sądu¹². Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny postanowił zasygnalizować Sejmowi konieczność rozważenia podjęcia inicjatywy ustawodawczej w przedmiocie unormowania systemu powoływania osób sprawujących władzę sądowniczą, aby zapewnić pełną realizację konstytucyjnych standardów prawa do sądu.

Na tym tle rozgorzał spór o to, czy Prezydent RP mógł nie powołać sędziów rekomendowanych przez Krajową Radę Sądownictwa (KRS). Wykracza on daleko poza problematykę prawa do rozpatrzenia sprawy przez sądy w rozsądnym terminie, ale dotyczy także sprawności funkcjonowania konstytucyjnych organów państwa.

Należy zatem przypomnieć, że zgodnie z art. 55 ustawy z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych¹³, art. 5 §1 ustawy z 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych¹⁴ oraz art. 179 Konstytucji RP, sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Prezydent początkowo zwlekał z podjęciem postanowienia w tej sprawie¹⁵ (co było przedmiotem bezskutecznej skargi na bezczynność do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie), a następnie wydał formalne postanowienie o odmowie powołania, jednak bez jakiegokolwiek uzasadnienia¹⁶. Był to pierwszy taki przypadek od 17 lat. Powstała zatem wątpliwość, czy prezydent ma prawo do ponownej oceny kandydatów na sędziów, skoro wcześniej oceniła ich KRS. W obronie sędziów wystąpiła Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Stowarzyszenie

¹¹ B. Wróblewski: *Opieszale sądy płacą grosze*, „Gazeta Wyborcza” z 18.06.2006 r.

¹² OTK-A 2006/9/146.

¹³ DzU nr 98, poz. 1070, ze zm.

¹⁴ DzU nr 153, poz. 1269, ze zm.

¹⁵ A. Łukaszewicz: *Kandydaci na sędziów oceniani dwa razy*, „Rzeczpospolita” z 7.01.2008 r.

¹⁶ Postanowienie Prezydenta RP z 3.01.2008 r. w sprawie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego (MP nr 4, poz. 38).

Sędziów Polskich „Iustitia” i organizacje międzynarodowe. Z kolei KRS zwróciła się do I prezesa SN i prezesa NSA o wystąpienie z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o rozstrzygnięcie tego sporu. Taki wniosek do Trybunału Konstytucyjnego złożył 28 lutego 2008 r. I prezes SN¹⁷.

W oczekiwaniu na rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego należy podkreślić, że jak – dotychczas – w literaturze nie dokonano szczegółowej analizy konstytucyjnych uprawnień Prezydenta RP. Na ogół przyjmuje się, że powoływanie sędziów na wniosek KRS czy nadawanie tytułu profesora na wniosek Centralnej Komisji do spraw Stopni i Tytułów, jest wyrazem szczególnego uhonorowania tych osób, a uprawnienia Prezydenta RP mają w tym względzie charakter polityczny, a nie merytoryczny. W tej ostatniej sprawie wypowiada się bowiem kompetentny organ, który dokonuje uprzedniej kontroli, czy kandydat spełnia ustawowe przesłanki do powołania go na to stanowisko lub do otrzymania tytułu naukowego. Wskazuje na to także treść przepisów Konstytucji RP oraz właściwych ustaw ustrojowych, zawierających zwroty „nadaje”, „powołuje”, „wydaje”. Na gruncie prawa administracyjnego zgłoszony został pogląd o ścisłej współzależności „pomiędzy uprawnieniami i obowiązkami w funkcjonowaniu podmiotów administrujących. Zazwyczaj przyznanie uprawnień oznacza równocześnie nałożenie obowiązków, które podmiot administrujący musi realizować”¹⁸. Na takie rozumienie omawianych zwrotów wskazuje także wykładnia językowa. Można jednak przytoczyć poglądy przeciwne, wedle których użycie przez ustawodawcę omawianych zwrotów może oznaczać zarówno obowiązek Prezydenta RP „jak i uprawnienie, z którego korzystać nie musi”¹⁹. Wprawdzie autor cytowanej wypowiedzi w swych rozważaniach nie odnosi się wprost do sprawy powoływania sędziów, niemniej z jej całokształtu poglądu takiego nie da się jednoznacznie wykluczyć. Teoretycy prawa zwracają też uwagę na nadużywanie przez ustawodawcę omawianych tutaj zwrotów, podkreślając jednocześnie, że „znaczenia tych czasowników w odniesieniu do zachowania się nie da się generalnie określić tak jak zwrotów »powinien«, »jest obowiązany« czy »może«”²⁰.

Na marginesie trzeba dodać, że opóźnienie w powoływaniu osób na stanowiska sędziów leży także po stronie ministra sprawiedliwości, który zbyt późno zamieszcza w Monitorze Polskim obwieszczenia o wolnych stanowiskach sędziowskich²¹.

¹⁷ „Gazeta Wyborcza” z 29.02.2008 r.

¹⁸ Z. Rybicki [w:] Z. Rybicki, S. Piątek: *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984, s. 245. Zob. także J. Nowacki, Z. Tobor: *Wstęp do prawoznawstwa*, Wolters Kluwer 2007, s. 46-47.

¹⁹ P. Winczorek: *Prezydencki obowiązek czy uprawnienie*, „Rzeczpospolita” z 7.01.2008 r.

²⁰ M. Zieliński: *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2002, s. 162.

²¹ A. Łukaszewicz: *Biurokracja szkodzi sędziom i asesorum*, „Rzeczpospolita” z 4.01.2008 r.

Bezczynność kompetentnych organów w sprawach powoływania osób do pełnienia funkcji publicznych nie dotyczy tylko sędziów, ale ma znacznie szerszy charakter. Zjawisko to nasiliło się zwłaszcza w ostatnich latach i dotyczy wielu funkcjonariuszy publicznych. Jako przykłady można podać: wielomiesięczną beczynność marszałka Sejmu w sprawie powoływania wiceprezesów NIK²², beczynność ministra właściwego do spraw zagranicznych i Prezydenta RP w sprawach mianowania ambasadorów²³ czy beczynność prezesa Rady Ministrów w sprawie powołania członków i prezesów samorządowych kolegiów odwoławczych, pomimo zakończenia procedury konkursowej²⁴. Przykładem swoistej beczynności jest rozciągnięty w czasie proces kształtowania się wewnętrznych organów Sejmu i Senatu. Do powyższych przykładów można także dodać zwłokę w uzupełnieniu składu zarządu województwa w razie rezygnacji jego członków²⁵, zaniechanie wyboru przewodniczącego rady gminy po odwołaniu jego poprzednika²⁶. Nie ulega wątpliwości, że we wszystkich podanych przykładach dochodzi do naruszenia zasady praworządności, bowiem organy te nie działają w pełnym, ustawowym lub statutowym składzie, mimo że zazwyczaj mają zagwarantowane niezbędne do ich funkcjonowania środki finansowe. Zjawisko to z kolei rodzić może opóźnienie w załatwianiu spraw należących do właściwości poszczególnych organów publicznych, bowiem organ działający w niepełnym składzie ze swej istoty nie może funkcjonować szybko i sprawnie. O ile jednak w tych ostatnich przykładach organy nadzorcze dysponują (wprawdzie dość łagodnymi) środkami nadzoru, to w pozostałych wypadkach nie ma jakichkolwiek (oprócz politycznych) środków

²² Zob. art. 21 ust. 1 ustawy z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (DzU z 2007 r., nr 231, poz. 1701): „Wiceprezesów Najwyższej Izby Kontroli, w liczbie od 2 do 4, powołuje i odwołuje Marszałek Sejmu na wniosek Prezesa Najwyższej Izby Kontroli”.

²³ Zob. art. 17 ust. 1 ustawy z 27.07.2001 r. o służbie zagranicznej (DzU nr 128, poz. 1403, ze zm.): „Ambasadora mianuje i odwołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wniosek ministra właściwego do spraw zagranicznych, zaakceptowany przez Prezesa Rady Ministrów”.

²⁴ Zob. art. 5 ust. 1 ustawy z 12.10.1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (DzU z 2001 r., nr 79, poz. 856, ze zm.): „Prezes Rady Ministrów na wniosek zgromadzenia ogólnego kolegium powołuje prezesa kolegium spośród dwóch kandydatów będących etatowymi członkami kolegium” oraz art. 7 ust. 2 tej ustawy: „Członka kolegium powołuje Prezes Rady Ministrów, na wniosek prezesa kolegium, zgłoszony po uzyskaniu opinii zgromadzenia ogólnego kolegium, przyjętej w głosowaniu tajnym, większością głosów, w obecności co najmniej połowy jego składu”.

²⁵ Zob. art. 40 ust. 3 ustawy z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1590, ze zm.): „W przypadku złożenia rezygnacji przez członka zarządu niebędącego jego przewodniczącym marszałek województwa obowiązany jest, najpóźniej w ciągu 1 miesiąca od dnia przyjęcia rezygnacji lub upływu okresu, o którym mowa w ust. 2, przedstawić sejmikowi województwa nową kandydaturę na członka zarządu”.

²⁶ Zob. art. 19 ust. 1 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1591, ze zm.): „Rada gminy wybiera ze swego grona przewodniczącego i 1-3 wiceprzewodniczących bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym”.

prawnych, które można by zastosować w celu doprowadzenia do stanu zgodnego z prawem i szybkiego obsadzenia wszystkich wolnych stanowisk. Czy zatem we wszystkich wymienionych sytuacjach racjonalny byłby postulat wprowadzenia określonych terminów dokonywania tych czynności oraz wprowadzenie sankcji za ich niedotrzymanie?

Inny rodzaj beczynności dotyczy procesu stanowienia prawa. Zamknięty katalog źródeł prawa zawiera art. 87 Konstytucji RP i są nimi: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, a także akty prawa miejscowego. O ile jednak w odniesieniu do Sejmu nie można postawić zarzutu, że narusza on zasadę uchwalania ustaw w rozsądnym terminie, wobec braku takiej regulacji nie ulega wątpliwości, że proces legislacyjny w niektórych sytuacjach znacznie się przeciąga. Z kolei po uchwaleniu i ogłoszeniu ustawy niekiedy znacząca część jej przepisów nie może wejść w życie z powodu niewłaściwie rozpoznanych ograniczeń technicznych. Warto przypomnieć, że od 1999 r. w art. 63 k.p.a. istnieje możliwość składania podań za pomocą poczty elektronicznej, niemniej do 21 listopada 2005 r. nie było przepisów, które umożliwiłyby złożenie podania w tej formie²⁷, a więc z tzw. bezpiecznym podpisem. Podobnie było z ustawą z 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym²⁸, której niektóre przepisy weszły w życie z prawie 3-letnim opóźnieniem, tj. 1 maja 2008 r. Należy dodać, że krytycznie o pracach nad nowelizacją ustawy o podpisie elektronicznym wypowiedziała się także Najwyższa Izba Kontroli. W wystąpieniu z 19 lipca 2006 r. (P/05/050/KGP/41012-2/05, s. 5-6) stwierdzono, że były minister gospodarki i pracy (właściwy wówczas także w sprawach informatyzacji) zaniechał sfinalizowania podjętych w ministerstwie działań, niezbędnych do wprowadzenia zmian w omawianej ustawie, mających na celu poprawę „konkurencyjności krajowych podmiotów świadczących usługi certyfikacyjne w zakresie podpisu elektronicznego na rynku europejskim oraz dostosowanie polskich uregulowań do dyrektywy 1999/93/EC z 13 grudnia 1999 r. w sprawie wspólnotowych ram w zakresie podpisów elektronicznych²⁹”. Ministerialny projekt zmian zakładał także „wyeliminowanie przepisów dotyczących wymagań technicznych stawianych kwalifikowanym certyfikatом i kwalifikowanym podmiotom świadczącym usługi certyfikacyjne, zbędnych w kontekście decyzji Komisji Europejskiej z 14 lipca 2003 r.³⁰, wprowadzającej zalecane standardy w tym zakresie”.

²⁷ Zob. art. 36 pkt 5 lit. b ustawy z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (DzU nr 64, poz. 565, ze zm.).

²⁸ DzU nr 130, poz. 1450, ze zm.

²⁹ DzUrzWE L 13 z 19.01.2000 r., s. 12-20.

³⁰ DzUrzWE L 175 z 15.07.2003 r., s. 0045-0056.

W odniesieniu do procesu uchwalania ustaw stawiane są niekiedy (głównie przez polityków) zarzuty o beczynności Sejmu i Senatu. Jeżeli jednak zważymy, że w 2004 r. Dziennik Ustaw liczył 21 031 stron, w 2005 r. – 17 610 stron, w 2006 r. – 12 936 stron, a w 2007 r. – 17 988 stron, to należy się zastanowić, czy tego procesu stanowienia prawa nie należy ograniczyć oraz rozpocząć proces jego deregulacji, co w literaturze postulowano już dawno³¹.

Na tle uwag podniesionych wyżej należy rozważyć problem, czy beczynność w procesie stanowienia prawa może być podstawą odpowiedzialności odszkodowawczej, zwłaszcza na tle regulacji zawartej w art. 77 ust. 1 Konstytucji: „Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”. Jak podkreślił Sąd Najwyższy w uchwale z 24 listopada 2005 r.³², „Niewątpliwie w art. 77 ust. 1 chodzi o odpowiedzialność cywilnoprawną. W piśmiennictwie, a następnie w orzecznictwie zgodnie twierdzono, że działanie sprawcze według tego przepisu obejmuje czynienie i zaniechanie, a pojęcie władzy publicznej rozciąga się również na organy posiadające kompetencje prawodawcze. Takie odczytanie normy zawartej w art. 77 ust. 1 Konstytucji, nawet bez głębszej analizy przesłanek, oznaczało radykalną zmianę stanu prawnego, dopuszczającego już możliwość obciążenia struktur państwa szerokim obowiązkiem naprawienia szkody za zdarzenia (stany), z których dotychczas taka odpowiedzialność nie wynikała”. Dalej jednak Sąd Najwyższy zaznacza, że „problematyka dochodzenia roszczeń cywilnych w ogóle jest objęta unormowaniem Kodeksu cywilnego i ustaw szczególnych, dlatego art. 77 ust. 1 w związku z art. 8 ust. 2 Konstytucji nie stanowi wystarczającej podstawy uwzględnienia roszczenia odszkodowawczego”. Wymaganiem tym, w ocenie sądu, w zgodzie z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP czyni zadość znowelizowany 1 września 2004 r. art. 417¹ §4 kc, przewidujący w sposób niebudzący wątpliwości odszkodowanie za niewydanie aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa. Sąd jednocześnie podkreślił, że „odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną tzw. zaniechaniem legislacyjnym powstaje tylko wtedy, gdy prawa jednostek – przyznane przez prawodawcę w sposób oczywisty i bezwarunkowy – nie mogą być zrealizowane na skutek niewydania odpowiedniego aktu normatywnego”³³. Podobnie orzekł Sąd Najwyższy w wyroku z 15 lutego 2007 r.³⁴ oraz w uchwale z 6 lipca 2006 r.³⁵, stwierdzając, że podstawy odpowiedzialności

³¹ T. Rabska: *Regionalizacja a zasady*, „Biuletyn Rady do spraw Reform Ustrojowych Państwa” nr 1/1998, s. 16-17.

³² III CZP 82/2005, OSNC 2006/9/148, Biul. SN 2005/11/7, OSP 2006/9/106.

³³ Zob. wyrok SN z 4.08.2006 r., III CSK 138/05, OSNC 2007/4/63.

³⁴ II CSK 483/2006, Lex nr 274157.

³⁵ III CZP 37/2006, OSNC 2007/4/56, Biul. SN 2006/7/7.

odszkodowawczej Skarbu Państwa za działania (lub zaniechanie) legislacyjne państwa w sferze prawodawczej nie może stanowić art. 77 ust. 1 Konstytucji, ale przepisy kc.

Z całą jednak pewnością zarzut beczynności można natomiast postawić organom wydającym rozporządzenia do ustaw. Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji, akty te są wydawane przez organy w niej wskazane, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. W praktyce bardzo często rozporządzenia są nieodpowiednio przygotowane podczas prac nad projektem ustawy, a co za tym idzie, nie są wydawane po wejściu w życie ustawy, wskutek przedłużających się prac legislacyjnych. Zjawisko to jest dzisiaj powszechne, a szczególny niepokój budzi beczynność w przygotowywaniu rozporządzeń obligatoryjnych, które zazwyczaj powinny być wydane w określonym terminie. Jest to niezgodne z treścią §13 i §127 rozporządzenia prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej³⁶, wedle których wraz z projektem ustawy powinny być przygotowane wszystkie projekty rozporządzeń o znaczeniu podstawowym dla jej funkcjonowania oraz że rozporządzenie powinno wchodzić w życie w dniu wejścia w życie ustawy, na podstawie której jest ono wydawane.

Jak zaznaczyłem wcześniej, zjawisko nieterminowego wydania rozporządzeń jest dziś powszechne. Przykładowo, rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z 27 listopada 2006 r. w sprawie sporządzania i doręczania pism w formie dokumentów elektronicznych³⁷, powstałe na podstawie art. 39¹ §2 k.p.a., zostało wydane ponad rok po nowelizacji k.p.a. (21 listopada 2005 r.), ogłoszone 11 grudnia 2006 r., a weszło w życie 11 czerwca 2007 r., przy czym jego obowiązkowe zastosowanie przed organami administracji publicznej nastąpi dopiero po opóźnionym wejściu w życie przepisów ustawy o podpisie elektronicznym, o czym była mowa wyżej. Trzykrotne opóźnianie wejścia w życie niektórych przepisów ustawy z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne³⁸, a także brak przepisów wykonawczych do tej ustawy spowodował też półtoraroczne opóźnienie w dostępie do elektronicznych dzienników urzędowych zawierających powszechnie obowiązujące akty prawne. Jak widać, nawet groźba odpowiedzialności odszkodowawczej nie jest wystarczającym argumentem skłaniającym właściwe organy do podjęcia skutecznych działań legislacyjnych.

Szczególnie niepokojące są jednak przypadki niewydawania rozporządzeń w sprawach, które przed wejściem w życie obecnej Konstytucji uregulowane były w formie zarządzeń wykonawczych lub tzw. aktów samoistnych wydawanych

³⁶ DzU nr 100, poz. 908.

³⁷ DzU nr 227, poz. 1664.

³⁸ DzU nr 64, poz. 565, ze zm. Zob. zwłaszcza art. 42a i 42b tej ustawy.

przez naczelne i centralne organy administracji publicznej. Należy przypomnieć, że stosownie do art. 87 Konstytucji RP, który wprowadził zamknięty katalog źródeł prawa, akty te nie mogły już stanowić podstawy prawnej nakładającej na obywateli jakiegokolwiek prawa lub obowiązki. Wykonując postanowienia Konstytucji, Sejm 22 grudnia 2000 r. uchwalił ustawę o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz o zmianie niektórych ustaw³⁹. Zgodnie z art. 75 ust. 1 tej ustawy, wraz z jej wejściem w życie utraciły moc „uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia prezesa Rady Ministrów, ministrów i innych organów administracji rządowej, podjęte lub wydane przed dniem wejścia w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli zostały podjęte lub wydane bez upoważnienia ustawowego”. Z tym dniem przestały także obowiązywać inne niż wymienione w ust. 1 „akty normatywne Rady Ministrów, prezesa Rady Ministrów oraz ministrów lub innych organów administracji rządowej, podjęte lub wydane przed dniem wejścia w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli zawierały normy prawne o charakterze powszechnie obowiązującym lub wewnętrznym, z wyjątkiem rozporządzeń”. Jednocześnie omawiana ustawa dokonała zmian w licznych ustawach prawa materialnego, upoważniając właściwe organy do uregulowania określonych w delegacjach spraw w formie rozporządzeń.

Z wykładni tych przepisów mogłoby wynikać, że wszystkie zarządzenia utraciły moc obowiązującą. Tak jednak nie jest, bowiem art. 78 tej ustawy wprowadził swoisty „okres ochronny” w stosunku do tych aktów, stanowiąc, że „akty wydane na podstawie upoważnień ustawowych zmienianych niniejszą ustawą zachowują moc do czasu ich zastąpienia przez akty wydane na podstawie niniejszej ustawy”. W świetle tego przepisu moc obowiązującą długo zachowało wiele aktów o charakterze wewnętrznym, ponieważ właściwi ministrowie zaniechali ich dostosowania do wymagań zawartych w Konstytucji RP. Z tego zapewne powodu w przepisach o postępowaniu przed konsulem stosuje się w dalszym ciągu przepisy zarządzenia ministra spraw zagranicznych z 4 listopada 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed konsulem⁴⁰, które poza nieprzystającymi do współczesności rozwiązaniami prawnymi, wielokrotnie posługuje się także nieobowiązującymi pojęciami, jak np. Polska Rzeczpospolita Ludowa.

Niekiedy zwłoka w wydaniu aktu wykonawczego może spowodować wymierne straty. Jak wynika z informacji prasowych⁴¹, w 2007 r. istniała możliwość zmniejszenia stawek opłat za transport i dostawę gazu. Stawki te powinny być zmniejszone, stosownie do nowelizacji ustawy z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo

³⁹ DzU nr 120, poz. 1268. Ustawa weszła w życie 29.03.2001 r., choć niektóre jej przepisy stały się obowiązujące już 30.12.2000 r.

⁴⁰ MP nr 35, poz. 233.

⁴¹ A. Kublik: *Opieszalność ministerstwa winduje rachunki za gaz?*, „Gazeta Wyborcza” z 16.03.2007 r.

energetyczne⁴², dostosowującej nasze przepisy do zaleceń Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 46. ust. 1 tej ustawy, minister właściwy do spraw gospodarki, po zasięgnięciu opinii prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, miał określić, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady kształtowania i kalkulacji taryf dla paliw gazowych oraz szczegółowe zasady rozliczeń w obrocie paliwami gazowymi, biorąc pod uwagę: politykę energetyczną państwa, zapewnienie pokrycia uzasadnionych kosztów przedsiębiorstw energetycznych, w tym kosztów ich rozwoju, ochronę interesów odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen i opłat, poprawę efektywności dostarczania i wykorzystywania paliw gazowych, równoprawne traktowanie odbiorców, eliminowanie subsydiowania skrośnego oraz przejrzystość cen i stawek opłat. Niemal trzy lata po tej nowelizacji omawianego rozporządzenia nie wydano, a jego projektu nie ma nawet na stronie internetowej Ministerstwa Gospodarki⁴³. Nadal więc obowiązuje rozporządzenie ministra gospodarki i pracy z 15 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie paliwami gazowymi⁴⁴.

Z powodu opieszałości w porządkowaniu przepisów prawa Polska (razem z Czechami i Hiszpanią,) została 31 stycznia 2008 r. pozwana do Trybunału Sprawiedliwości UE przez Komisję Europejską za niewdrożenie kluczowej dyrektywy 2004/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 21 kwietnia 2004 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych, zmieniającej dyrektywę Rady 85/611/EWG i 93/6/EWG, dyrektywę 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylającą dyrektywę Rady 93/22/EWG⁴⁵. Zgodnie z art. 70 tej dyrektywy, państwa członkowskie były zobowiązane do uchwalenia „przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych” niezbędnych do wykonania tej dyrektywy najpóźniej do 31 stycznia 2007 r. i do niezwłocznego powiadomienia o tym Komisji Europejskiej. Jak wynika z uzasadnienia pozwu, beczynność w tym zakresie szkodzi firmom z branży usług finansowych, które nie wiedzą, w jakim „środowisku prawnym” mają funkcjonować. Przypomnijmy, że omawiana dyrektywa ustanawia nowe ramy prawne świadczenia usług inwestycyjnych w Unii Europejskiej: reguluje kwestie zezwoleń i prowadzenia działalności dla przedsiębiorstw inwestycyjnych i rynków regulowanych. Główna nowość to możliwość używania przez przedsiębiorstwa inwestycyjne zezwolenia udzielonego w jednym kraju do świadczenia usług finansowych w innym kraju członkowskim. W krajach, które nie wdrożyły

⁴² DzU z 2006 r., nr 89, poz. 625, ze zm.

⁴³ Wiceszef Departamentu Ropy i Gazu w Ministerstwie Gospodarki, na pytanie dziennikarza: co stoi na przeszkodzie, by wydać rozporządzenie, które być może zmniejszyłoby nasze rachunki za gaz, odpowiedział, że to trudne rozporządzenie i nie można go wydać na łapu-capu.

⁴⁴ DzU nr 277, poz. 2750.

⁴⁵ DzUUE L.04.145.1 oraz DzUUE sp.06-7-263.

dyrektywy, firmy nie mogą korzystać w pełni z tego systemu. W Polsce implementacja dyrektywy wymagała zmian w ustawach: z 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych⁴⁶, z 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi⁴⁷ oraz z 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych⁴⁸, a także przyjęcia odpowiednich przepisów wykonawczych.

Nie ulega wątpliwości, że poza bezczynnością organów administracji w ogłaszaniu decyzji administracyjnych, zwłoka w wydawaniu powszechnie obowiązujących przepisów prawa jest chyba największą bolączką współczesnej administracji. Pomijam tutaj problematykę uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, bo nie jest to procedura stosowana w każdym wypadku. Niemniej nawet tam, gdzie przepisy dopuszczają warunkowo zawieszenie na rok postępowania administracyjnego w sprawie ustalenia warunków zabudowy z powodu przystąpienia do uchwalenia planu, bardzo często rady gmin nie przygotowują w tym terminie planu albo podejmują uchwały o odstąpieniu od jego uchwalenia⁴⁹.

Widoczna jest także zwłoka – choć na nieco mniejszą skalę – w wydawaniu przepisów o charakterze wewnętrznym, które wprawdzie nie stanowią źródła prawa, niemniej mają wpływ na sprawne wykonywanie zadań organów publicznych. Chodzi tu o statuty, regulaminy organizacyjne czy regulaminy gospodarowania określonymi funduszami. Przykładem może być regulamin specjalnej strefy ekonomicznej zatwierdzany przez ministra właściwego do spraw gospodarki⁵⁰, statut powiatu określający usytuowanie organizacyjne rzecznika konsumentów uchwalany przez radę powiatu⁵¹, regulamin organizacyjny wojewódzkiego inspektoratu nadzoru budowlanego ustalony przez wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego i zatwierdzony przez wojewodę⁵² czy regulamin funkcjonowania Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych, ustalany przez ministra właściwego do spraw rolnictwa w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska po zasięgnięciu opinii właściwych komisji sejmowych⁵³. Zwłaszcza ten ostatni przykład wskazuje, jak bardzo może

⁴⁶ DzU nr 146, poz. 1546, ze zm.

⁴⁷ DzU nr 183, poz. 1538, ze zm.

⁴⁸ DzU nr 184, poz. 1539, ze zm.

⁴⁹ Zob. art. 62. 1. z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (DzU nr 80, poz. 717, ze zm.).

⁵⁰ Zob. art. 10 ust. 1 ustawy z 20.10.1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (DzU z 2007 r., nr 42, poz. 274). Por. też. M. Waligórski: *Administracyjnoprawna reglamentacja działalności gospodarczej w tzw. specjalnych strefach ekonomicznych*, „Studia Prawnicze” nr 2/1997, s. 15.

⁵¹ Zob. art. 40 ust. 4 ustawy z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (DzU nr 50, poz. 331, ze zm.).

⁵² Art. 87 ust. 4 ustawy z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (DzU z 2006 r., nr 156, poz. 1118, ze zm.).

⁵³ Zob. art. 23 ustawy z 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (DzU nr 121, poz. 1266, ze zm.).

być rozproszona właściwość organów w sprawach tworzenia regulaminów organizacyjnych. Pomijając to, że w niektórych wypadkach zasadnicze wątpliwości może budzić zakres i stopień wzajemnego oddziaływania uczestniczących w tym procesie organów (np. działanie w porozumieniu, po porozumieniu, po zasięgnięciu opinii, w uzgodnieniu itp.), to brak jakiegokolwiek terminu, w jakim te czynności mają być dokonane nie sprzyja szybkiemu załatwieniu sprawy.

Problematyka beczynności dotyczy także funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego. Jak wynika z informacji prasowych⁵⁴, Fundacja Helsińska zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego, by przyspieszył rozpoznawanie spraw i zmniejszył zaległości, bowiem sprawy czekają na rozpatrzenie nawet kilka lat, a trzy z nich wpłynęły do Trybunału w 2004 r. Spośród spraw zarejestrowanych przez Trybunał w 2005 r. dziesięć nie zostało zakończonych merytorycznym rozstrzygnięciem, a wśród nich dotyczące: zasad zwrotu wywłaszczonej nieruchomości (sygn. K 10/05), zasad waloryzacji rent i emerytur (sygn. K 20/05), pośrednictwa w obrocie nieruchomościami – nadania licencji zawodowej (sygn. SK 17/05), a także penalizacji zniesławienia (sygn. SK 43/05). Nie rozstrzygnięto też ośmiu pytań prawnych skierowanych przez sądy (rozpoznające konkretne sprawy), m.in. pytania dotyczącego przejścia prawa własności samochodu na Skarb Państwa (sygn. P 4/06), przepisów o wypłacie zaliczki alimentacyjnej (sygn. P 18/06) i przypadku przedmiotów wykroczenia skarbowego (sygn. P 26/06). Te ostatnie budzą szczególny niepokój, bowiem wszczęcie postępowania przed Trybunałem powoduje z mocy prawa zawieszenie postępowania przed sądem, który wystąpił z pytaniem. Oznacza to, że obywatel do czasu wyroku Trybunału pozostaje w niepewności co do swych praw i obowiązków⁵⁵. Ustosunkowując się do tych zarzutów, prezes Trybunału Konstytucyjnego stwierdził, że przyczyna opóźnień tkwi w dużej liczbie skarg napływających do Trybunału (przez co zauważyć można zjawisko „nadużywania” Trybunału), zmianach osobowych w składzie Trybunału (w ostatnich dwóch latach powołano siedmiu nowych sędziów) oraz zbyt późnym przygotowywaniu stanowisk przez Sejm i Prokuratora Generalnego wobec zaskarżonych przepisów, które często wpływają w przeddzień rozprawy⁵⁶. Tutaj także można postawić pytanie, czy realizowana jest konstytucyjna zasada prawa do rozstrzygnięcia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki.

Wątpliwości budzi niekiedy odraczanie przez Trybunał Konstytucyjny terminu wejścia w życie jego orzeczeń. Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 190 Konstytucji RP,

⁵⁴ M. Domagalski: *Opieszalność Trybunału rodzi niepewność obywateli*, „Rzeczpospolita” z 29.01.2008 r.

⁵⁵ Tamże.

⁵⁶ Sprawy w Trybunale czekają na rozpatrzenie kilka lat – opinia prezesa TK J. Stępnia, [w:] „Rzeczpospolita” z 30.01.2008 r.

orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą, są ostateczne i podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony. Jeżeli akt nie był ogłoszony, orzeczenie publikuje się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Orzeczenie TK wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jednak Trybunał ma prawo określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. Termin ten nie może przekroczyć osiemnastu miesięcy, gdy chodzi o ustawę, a jeśli o inny akt normatywny – dwunastu miesięcy. W odniesieniu do orzeczeń, które wiążą się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawie budżetowej, Trybunał Konstytucyjny określa termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego po zapoznaniu się z opinią Rady Ministrów.

Jak wynika z powyższego, Trybunał Konstytucyjny, orzekając o utracie mocy obowiązującej przepisu, jest związany przepisami Konstytucji. Jedynie gdy realizacja orzeczenia wiąże się z nieprzewidzianymi w budżecie nakładami finansowymi, Trybunał ma pewną swobodę działania, opierając się także na opinii rządu w tej sprawie. Należy zatem postulować, by terminy były realne, bowiem często z powodu braku pieniędzy wyroki TK nie są wykonywane. Jak podkreśla Trybunał w jednym ze swych orzeczeń, odroczenie terminu wejścia w życie wyroku powoduje, „że legislator uzyskuje szansę zmiany stanu prawnego mocą aktu wydanego w okresie odroczenia [...]”. W tej sytuacji, jeśli ustawodawca wykorzysta okres odroczenia, aby przygotować nowe przepisy, to derogacja przepisów uznanych za niekonstytucyjne nastąpi na podstawie pozytywnego działania ustawodawcy, nie będzie zaś bezpośrednim skutkiem orzeczenia Trybunału. Gdyby jednak okres odroczenia upłynął bezskutecznie, wówczas nadejście końca terminu oznaczonego w wyroku Trybunału spowoduje eliminację niekonstytucyjnych norm z systemu prawa, ze skutkiem właściwym dla wady, jaka spowodowała niekonstytucyjność⁵⁷. Trybunał podkreślił także, że błędem normodawcy byłoby założenie, że w czasie biegu terminu odroczenia przysługuje mu immunitet usprawiedliwiający bezczynność. Konieczna zmiana powinna zatem nastąpić tak szybko, jak jest to możliwe, bez wyczekiwania końca terminu odroczenia.

Zjawisko bezczynności dotyczy także działalności organów jednostek samorządu terytorialnego oraz organów wykonujących nad nimi funkcje nadzorcze. Uwagę zwraca przede wszystkim nieterminowe przekazywanie do odpowiednich organów nadzoru uchwał podejmowanych przez samorządowe organy stanowiące. Przyczyn tego zjawiska upatruje się w instrukcyjnym terminie⁵⁸, w którym uchwały powinny

⁵⁷ Wyrok TK z a 16.01.2007 r., U5/06, OTK – A 2007/1/3.

⁵⁸ Zob. np. art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminy: „Wójt obowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Akty ustanawiające przepisy porządkowe wójt przekazuje w ciągu 2 dni od ich ustanowienia”.

być przekazane. Z drugiej jednak strony, często organy nadzorcze nie wykonują swych uprawnień starannie i upływa termin unieważnienia takich uchwał. Co więcej, ani przepisy Konstytucji, ani ustaw samorządowych nie przewidują możliwości zaskarżenia beczynności organu nadzoru w tym zakresie⁵⁹. Zjawisko to jest niekiedy bardzo groźne w skutkach, jak w wypadku zaniechania unieważnienia uchwały w sprawie powołania kierownika urzędu stanu cywilnego⁶⁰.

Jak widać z powyższego, beczynność nie dotyczy tylko nieterminowego załatwiania spraw rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych, choć z pewnością tych spraw jest najwięcej. Jest to zjawisko powszechne, obejmujące wiele podmiotów, zaliczanych zarówno do kręgu organów stanowiących, wykonawczych, jak i wymiaru sprawiedliwości.



⁵⁹ Zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim, II SA/Go 580/07, DzUrz Lubus 2007/116/1535.

⁶⁰ Na skutek beczynności wojewody śląskiego nie została unieważniona uchwała Rady Miejskiej w Bytomiu w sprawie powołania kierownika USC. Zrobił to dopiero WSA w Gliwicach, w następstwie skargi wniesionej przez wojewodę, ale w tym czasie nieprawidłowo powołany kierownik USC wydawał akty stanu cywilnego.

prof. dr hab. Barbara Adamiak
Uniwersytet Wrocławski

BEZCZYNNOŚĆ W SĄDOWNICTWIE ADMINISTRACYJNYM

I. Prawo do sądu

Jedną z zasadniczych wartości demokratycznego państwa prawnego jest prawo do sądu. Rozwiązanie takie przyjmuje „Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności”¹ w art. 6 ust. 1, która stanowi: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. Postępowanie przed sądem jest jawne, jednak prasa i publiczność mogą być wyłączone z całości lub części rozprawy sądowej ze względów obyczajowych, z uwagi na porządek publiczny lub bezpieczeństwo państwowe w społeczeństwie demokratycznym, gdy wymaga tego dobro małoletnich lub gdy służy to ochronie życia prywatnego stron albo też w okolicznościach szczególnych, w granicach uznanych przez sąd za bezwzględnie konieczne, kiedy jawność mogłaby przynieść szkodę interesom wymiaru sprawiedliwości”. Artykuł 6 ust. 1 *expressis verbis* stanowi o prawie do sądu w sprawach cywilnych i karnych. W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka nie ulega wątpliwości, że pojęcie spraw cywilnych nie może być interpretowane zawężająco, a pojęciem tym należy obejmować sprawy dotyczące praw i obowiązków jednostki, a zatem również prawa i obowiązki, których podstawą jest prawo

¹ DzU z 1993 r., nr 61, poz. 284, ze zm.

publiczne. Trybunał podkreśla, że „Państwo ponosi odpowiedzialność za naruszenie Konwencji, jeżeli naruszenie jednego z praw i wolności określonych w Konwencji jest rezultatem nieprzestrzegania przez państwo obowiązku, wynikającego z art. 1 Konwencji, zapewnienia w swym prawie krajowym praw i wolności każdemu człowiekowi podlegającemu jurysdykcji tego państwa. Artykuł 1 nie czyni różnicy co do typu rozstrzygnięcia lub podjęcia środka i nie wyklucza żadnej części »jurysdykcji« państw członkowskich spod kontroli na podstawie Konwencji”².

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej przyznaje jako podstawowy środek ochrony wolności i praw prawo do sądu, stanowiąc w art. 77 ust. 2: „Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw” oraz w art. 45 ust. 1: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”.

„Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności”, jak i Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, przyjmując prawo do sądu jako podstawowe prawo ochrony praw i wolności, ustanawiają standardy tego prawa³.

Prawo do sądu to:

1) prawo dostępu do drogi sądowej w sprawach wolności lub praw jednostki; takie ujęcie zakresu prawa do sądu zawarte jest w rekomendacji (2004)20 w sprawie sądowej kontroli aktów administracyjnych, w której przyjmuje się powszechną sądową kontrolę aktów administracyjnych jako zasadniczy warunek ochrony praw człowieka;

2) prawo do sprawiedliwego procesu sądowego;

3) prawo do niezależnego i bezstronnego sądu;

4) prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie, bez nieuzasadnionej zwłoki;

5) prawo do skutecznej kontroli sądowej.

Wyliczone elementy konstrukcji prawa do sądu stanowią o jego realizacji. Zatem prawo do rozpatrzenia sprawy na drodze sądowej w rozsądnym terminie stanowi, tak jak i pozostałe elementy, podstawowy warunek realizacji prawa do sądu.

Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴ w art. 7 stanowi, że: „Sąd administracyjny powinien podejmować czynności zmierzające do szybkiego załatwienia sprawy i dążyć do jej rozpatrzenia

² Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 21.03.2005 r., nr 22860/02 w sprawie Woś przeciw Polsce (Lex nr 148861).

³ Zob. J.Chlebny: *Europejskie standardy procedury administracyjnej i sądowniczoadministracyjnej*, [w:] *Postępowanie administracyjne w Europie*, Zakamycze 2005, s. 29.

⁴ DzU nr 153, poz. 1270, ze zm.

na pierwszym posiedzeniu”. Pośrednio zatem ustanawia prawo do szybkiego rozpoznania sprawy przez nałożenie na sąd obowiązków.

Prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie w zakresie kontroli wykonywania administracji publicznej musi być rozważane w dwóch aspektach:

Po pierwsze – jako prawo jednostki, która szuka ochrony na drodze sądowej. E.Iserzon podkreślał: „Szybkość, tj. zasada osiągnięcia końcowego celu postępowania administracyjnego w najkrótszym czasie, należy do kardynalnych zasad dobrego postępowania. Każdy dzień zwłoki odsuwa moment realizacji tego celu. Ponieważ postępowanie urzeczywistnia postulat praworządności, powolność postępowania oddala moment realizacji nakazu prawa. I to nie tylko oddala. Nieraz udaremnia realizację nakazu prawa. Jakże często orzeczenie, które mogło mieć w pewnym momencie realną wartość społeczną lub indywidualną, staje się bezprzedmiotowe w momencie późniejszym. Upływ czasu nieraz sprawia, że trafne w zasadzie załatwienie sprawy traci na wartości. Przewlekłość postępowania zawsze jest zaprzeczeniem stabilności i pewności w stosunkach społecznych, podważa w oczach społeczeństwa autorytet władzy [...]”⁵. Rozważania dotyczące znaczenia zasady szybkości mają odniesienie w pełni do postępowania sądowoadministracyjnego. Tak np. rozpoznanie skargi do sądu administracyjnego w sprawie zasiłku celowego na kupno lekarstw po upływie 5 lat, jak i w sprawach podatkowych, w których rozpatrzenie skargi na decyzję o wymiarze podatku z uwagi na przedawnienie traci na znaczeniu lub jest bezprzedmiotowe.

Po drugie – z punktu widzenia realizacji zadań administracji publicznej. Powierzone jej zadania publiczne powinny być realizowane sprawnie. Zaskarżenie aktu wykonywania zadań publicznych odwleka w czasie określone, pożądane skutki prawne. Z tego względu również duże znaczenie ma rozpatrzenie sprawy w rozsądnym terminie.

II. Podstawy prawne wyodrębnienia instytucji beczynności sądu administracyjnego

„Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności” przyjmuje prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej stanowi o prawie do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Ani Konwencja, ani Konstytucja nie wprowadzają pojęcia beczynności sądu. Takie pojęcie wprowadza ustawa z 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej

⁵ E.Iserzon [w:] E.Iserzon, J.Starościak: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, wyd. IV, Warszawa 1970, s. 62.

zwłoki⁶, stanowiąc w art. 1 ust. 1: „Ustawa reguluje zasady i tryb wnoszenia oraz rozpoznania sprawy strony, której prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki zostało naruszone na skutek działania lub bezczyńności sądu”. W art. 2 tej ustawy wprowadzone jest pojęcie przewlekłości postępowania: „Strona może wnieść skargę o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiło naruszenie jej prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, jeżeli postępowanie w tej sprawie trwa dłużej, niż to konieczne do wyjaśnienia tych okoliczności faktycznych i prawnych, które są istotne dla rozstrzygnięcia sprawy, albo dłużej niż to konieczne do załatwienia sprawy egzekucyjnej lub innej dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego (przewlekłość postępowania)”. Regulując pojęcie przewlekłości postępowania, ustawa obejmuje działanie sądu przez wskazanie, że postępowanie w sprawie trwa dłużej, niż to konieczne do wyjaśnienia okoliczności faktycznych i prawnych, natomiast nie obejmuje bezczyńności sądu. Do pojęcia bezczyńności sądu ustawa wraca w art. 10 ust. 1: „Sąd właściwy do rozpoznania skargi zawiadania o toczącym się postępowaniu Skarb Państwa – prezesa tego sądu, którego działanie lub bezczyńność według twierdzeń skarżącego spowodowało przewlekłość postępowania, doręczając mu opis skargi”.

Nasuwa się pytanie, czy w świetle tej regulacji zasadne jest posługiwanie się terminem bezczyńności sądu, a zatem czy istnieje podstawa do wyodrębnienia instytucji bezczyńności w postępowaniu sędziowsko-administracyjnym. W języku potocznym przez pojęcie „bezczyńny” rozumie się „nic nierobiący”⁷. Z regulacji Konwencji oraz Konstytucji RP wynika, że wyklucza się instytucję bezczyńności sądu. Konwencja stanowi o rozpatrzeniu sprawy w „rozsądnym terminie”, Konstytucja zaś stanowi o rozpatrzeniu sprawy „bez nieuzasadnionej zwłoki”. Przez pojęcie „rozsądny” w języku potocznym rozumie się „nacechowany rozsądkiem, pełen rozsądku; rozważny, rozsądny”⁸. Przez pojęcie „nieuzasadniony” rozumie się „nie oparty na obiektywnych racjach, niesłuszny, niesprawiedliwiony”⁹, zaś pod pojęciem „zwłoka” kryje się „odkładanie czegoś na dalszy termin, opóźnienie wykonania czegoś w terminie, zwlekanie z czymś”¹⁰. Przyjęta w Konwencji regulacja, stanowiąca o prawie jednostki do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie, nakłada na sąd obowiązek dbałości o prawidłowe rozpoznanie sprawy. Prowadzi to do konieczności wyważenia prawidłowego przebiegu postępowania, którego cechą jest sformalizowana procedura, oparta na zorganizowanym ciągu czynności procesowych sądu i innych podmiotów postępowania sądowego.

⁶ DzU nr 179, poz. 1843.

⁷ *Słownik języka polskiego*, Warszawa 2005, s. 45.

⁸ Tamże, s. 874.

⁹ Tamże, s. 1093.

¹⁰ Tamże, s. 1293.

Naruszenie przez sąd obowiązku rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie ma miejsce, gdy nie wystąpiła żadna okoliczność, istotna dla prawidłowego przebiegu postępowania, która uzasadniałaby nierozpatrzenie sprawy. Konstytucyjne prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki zostanie naruszone, jeśli nie wystąpią obiektywne racje odkładania przez sąd rozpatrzenia sprawy. Według art. 2 ust. 2 ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, przyjmuje się, że: „Dla stwierdzenia, czy w sprawie doszło do przewlekłości postępowania, należy w szczególności ocenić terminowość i prawidłowość czynności podjętych przez sąd w celu wydania w sprawie rozstrzygnięcia co do istoty lub czynności podjętych przez sąd [...] dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego, uwzględniając charakter sprawy, stopień faktycznej i prawnej jej zawichości, znaczenia dla strony, która wniosła skargę, rozstrzygniętych w niej zagadnień oraz zachowanie się stron, a w szczególności strony, która zarzuciła przewlekłość postępowania”.

Rozpatrzenie sprawy w rozsądnym terminie, rozpatrzenie sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki – to zatem prawo do tego, aby sąd zapewnił prawidłowy przebieg rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy sądownoadministracyjnej od chwili wszczęcia postępowania do jego zakończenia przez doręczenie orzeczenia stronie, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w art. 139 §4 i art. 142 §2 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, oraz przekazanie akt administracyjnych z załączeniem odpisu orzeczenia ze stwierdzeniem jego prawomocności organowi administracji publicznej (art. 286 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Zakłada to zatem podejmowanie czynności przez sąd administracyjny, wyłączając zjawisko „nieczynienia”, a zatem bezczynności.

Taka regulacja w porównaniu z regulacją w zakresie wykonywania administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym (podatkowym), w której przyjmuje się zasadę ogólną szybkości postępowania skonkretyzowaną regulacją terminów załatwienia sprawy (art. 35 Kodeksu postępowania administracyjnego¹¹, art. 139 Ordynacji podatkowej¹²), może być podstawą do odrzucenia bezczynności w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Naruszenie ustawowego terminu załatwienia sprawy administracyjnej w postępowaniu administracyjnym uzasadnia postawienie zarzutu bezczynności. Tak też przyjmuje to ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wprowadzając w art. 3 §2 pkt 8 skargę na bezczynność organów w przypadkach określonych w pkt 1–4a tej ustawy, pomimo że ani Kodeks postępowania administracyjnego, ani też przepisy Ordynacji

¹¹ Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. DzU z 2000 r., nr 98, poz. 1071, ze zm.).

¹² Ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. DzU z 2005 r., nr 8, poz. 60, ze zm.).

podatkowej nie posługują się takim terminem, a stanowią o niezłaatwieniu sprawy w terminie¹³.

Brak zatem *expressis verbis* w przepisach regulujących postępowanie sądowoadministracyjne instytucji beczynności sądu administracyjnego nie oznacza, że w tym postępowaniu beczynność nie występuje. Warta zwrócenia uwagi jest regulacja w art. 417¹ §3 Kodeksu cywilnego, który stanowi: „Jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej”¹⁴. Artykuł 417¹ kc przewiduje beczynność sądu przez „niewydanie orzeczenia”. Artykuł 16 ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, stanowiący że: „Strona, która nie wniosła skargi na przewlekłość postępowania zgodnie z art. 5 ust. 1, może dochodzić, na podstawie art. 417 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny¹⁵, naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości, po prawomocnym zakończeniu postępowania co do istoty sprawy” – może budzić na pierwszy rzut wątpliwości co do przewidzianej beczynności sądu. Artykuł 16 odsyła do art. 417 Kodeksu cywilnego, który reguluje odpowiedzialność z tytułu niezgodnego z prawem działania lub zaniechania, a zatem odnieść to należy do rozpatrzenia sprawy z naruszeniem prawa do rozpatrzenia w rozsądnym terminie. Natomiast art. 417¹ kc reguluje roszczenie o odszkodowanie w razie niewydania orzeczenia, choć regulacja ta może budzić wątpliwości co do skuteczności jej stosowania, uzależnia bowiem prawo jednostki od stwierdzenia we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia. Prowadzi to do konieczności wypracowania instytucji beczynności sądu i trybu jej dochodzenia w razie niewydania orzeczenia.

Obowiązujące rozwiązania prawne, które ograniczają regulację do przewlekłości postępowania, nie mogą przesądzić o wykluczeniu instytucji beczynności w postępowaniu sądowym. Przewlekłość postępowania sądowoadministracyjnego oznacza złaatwienie sprawy sądowoadministracyjnej, choć ze zwłoką. Nieuzasadniona zwłoka nie oznacza, że jest to wykluczenie kwalifikacji beczynności sądu. Niepodejmowanie czynności rozpoznania i rozpatrzenia sprawy sądowoadministracyjnej jest beczynnością sądu. Nie można bowiem wykluczyć całkowicie beczynności sądu administracyjnego. Nie ma zatem uzasadnionych racji, aby wyodrębnić instytucję beczynności w wykonywaniu administracji publicznej,

¹³ Terminem „beczynność” posługuje się ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. DzU z 2005 r., nr 229, poz. 1954, ze zm.).

¹⁴ Ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (DzU nr 16, poz. 93, ze zm.).

¹⁵ DzU nr 16, poz. 93, ze zm.

a wykluczyć jej wyodrębnienie w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Oczywiście powstaje kwestia, jakie skutki prawne można łączyć z beczynnością sądu. Ustawa o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowoadministracyjnym bez nieuzasadnionej zwłoki przewiduje rozwiązania prawne, a mianowicie wnoszący skargę o stwierdzenie przewlekłości może wnosić żądanie wydania sądowi rozpoznającemu sprawę zlecenia podjęcia w wyznaczonym terminie odpowiednich czynności (art. 6 ust. 3). W razie uwzględnienia skargi, w wypadku złożenia tego żądania, sąd rozpoznający skargę może zlecić sądowi rozpoznającemu sprawę co do istoty, podjęcie odpowiednich czynności w wyznaczonym terminie (art. 12 ust. 2).

III. Ustalenie pojęcia beczynności sądu administracyjnego

Według art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej”. Odpowiednio określa zakres postępowania sądowoadministracyjnego art. 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, stanowiąc że: „Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi normuje postępowanie sądowe w sprawach z zakresu kontroli działalności administracji publicznej oraz w innych sprawach, do których jego przepisy stosuje się z mocy ustaw szczególnych (sprawy sądowoadministracyjne)”. Przez pojęcie postępowania sądowoadministracyjnego rozumie się regulowany przez prawo procesowe ciąg czynności procesowych sądu administracyjnego i innych podmiotów tego postępowania, podjętych w celu rozstrzygnięcia sporu o zgodność z prawem działania bądź zaniechania działania przez organ wykonujący administrację publiczną¹⁶. Prawo do sądu wiąże się zatem bezpośrednio z prawem do rozstrzygnięcia sporu o zgodność z prawem działania bądź zaniechania działania przez organ wykonujący administrację publiczną. Prawo do sądu należy jednak wiązać z prawem jednostki do skutecznego rozstrzygnięcia sporu, a zatem nie można wiązać tylko z podjęciem orzeczenia przez sąd, ale też z następnymi czynnościami sądu, które otwierają drogę obrony jednostki w ukształtowaniu jej uprawnień lub obowiązków. Prawo do sądu to prawo do skutecznej ochrony jednostki, a więc przy kompetencjach kasacyjnych sądów administracyjnych, samo rozstrzygnięcie sporu stanowi otwarcie merytorycznej

¹⁶ B.Adamiak [w:] B.Adamiak, J.Borkowski: *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2007, s. 98.

drogi rozstrzygnięcia o jej uprawnieniach lub obowiązkach. Nie można wiązać beczynności sądu administracyjnego wyłącznie z etapem rozstrzygnięcia sporu o prawo. Daje to podstawę do wyodrębnienia pojęcia beczynności sądu w wąskim znaczeniu oraz beczynności sądu w szerokim znaczeniu.

Bezczynność w wąskim znaczeniu to niezakończona sprawa przez sąd administracyjny. Bezczynność w szerokim znaczeniu to beczynność sądu nie tylko w zakresie rozpoznania sprawy, ale też beczynność przez nierozpoznanie wniosków w toku postępowania sądownoadministracyjnego oraz w zakresie podjęcia czynności nakazanych prawem.

IV. Bezczynność sądu administracyjnego w wąskim znaczeniu

Jedną z wartości konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego jest prawo do sądu, którego podstawowym elementem jest rozpoznawanie i rozstrzygnięcie sprawy sądownoadministracyjnej. Postępowanie sądownoadministracyjne jest oparte na bezwzględnie obowiązującej zasadzie skargowości. Oznacza to, że realizacja prawa do sądu jest bezwzględnie oparta na zasadzie rozporządzalności. O beczynności sądu administracyjnego można mówić tylko w wypadku złożenia skargi do sądu administracyjnego. Bezczynność sądu administracyjnego w wąskim znaczeniu wystąpi zatem w razie wszczęcia postępowania sądownoadministracyjnego przez złożenie skargi danego rodzaju, które to postępowanie nie zostało zakończone rozstrzygnięciem sprawy. W świetle obowiązujących rozwiązań w polskim systemie prawnym beczynność sądu administracyjnego w wąskim znaczeniu należałoby wiązać z rozstrzygnięciem sprawy z nieuzasadnioną zwłoką. Oznacza to, że nie ma granic czasowych, które dałyby podstawę do postawienia zarzutu nierozpoznania sprawy sądownoadministracyjnej. Takie rozumienie beczynności sądu administracyjnego w ujęciu wąskim nie wydaje się jednak zasadne. Wprawdzie w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zapisane jest prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, a więc nie jest określony termin rozpatrzenia sprawy, nie wyklucza to jednak wyprowadzenia granic czasowych, po przekroczeniu których można ustalić nierozstrzygnięcie sprawy sądownoadministracyjnej. Dotyczy to też ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Ustawy ustrojowe i ustawy materialnoprawne wprowadzają w tym zakresie rozwiązania szczególne. Według art. 92a ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym¹⁷, „W przypadku złożenia przez organ gminy skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze, sąd administracyjny wyznacza rozprawę nie później niż w ciągu 30 dni od dnia wpłynięcia skargi do sądu”. Zgodnie z art. 80a ustawy z 5 czerwca 1998 r.

¹⁷ T.j. DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1591, ze zm.

o samorządzie powiatowym¹⁸, „W przypadku złożenia przez organ powiatu skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze, sąd administracyjny wyznacza rozprawę nie później niż w ciągu 30 dni od dnia wpłynięcia skargi do sądu”. Tak też jest według art. 82b ustawy z 5 czerwca 1999 r. o samorządzie województwa¹⁹: „W przypadku złożenia przez organ samorządu województwa skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze, sąd administracyjny wyznacza rozprawę nie później niż w ciągu 30 dni od dnia wpłynięcia skargi do sądu”. Według art. 20 ust. 2 i art. 26 ust. 2 ustawy z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym²⁰, skargę na uchwałę organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego odrzucającą wniosek mieszkańców w sprawie przeprowadzenia referendum, skargę na niedotrzymanie przez ten organ terminu podjęcia uchwały w sprawie referendum oraz na postanowienie komisarza wyborczego odrzucającego wniosek o przeprowadzenie referendum, a także nierozpoznanie wniosku w sprawie referendum przez komisarza wyborczego w ustawowym terminie – sąd administracyjny rozpatruje w terminie 14 dni od dnia wniesienia skargi. Zgodnie z art. 21 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej²¹, „Do skarg rozpatrywanych w postępowaniu o udostępnienie informacji publicznej stosuje się [...], przepisy ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi [...], z tym że: 1) przekazanie akt i odpowiedzi na skargę następuje w terminie 15 dni od dnia otrzymania skargi; 2) skargę rozpatruje się w terminie 30 dni od dnia otrzymania akt wraz z odpowiedzią na skargę”.

Brak uregulowania ustawowego terminu rozstrzygnięcia przez sąd administracyjny sprawy sądowoadministracyjnej, poza wskazanymi rozwiązaniami szczególnymi, wymaga rozważenia, czy można wyprowadzić granice czasowe rozpatrzenia sprawy sądowoadministracyjnej, które dałyby podstawę do wypracowania klasyfikacji terminu rozpatrzenia sprawy sądowoadministracyjnej i gradacji stopnia przekroczenia tego terminu. Do ustalenia terminu, którego przekroczenie jest podstawą do postawienia zarzutu nieuzasadnionej zwłoki, konieczne jest uwzględnienie, że postępowanie sądowoadministracyjne jest postępowaniem o złożonym ciągu czynności procesowych sądu i stron tego postępowania. Złożoność postępowania sądowoadministracyjnego nakazuje uwzględnić art. 2 ust. 2 ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. Artykuł ten stanowi, że należy uwzględnić zwłaszcza terminowość i prawidłowość czynności podjętych przez sąd w celu wydania w sprawie rozstrzygnięcia co do istoty, charakter sprawy, stopień faktycznej i prawnej jej zawichości, znaczenie dla strony, która wniosła skargę, rozstrzygniętych w niej

¹⁸ T.j. DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1592, ze zm.

¹⁹ T.j. DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1590, ze zm.

²⁰ DzU nr 88, poz. 985.

²¹ DzU nr 112, poz. 1198, ze zm.

zagadnień oraz zachowania się stron, a zwłaszcza strony, która zarzuciła przewlekłość postępowania.

Po przekazaniu skargi przez organ administracji publicznej sąd obowiązany jest podjąć zorganizowany ciąg czynności zmierzających do rozstrzygnięcia sprawy: 1) czynności wstępne; 2) czynności rozpoznania sprawy; 3) czynności rozstrzygnięcia sprawy. Czynności sądu związane z kontryktoryjnym postępowaniem sądowoadministracyjnym podejmowane są wobec stron tego postępowania, a w pewnych wypadkach także wobec uczestników tego postępowania. Wyjątkiem są czynności rozstrzygnięcia sprawy sądowoadministracyjnej, w której czynności sądu wobec stron związane są pośrednio z rozstrzygnięciem przez czynność ogłoszenia orzeczenia, a następnie doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem. Czynności wstępne mogą prowadzić do konieczności wezwania strony skarżącej do uzupełnienia braków skargi, wezwania do uiszczenia wpisu od skargi. Czynności rozpoznania wymagają zapewnienia stronom udziału w rozprawie, a zatem doręczenia zawiadomienia o rozprawie, w tym prawidłowości doręczenia. Czynności te sąd musi podejmować po przekazaniu sprawy do sądu administracyjnego. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 18 września 2003 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania sądów administracyjnych²² w §31 ust. 1 stanowi, że sprawy wniesione do sądu rozpoznaje się według kolejności ich wpływu, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Prezes sądu może w uzasadnionych wypadkach zarządzić rozpoznanie sprawy lub określonych spraw poza kolejnością. Tak też stanowi uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 lutego 2004 r. w sprawie regulaminu wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego²³; zgodnie z jej §39, sprawy wpływające ze środkami odwoławczymi od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych należy rozpoznawać według kolejności ich wpływu do Sądu, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Prezes Izby Naczelnego Sądu Administracyjnego może zarządzić rozpoznanie sprawy lub określonych spraw poza kolejnością. Terminy rozpraw planowane są na kolejne okresy trzymiesięczne, na które wyznaczane są sprawy według kolejności.

Czynności wstępne przewodniczący wydziału podejmuje niezwłocznie, badając spełnienie wymagań formalnych i czy został uiszczony wpis oraz wzywając ewentualnie do usunięcia usterek (§32 ust. 1 Regulaminu wewnętrznego urzędowania sądów administracyjnych). W zakresie czynności rozpoznawczych nie wprowadza się określenia niezwłoczności rozpoznania, którą wyznacza kolejność wpływu spraw do sądu, z zastrzeżeniem wyjątków wprowadzonych ustawami szczególnymi oraz

²² DzU nr 169, poz. 1646.

²³ MP nr 11, poz. 176.

spraw w uzasadnionych przypadkach rozpoznawanych poza kolejnością. Do obowiązków sądu należy pełne przygotowanie rozpoznania sprawy, aby rozstrzygnąć ją na pierwszym posiedzeniu. Przewodniczący zamyka rozprawę, gdy sąd uzna sprawę za dostatecznie wyjaśnioną, a zatem przed rozprawą niezbędne jest skompletowanie akt sprawy, prawidłowe ustalenie stron i uczestników postępowania, zarządzenie przedstawienia dowodów uzupełniających z dokumentów. Należyte przygotowanie rozpoznania sprawy przeciwdziała przewlekłości z powodu konieczności odroczenia rozprawy. W §36 ust. 1 Regulaminu wewnętrznego urzędowania sądów nakłada się na sędziego sprawozdawcę obowiązek wydania zarządzeń koniecznych do sprawnego rozpoznania sprawy, np. do wezwania organu administracji publicznej do przesłania brakujących akt.

Dla rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki mają też znaczenie czynności stron, np. składane przez pełnomocników wnioski o odroczenie rozprawy z powodu kolizji z innymi obowiązkami czy urlopu. Sąd wprowadzić może odroczyć rozprawę tylko na zgodny wniosek stron z ważnej przyczyny (art. 99 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi), ale nieuwzględnienie takiego wniosku może prowadzić do nieważności postępowania sądowego z powodu pozbawienia strony możliwości obrony. Do takich czynności należy też zawieszenie postępowania na zgodny wniosek strony (art. 126 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

Rozpoznając skargi o stwierdzenie przewlekłości postępowania, Naczelny Sąd Administracyjny dla ustalenia nieuzasadnionej zwłoki w rozpatrzeniu sprawy uwzględnił rozwiązanie przyjęte w art. 14 ustawy o naruszeniu prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, który stanowi: „Skarżący może wystąpić z nową skargą w tej samej sprawie po upływie 12 miesięcy [...]”. W postanowieniu z 13 sierpnia 2007 r. (sygn. akt II OPP 8/07) Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił: „Ustawa nie określa wprost, jaki okres oczekiwania należy uznać za nieuzasadnioną zwłokę. Pewna wskazówka wynika jednak z art. 14 ustawy z 17 czerwca 2004 r., który stanowi, że ponowna skarga na przewlekłość postępowania w tej samej sprawie może być wniesiona po upływie 12 miesięcy. Oznacza to, iż ustawodawca uznał za przewlekłe postępowanie, które trwa dłużej niż 12 miesięcy. Tymczasem skarga, która wpłynęła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie w styczniu 2006 r., oczekiwała na rozpoznanie 18 miesięcy. Okoliczność, iż liczba spraw wpływających do sądu przekracza możliwości ich szybkiego rozpoznania, nie może sama przez się uzasadniać wniosku, że zwłoka jest uzasadniona, a prawo strony do rozpoznania sprawy nie zostało naruszone”.

W postanowieniu z 13 sierpnia 2007 r. (sygn. akt II OPP 6/07) Naczelny Sąd Administracyjny, również opierając się na art. 14 ustawy o naruszeniu prawa strony

do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, przyjął, że o przewlekłości można mówić, jeżeli czas oczekiwania na wyznaczenie rozprawy w sprawie sądownoadministracyjnej przekracza znacząco 12 miesięcy. Wskazał, że „nierozpoznanie sprawy przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie przez ponad trzy lata od dnia wpłynięcia skargi Marii B. na powołaną decyzję Wojewody Małopolskiego uzasadnia przyjęcie, że w tej sprawie nastąpiło naruszenie prawa skarżącej do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki w rozumieniu art. 2 ustawy. Co prawda, w toku postępowania strona składała wnioski, których konieczność rozpoznania przedłużyła postępowanie, niemniej jednak okresy bezczynności Sądu pomiędzy orzekaniem w postępowaniach wszczętych tymi wnioskami świadczą o prowadzeniu postępowania w sposób przewlekły. Zauważyć bowiem należy, że w ponadrocznym okresie pomiędzy wydaniem prawomocnego orzeczenia w zakresie przyznania skarżącej prawa pomocy (sierpień 2004 r.) a złożeniem przez skarżącą pierwszego wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji (sierpień 2005 r.) Sąd nie podejmował jakichkolwiek czynności procesowych. Podobnie po prawomocnym rozstrzygnięciu sprawy z tego wniosku (listopad 2005 r.) aż do sierpnia 2006 r., kiedy wpłynął ponowny wniosek skarżącej o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji, oddalony postanowieniem tego Sądu z 28 września 2006 r. – Sąd pozostawał bezczynny. Należy też zauważyć, że z akt sprawy nie wynika, aby w toku postępowania Sąd podejmował jakiegokolwiek czynności wyjaśniające w sprawie, stąd brak podstaw do uznania, że okres oczekiwania na wyznaczenie terminu rozprawy był spowodowany koniecznością poczynienia ustaleń czy zawilóścią sprawy”.

W postanowieniu z 29 sierpnia 2007 r. (sygn. akt II OPP 11/07) Naczelny Sąd Administracyjny wskazał: „Co prawda w sprawie objętej skargą na przewlekłość Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu niezwłocznie rozpoznał wniosek skarżących o wyłączenie sędziów Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu od orzekania w sprawie, niemniej jednak późniejsze czynności, dokonywane na skutek wniesienia zażalenia na to postanowienie, naruszały prawo skarżących do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Wskazać chociażby należy na fakt przekazania zażalenia skarżących na postanowienie tego Sądu oddalające wniosek o przyznanie prawa pomocy dopiero w około 4 miesiące po jego wniesieniu. Również po zwrocie akt przez Naczelny Sąd Administracyjny kolejna czynność w sprawie została wykonana dopiero po upływie trzech miesięcy, a do tego w sposób niezgodny z prawem (zarządzenie z 23 czerwca 2006 r. zostało uchylone postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 grudnia 2006 r.). Sąd pozostawał bezczynny także w okresie od marca do sierpnia 2007 r. w sytuacji, gdy do nadania biegu zażaleniu na postanowienie oddalające wniosek o wyłączenie sędziów wystarczyło raz jeszcze wezwać skarżących do wykonania prawomocnego

zarządzenia w przedmiocie uiszczenia wpisu od zażalenia, co zresztą Sąd uczynił dopiero po wpływie skargi na przewlekłość. W tych okolicznościach Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że postępowanie było prowadzone w sposób przewlekły w rozumieniu powoływanych wyżej przepisów ustawy. Wydłużone okresy oczekiwania na wykonanie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu powoływanych wyżej czynności procesowych (niejednokrotnie o charakterze technicznym) nie mogą bowiem zostać uznane za usprawiedliwione, skoro w czasie ich trwania Sąd nie podejmował jakichkolwiek działań zmierzających do zakończenia postępowania w sprawie z wniosku skarżących o wyłączenie sędziów. Przy podejmowaniu czynności procesowych Sąd winien mieć na uwadze także charakter sprawy, od której rozpoznania zależy bieg sprawy głównej”.

Nierozpoznanie sprawy sądownoadministracyjnej przez sąd administracyjny obejmuje zróżnicowane okresy – od roku do kilku lat. Nierozpoznanie sprawy sądownoadministracyjnej przez 12 miesięcy można zaklasyfikować do naruszenia prawa strony do rozpatrzenia bez nieuzasadnionej zwłoki, ale już nierozpoznanie przez kilka lat jest kwalifikowaną beczynnością sądu administracyjnego.

V. Beczynność sądu administracyjnego w szerokim znaczeniu

„Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności” stanowi o prawie do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej stanowi o prawie rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Konstrukcja rozpatrzenia sprawy odnosi się jednak bezpośrednio do sądów powszechnych, które sprawują wymiar sprawiedliwości, merytorycznie rozpoznając i rozstrzygając sprawę cywilną czy sprawę karną. Sądy administracyjne w polskim systemie prawnym mają kompetencję judykacyjną kasacyjną. Oznacza to, że strona uzyskuje rozstrzygnięcie sporu o zgodność z prawem działania organu wykonującego administrację publiczną. Ukształtowanie praw lub obowiązków jednostki następuje zatem, po rozstrzygnięciu sprawy sądownoadministracyjnej, w postępowaniu przed organem wykonującym administrację publiczną. Z tego względu dla jednostki duże znaczenie mają czynności sądu po rozpatrzeniu sprawy. Rozważając te czynności sądu, należy wyodrębnić czynności związane z rozstrzygnięciem sprawy oraz związane z wykonaniem orzeczenia sądu.

Pierwszy rodzaj czynności związanych z rozstrzygnięciem sprawy sądownoadministracyjnej wymaga rozważenia co do zakresu pojęcia rozstrzygnięcia, a mianowicie: czy rozstrzygnięcie sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki to podjęcie wyroku, czy też o rozstrzygnięciu można mówić tylko w wypadku gdy czynność sądu stanowi zamkniętą całość, a zatem rozstrzygnięcie sprawy sądownoadministracyjnej następuje gdy orzeczenie sądu jest pełne. Na podstawie rozwiązania

przyjętego w art. 137 §4, art. 138, art. 139 §4, art. 141 §1, art. 143, art. 144 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi można wskazać, że rozstrzygnięcie sprawy sądowoadministracyjnej zawarte w sentencji wyroku jest rozstrzygnięciem sprawy, które jest podstawą do ustalenia zachowania prawa do rozstrzygnięcia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Zgodnie z art. 144 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, „Sąd jest związany wydanym wyrokiem od chwili jego ogłoszenia, a jeżeli wyrok został wydany na posiedzeniu niejawnym – od podpisania sentencji wyroku”. Artykuł 139 §3 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stanowi: „Ogłoszenia wyroku dokonuje się przez odczytanie sentencji. [...] Po ogłoszeniu sentencji przewodniczący lub sędzia sprawozdawca podaje ustnie zasadnicze powody rozstrzygnięcia. [...]”. Nie można jednak nie uwzględnić, że pełne rozstrzygnięcie dla stron następuje gdy wyrok zostaje uzasadniony. Daje to nie tylko podstawę do rozważenia zasadności skorzystania ze środków odwoławczych w razie wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego, ale dopiero po uzasadnieniu wyroku uwzględniającego skargę otwiera się droga do merytorycznego rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach jednostki. Zgodnie z art. 153 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, „Ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie ten sąd oraz organ, którego działanie lub bezczynność była przedmiotem zaskarżenia”. Ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi reguluje termin sporządzenia uzasadnienia wyroku. Według art. 141 §1, w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym uzasadnienie wyroku sporządza się z urzędu w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia wyroku albo podpisania sentencji wyroku wydanego na posiedzeniu niejawnym. W sprawach, w których skargę oddalono, uzasadnienie sporządza się na wniosek strony zgłoszony w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyroku albo doręczenia odpisu sentencji wyroku. Uzasadnienie wyroku sporządza się w terminie 14 dni od dnia zgłoszenia wniosku. W postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym sporządza się uzasadnienie wyroku z urzędu w terminie 30 dni (art. 193 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Regulacja ustawowa terminu przygotowania uzasadnienia wyroku nie oznacza zachowania tego ustawowego terminu. Przekroczenie ustawowego terminu sporządzenia uzasadnienia należy łączyć z naruszeniem prawa do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, a zatem nie tylko rozpatrzenie przez ogłoszenie sentencji wyroku, ale też sporządzenie uzasadnienia w terminie ustawowym stanowi o przewlekłości postępowania sądowoadministracyjnego.

Rozważając kwestie bezczynności sądu administracyjnego w szerokim znaczeniu, należy zważyć na to, że nie tylko rozstrzygnięcie sprawy sądowoadministracyjnej przez podjęcie wyroku kończy postępowanie sądowoadministracyjne.

Trzeba podkreślić, że dla jednostki istotne znaczenie ma wprowadzenie rozstrzygnięcia sprawy sądownoadministracyjnej, ale dla ukształtowania zarówno jej uprawnień, jak i obowiązków istotne jest rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej na drodze administracyjnej. Dlatego też ważne są czynności sądu związane z wykonaniem orzeczenia sądowego. Według art. 286 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, „Po uprawomocnieniu się orzeczenia sądu pierwszej instancji akta administracyjne sprawy zwraca się organowi administracji publicznej, załączając odpis orzeczenia ze stwierdzeniem jego prawomocności” (§1). Termin załatwienia sprawy przez organ administracji, określony w przepisach prawa lub wyznaczony przez sąd, liczy się od dnia doręczenia akt organowi. Samo zatem rozstrzygnięcie sprawy sądownoadministracyjnej przez podjęcie orzeczenia w terminie 12 miesięcy nie jest zakończeniem dla jednostki postępowania, konieczne są bowiem czynności orzecznicze, do których należy zaliczyć sporządzenie uzasadnienia oraz czynności wykonawcze doręczenia orzeczenia stronom, a następnie po uprawomocnieniu orzeczenia zwrot akt organowi administracji publicznej.

VI. Bezczynność w sprawie

Rozważając bezczynność w sądownictwie administracyjnym, należy zwrócić uwagę na to, że dla jednostki w zakresie wykonywania administracji publicznej rozstrzygnięcie sprawy sądownoadministracyjnej stanowi etap w załatwieniu jej sprawy administracyjnej. Warto zatem podkreślić, że dla jednostki rozstrzygnięcie o jej prawach i obowiązkach stanowi całość. Czas postępowania przed organami administracji publicznej, następnie przed sądem administracyjnym oraz powrót na drogę postępowania przed organami administracji publicznej składa się na jednolity okres załatwienia jej sprawy administracyjnej. Podkreśla to Europejski Trybunał Praw Człowieka: „Z punktu widzenia art. 6 ust. 1 Konwencji, zakończenie postępowania co do meritum roszczenia nie zawsze oznacza koniec »rozstrzygnięcia o prawach cywilnych« w rozumieniu tego przepisu. Rozstrzygający jest w tym wypadku moment, w którym dochodzone przez skarżącego roszczenie stało się rzeczywiście »skuteczne«, to znaczy, kiedy jego lub jej roszczenia rozpatrywane na drodze sądowej zostały ostatecznie zaspokojone”²⁴. Trwające lata procesy w sprawie, wielokrotny powrót na drogę postępowania sądownoadministracyjnego, a następnie drogę postępowania administracyjnego podważa zaufanie do organów państwa. Z tego względu ważne jest zapewnienie pełnego systemu gwarancji prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

²⁴ Wyrok z 2.07.2002 r., nr 71891/01, Lex nr 54074.

VII. Gwarancje prawne ochrony prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki

Gwarancje prawne ochrony strony przed przewlekłością postępowania można podzielić na gwarancje prewencyjne i represyjne.

Gwarancje prewencyjne to instytucje zapewniające rozpatrzenie sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, np. obowiązek podjęcia przez sąd określonych czynności niezwłocznie, wyznaczanie kolejności rozpoznawania spraw według wpływu, termin sporządzenia uzasadnienia.

Gwarancje represyjne wprowadza ustawa o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. Do nich zaliczyć należy:

- skargę o stwierdzenie przewlekłości postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym, jak i Naczelnym Sądem Administracyjnym;
- roszczenie o odszkodowanie.

Skarga o stwierdzenie przewlekłości postępowania przysługuje w postępowaniu sądownoadministracyjnym skarżącemu oraz uczestnikowi na prawach strony. Skarżący może wnieść skargę, jeżeli w jego ocenie nastąpiło naruszenie jego prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, gdy postępowanie w tej sprawie trwa dłużej niż to konieczne do wyjaśnienia okoliczności faktycznych i prawnych, które są istotne dla rozstrzygnięcia sprawy. Skarga służy w toku postępowania, a zatem przed podjęciem wyroku. Wnosi się ją do sądu, przed którym toczy się postępowanie. Skarga musi spełniać wymagania formalne co do formy, treści oraz wpisu. Wnosi się ją w formie pisemnej. Skarga powinna czynić zadość wymaganiom pisma procesowego, a ponadto zawierać: 1) żądanie stwierdzenia przewlekłości postępowania w sprawie, której skarga dotyczy; 2) przytoczenie okoliczności uzasadniających żądanie. Może zawierać żądanie wydania sądowi rozpoznającemu sprawę zlecenia podjęcia w wyznaczonym terminie odpowiednich czynności oraz zasądzenia odpowiedniej sumy pieniężnej. Skarga podlega opłacie w wysokości 100 złotych.

Właściwy do rozpoznania skargi jest Naczelny Sąd Administracyjny, który rozpoznaje ją w składzie trzech sędziów. Naczelny Sąd Administracyjny odrzuca skargę gdy została wniesiona przez podmiot nielegitymowany, jeżeli nie spełnia wymagań materialnych (żądania stwierdzenia przewlekłości i przytoczenia okoliczności uzasadniających żądanie) bez wezwania do usunięcia wad oraz ponowną skargę o stwierdzenie przewlekłości wniesioną przed upływem 12 miesięcy. Jeżeli nie ma podstaw do odrzucenia skargi o przewlekłość, Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje skargę, uwzględniając terminowość i prawidłowość czynności podjętych przez sąd w celu wydania w sprawie rozstrzygnięcia co do istoty. Sąd, rozpoznając

skargę, zawiadamia o toczącym się postępowaniu Skarb Państwa – prezesa tego sądu, którego działanie lub bezczynność według twierdzeń skarżącego spowodowało przewlekłość postępowania, doręczając odpis skargi. Skarbowi Państwa, w razie zgłoszenia udziału, przysługują prawa strony w zakresie rozpoznania skargi.

Po rozpoznaniu Naczelny Sąd Administracyjny podejmuje postanowienie:

1) w razie gdy skarga jest nieuzasadniona – o jej oddaleniu;

2) w razie gdy jest uzasadniona:

– o stwierdzeniu, że w postępowaniu nastąpiła przewlekłość;

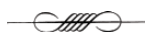
– na żądanie skarżącego, stwierdzając przewlekłość postępowania może zalecić podjęcie przez sąd rozpoznający sprawę co do istoty odpowiednich czynności w wyznaczonym terminie; zalecenia nie mogą wkraczać w zakres oceny faktycznej i prawnej sprawy;

– na żądanie skarżącego przyznać od Skarbu Państwa odpowiednią sumę pieniężną, nieprzekraczającą 10 000 złotych; wypłaty dokonuje sąd prowadzący postępowanie, w którym nastąpiła przewlekłość postępowania, ze środków własnych tego sądu.

W razie stwierdzenia przewlekłości postępowania służy stronie roszczenie o odszkodowanie. Według art. 15 ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu bez nieuzasadnionej zwłoki: „Strona, której skargę uwzględniono, może w odrębnym postępowaniu dochodzić naprawienia szkody wynikłej ze stwierdzonej przewlekłości od Skarbu Państwa... [ust. 1]. Postanowienie uwzględniające skargę wiąże sąd w postępowaniu cywilnym o odszkodowanie lub zadośćuczynienie co do stwierdzonej przewlekłości postępowania [ust. 2]”.

Strona, która nie wniosła skargi na przewlekłość postępowania, może dochodzić – na podstawie art. 417 Kodeksu cywilnego – naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości po prawomocnym zakończeniu postępowania co do istoty sprawy (art. 16 ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki).

Na podstawie art. 34 „Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności” strona może złożyć skargę do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na naruszenie prawa do rozpatrzenia sprawy w postępowaniu sądowym w rozsądnym terminie.



prof. dr hab. Janusz Borkowski
Uniwersytet Łódzki

BEZCZYNNOŚĆ W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ¹

1. Prawo administracyjne materialne zawiera wiele regulacji prawnych, które można podzielić na dwie grupy. Pierwszą stanowią regulacje wprost i bezpośrednio określające skonkretyzowane prawa lub obowiązki różnych podmiotów, drugą – odnoszące się pośrednio do indywidualnych praw lub obowiązków. „Pośrednio” oznacza, że wymagają skonkretyzowania w aktach lub czynnościach organów administracji publicznej.

W pierwszym wypadku egzekwowanie obowiązków lub korzystanie z praw może odbywać się albo zupełnie bez udziału organów administracji publicznej, gdy są one realizowane bezkonfliktowo, albo będzie wymagać jej działań tylko w razie konieczności rozstrzygnięcia sporu co do prawa lub obowiązku, stwierdzenia jego treści, jak również podejmowania działań o charakterze lub skutku egzekucyjnym. W drugim wypadku udział organów administracyjnych w konkretyzacji prawa zawsze będzie miał miejsce w celu podjęcia aktu stosowania prawa; bez tego nie wejdą do obrotu prawnego indywidualne obowiązki lub uprawnienia. Takie unormowania prawne stwarzają podstawę roszczeń wobec organów administracji publicznej podmiotów domagających się praw lub określenia obowiązków albo są podstawą działań podejmowanych przez organ administracyjny z urzędu w ramach realizacji prawnie określonych zadań.

Istnienie przepisów prawnych regulujących pośrednio prawa lub obowiązki jednostkowe nakłada na organy administracji publicznej szczególny obowiązek

¹ „Zwłoka jest najbardziej zabójczą formą odmowy” – twierdził C. N. Parkinson, *Prawo zwłoki*, Warszawa 1967, s. 7.

urzędowy, polegający na podejmowaniu w różnym trybie i formie prawnej tego, co nazywane jest umownie decyzją stosowania prawa. Decyzje stosowania prawa są podejmowane w sytuacji nieustalenia prawa lub sporu o prawo, co „polega na ustaleniu konsekwencji prawnych stanu faktycznego albo stwierdzeniu lub stworzeniu pozycji prawnej adresata decyzji”, a to prowadzi do ustanowienia jednostkowej konkretnej normy prawnej w sferze prawa publicznego².

Szeroki zakres obligatoryjnego udziału organów administracji publicznej w konkretyzacji prawa obowiązującego powoduje, że w regulacjach prawnych, orzecznictwie i doktrynie wiele uwagi poświęca się środkom zwalczania bezczynności, którą można nazwać orzecznictwem, a nieco mniej – bezczynności, którą umownie można określić jako egzekucyjną. W odniesieniu do bezczynności orzeczniczej trzeba zwrócić uwagę zwłaszcza na przepisy o charakterze proceduralnym, przede wszystkim składające się na postępowania administracyjne jurysdykcyjne. W drugim wypadku trzeba zająć się poszczególnymi rodzajami prawnych form działania administracji, znajdujących zastosowanie w konkretnych sytuacjach. Można tu wspomnieć o wyroku NSA z 22 września 1981 r., II SA 442/81³, stwierdzającym nieważność decyzji administracyjnej wydanej w wypadku gdy należało od razu egzekwować obowiązki ustanowione bezpośrednio przepisami prawa, a więc gdy podjęto działania orzecznicze, chociaż należało zastosować czynności bezpośrednio służące wykonaniu prawa obowiązującego i na tej drodze doprowadzić do powstania wymaganego stanu faktycznego lub prawnego.

2. Bezczywność organu administracji publicznej może przejawiać się w różnych postaciach naruszenia urzędowego obowiązku działania, w rozmaitych rodzajach jego bierności. Celowe wydaje się podjęcie próby sporządzenia typologii praktycznej przypadków, w których można stwierdzić lub dostrzec przejawy bezczynności organów administracji publicznej, kwalifikowane albo jako faktyczne, albo prawne.

Ze względu na przyczyny, bezczynność może być:

1) losowa, gdy powodują ją okoliczności nadzwyczajne odcinające od komunikacji z organem, uniemożliwiające działanie osobom, urządzeniom technicznym (co znamienne w dobie informatyzacji), czyli różne skutki kwalifikowane jako działanie siły wyższej;

2) wynikająca z pozostawania w błędzie co do rodzaju i zakresu obowiązku działania; może to być błąd co do faktu (ocena okoliczności) lub co do prawa (nieprawidłowe ustalenie znaczenia norm prawnych);

² W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki: *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 455.

³ ONSA 1981, nr 2, poz. 89.

3) spowodowana niewiedzą lub nieudolnością organizacyjną, gdy giną akta, dokumenty, wadliwa jest rejestracja, ewidencja, reorganizacje przerywają ciągłość działania osób lub komórek organizacyjnych;

4) zamierzona, z uwagi na politykę prowadzoną lub narzuconą w niektórych sprawach, rodzajach spraw, obszarach objętych zakresem zadań i właściwości;

5) „wynikowa”, zaistniała wskutek nieudolności powodowanej brakiem kwalifikacji fachowych lub też pozorowania aktywności zawodowej wykluczającej skutki faktyczne lub prawne wobec podmiotów zewnętrznych;

6) „opozycyjna”, spowodowana celowym dążeniem do utrzymania raz zajętego stanowiska, bez względu na następstwa.

Jak każda typologia praktyczna, również i ta musi być traktowana jako otwarta, do której można coś dodać lub z niej usunąć, ale sądzę, że nawet w tej postaci pozwoli na pewne uporządkowanie dalszych rozważań.

Kontynuując kategoryzowanie przypadków beczynności administracji publicznej, trzeba przejść do rozpatrzenia zagadnień bardziej szczegółowych. Z uwagi na sytuacje, w których pojawia się beczynność, można wyróżnić przypadki następujące: 1) nie wszczyna się nakazanego działania obowiązkowego pomimo kategorycznych przesłanek jego podjęcia; 2) nie podejmuje się działania fakultatywnego, chociaż okoliczności, które należy ocenić na zasadzie uznania administracyjnego, wskazują na jego potrzebę i zasadność; 3) nie kontynuuje się już rozpoczętych działań, bez widocznych faktycznych lub prawnych przeszkód w ich prowadzeniu; 4) nie zamyka się definitywnie sprawy, pozostawiając ją jako otwartą, w stanie zawisłości, bez określenia terminu zakończenia lub wskazania okoliczności, w jakich zostanie zakończona; 5) nie podejmuje się działań zmierzających do realizacji już wydanych aktów lub osiągnięcia skutku dokonanych wcześniej czynności.

W odniesieniu do działalności orzeczniczej można wyróżnić kilka przypadków, w których z różnym stopniem poprawności można także mówić o beczynności organu administracyjnego w konkretnej sprawie indywidualnego podmiotu. W toku postępowania administracyjnego stan beczynności organu administracyjnego może występować w sytuacji tzw. spoczywania procesu, czyli czasowego zastoju czynności procesowych z powodu braku zainteresowania stron nadaniem im dalszego biegu i biernej akceptacji tego stanu rzeczy przez organ. Podobny charakter ma sytuacja istniejąca w okresie wyczekiwania na zajęcie stanowiska przez organ współdziałający przy wydaniu decyzji, zwłaszcza ze względu na oczekiwanie na uzyskanie cechy ostateczności przez akt zawierający to stanowisko; co mocno zaznaczono w uchwale nr 7 NSA z 9 listopada 1998 r., OPS 8/98⁴. W zasadzie z pełną beczynnością organu administracyjnego mamy do czynienia w okresie zawieszenia

⁴ ONSA 1999, nr 1, poz. 7.

postępowania administracyjnego obligatoryjnego albo fakultatywnego, bo tylko wyjątkowo powstaje w tym czasie urzędowy obowiązek dokonywania czynności służących ochronie dóbr poddanych szczególnej ochronie (życie, zdrowie ludzi, poważna szkoda). Znamiona bezczynności próbuje się niekiedy przypisać znacznej przewlekłości postępowania, temu co bywa określane jako biurokratyczne działanie, w wyniku czego czas załatwienia sprawy nie mieści się w rozsądnym terminie. Osobnego potraktowania wymaga sytuacja określana mianem milczenia administracji.

Jako przypadek milczenia administracji kwalifikuje się sytuację, gdy uprawniony podmiot dokonuje czynności, która ma inicjować działanie organu administracyjnego i spowodować wydanie odpowiedniego aktu lub dokonanie oczekiwanej czynności albo po upływie z góry określonego terminu nadać cechę legalności działaniu wspomnianego podmiotu. W celu ochrony uprawnień jednostki z pojęciem milczenia administracji wiązano dwie konstrukcje prawne: upływ terminu uznawano albo za decyzję odmowną, co otwierało drogę do wnoszenia środków zaskarżenia, albo za decyzję pozytywną, za milczące przyzwolenie na działanie jednostki określone w jej wniosku. Trzeba od razu zaznaczyć, że potraktowanie upływu terminu jako ustanawiające fikcję decyzji negatywnej albo pozytywnej będzie mieć znamiona bezczynności tylko w relacji zewnętrznej: organ – wnioskodawca. Organ administracyjny mógł bowiem w czasie biegu terminu załatwienia sprawy ustalić w drodze czynności wewnętrznych, że można uznać za celowe dopuszczenie w sprawie takiego skutku, jaki prawo przywiązuje do upływu terminu. Byłby to pewien rodzaj polityki administracyjnej prowadzonej w celu odsunięcia od siebie skutków stanowczej odmowy albo pobłażliwego traktowania roszczeń dotyczących jednostkowych praw i przeniesienia ciężaru odpowiedzialności na organy wyższego stopnia lub też na sąd administracyjny.

3. Do wiążącego ustalenia, że mamy do czynienia z bezczynnością administracji publicznej, konieczne jest zastosowanie kryteriów oceny ustanowionych wprost w przepisach prawa obowiązującego lub z nich wyprowadzonych w wyniku wykładni. Na plan pierwszy, jako elementarne kryterium oceny, wysuwa się naruszenie terminów ustanowionych w prawie materialnym lub procesowym, ograniczających czas działań w sprawie (termin *ad quem*). Terminy takie, konstruowane jako maksymalne, mogą powodować skutek automatycznie, jeżeli po ich upływie upada możliwość stosowania prawa przez organ administracyjny. Taki właśnie skutek powoduje upływ terminu przedawnienia ustanowiony w prawie materialnym. Terminy ustawowe o charakterze procesowym nie wywołują takich skutków, gdyż z reguły wymagają oceny możliwości ich dotrzymania w konkretnych okolicznościach sprawy, a co ważniejsze, nie pozbawiają organu umocowania do podejmowania decyzji stosowania prawa (nie następuje przedawnienie

orzekania w sprawie). Upływ terminu ustawowego wywiera ten skutek, że otwiera się prawna droga zwalczania beczynności organu środkami procesowymi, zabiegania przez jednostkę dotkniętą w swych prawach beczynnością o zastosowanie wobec organu sankcji. Terminy instrukcyjne wyznaczone przez organ mogą być potraktowane jako próba efektywności działania organów administracyjnych, a tylko pośrednio mogą być kryterium kwalifikowania sytuacji jako znamionującej stan beczynności. Trzeba jednak mieć na uwadze, że terminy takie mogą być przedłużane przez organ administracyjny bez żadnego wpływu na ważność jego czynności podejmowanych w sprawie.

Terminy określone ściśle w dniach lub miesiącach stanowią jeden z rodzajów, drugim zaś są terminy określone przez pewne ich cechy. Do takich należą terminy wynikające z treści prawnych określeń, jak np. termin rozsądny, wykonanie działania niezwłoczne, działanie szybkie, działania bez zbędnej zwłoki. Określenia te traktuje się raczej jako postulaty kierowane do organów administracyjnych, a nie jako wyznaczające ściśle reguły działania. Jeżeli mają one mieć zastosowanie w sprawach prostych i mniejszej wagi, to naruszenie ich można kwalifikować jako przypadek opieszałości organu, ale dopiero wtedy, gdy chodzi o sprawy, w których konieczne jest podejmowanie aktów lub czynności w stanie nagłej konieczności administracyjnej, w sytuacjach określanych jako kryzysowe. Wówczas można uznać, że każde spowolnienie działań będzie miało cechę beczynności.

Ustalenie, czy zachodzi przypadek beczynności organu administracji, jeśli jego działanie miało być wykonane w określonym terminie, jest możliwe tylko wtedy, gdy wiadomo kiedy rozpoczął się bieg terminu. Początek biegu terminu stanowią różne zdarzenia czy też okoliczności faktyczne lub prawne. Do podejmowania czynności rozpoczynających bieg terminu są legitymowane prawnie osoby fizyczne, osoby prawne lub też inne jednostki organizacyjne, występujące z wnioskami lub żądaniami dotyczącymi czynności organów administracyjnych odnoszących się do ich praw lub obowiązków. Taki skutek może również powodować znacznie odformalizowana skarga powszechna lub petycja wnoszona w interesie innych osób lub w interesie publicznym. Działania jednego organu administracyjnego mogą nakładać prawny obowiązek podjęcia czynności przez inny organ (np. przy obowiązku współdziałania). Orzeczenie sądu administracyjnego lub powszechnego, wymagające wykonania przez organ administracyjny, po jego doręczeniu organowi rozpoczyna bieg terminu dokonania nakazanych czynności albo w zakresie orzekania, albo wdrożenia egzekucji administracyjnej. Szczególnym przypadkiem jest obowiązek wykonania orzeczenia sądu administracyjnego wydanego w wyniku skargi na beczynność, w którym stanowi się o terminie załatwienia sprawy.

Przypadkiem, który trzeba kwalifikować jako beczynność administracji, jest brak jakichkolwiek czynności urzędowych w sytuacji, w której na podstawie znamion

sytuacji faktycznej lub prawnej i ich oceny należało przystąpić do działania zgodnie z prawem obowiązującym, bez oczekiwania na inicjatywy zewnętrzne. Może to dotyczyć typowych obowiązków działania w celu nieprzerwanego funkcjonowania infrastruktury miejskiej lub wiejskiej, ale również stanów potencjalnych zagrożeń nadzwyczajnych wynikających z zaniedbań konserwacyjnych np. urządzeń wodnych, instalacji gazowych lub elektrycznych, które powinny być wykonywane przez właścicieli lub użytkowników tych obiektów. Kwalifikowanie takiego przypadku jako beczynności organu administracyjnego lub jego milczenia jest bardziej skomplikowane, gdyż wymaga bezspornego ustalenia naruszenia przez organ obowiązku urzędowego powstałego na podstawie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego. Punkt odniesienia, podstawowy w ocenie braku aktywności, stanowi bowiem unormowanie zadań organu, jego właściwości i kompetencji w relacji do określonych zdarzeń lub stanu faktycznego. W sytuacjach znacznych zagrożeń dóbr chronionych wchodzi w rachubę dodatkowe elementy oceny, ustanowione w przepisach szczególnych, ale poza tymi przypadkami przejawy rozmycia granic obowiązków urzędowych mogą poważnie utrudnić ustalenie faktu beczynności organu administracji publicznej. Przede wszystkim trzeba stwierdzić, od jakiego momentu można mówić o bierności organu administracyjnego, albowiem w takich sytuacjach działania zewnętrzne muszą lub powinny być poprzedzone czynnościami wewnętrznymi, które jako działania operatywne nie zawsze są wystarczająco udokumentowane.

W sprawach jednostkowych zapewne nie uniknie się prób oceny działania administracji lub zarzutów braku aktywności i przypisania jej beczynności w potocznym rozumieniu. Skala ocenianych zaniedbań w wykonywaniu urzędowych obowiązków organu administracyjnego może wtedy rozciągać się od kwalifikowania zachowania jako milczenia w sprawie, aż do traktowania podejmowanych działań jako nieefektywnych, pozorowanych, nieprowadzących do oczekiwanego przez jednostkę skutku prawnego lub faktycznego w rozsądnym czasie. Ocena sytuacji i ustalenie, czy nosi ona rzeczywiście znamiona beczynności administracji, stanowi odrębną kwestię. Wynika to z konieczności przeniesienia ocen na grunt prawa obowiązującego zarówno organy administracyjne, jak i osoby sprawujące ich funkcje, a także pracowników przydanego do pomocy urzędu, a więc w znacznie szerszym zakresie różnych przyczyn i skutków bierności albo też zahamowań lub spowolnień czynności i wpływu na bieg spraw.

4. Lista regulacji prawnych służących zapobieganiu lub zwalczaniu beczynności organów administracyjnych stosowanych niegdyś i obecnie jest obszerna i podlega niewielkim, chociaż stałym zmianom. Można wyróżnić rozwiązania prawne o charakterze ogólnym i szczegółowym, które mieszczą się w sferze

ustrojowej, materialnej oraz procesowej. Do rozwiązań ogólnych trzeba zaliczyć spłaszczenie struktury organów administracji publicznej, lokowanie zadań, kompetencji i właściwości na niskich szczeblach tej struktury, co zapewnia łatwiejszą komunikację z adresatami działań i czynności oraz ułatwia ich aktywność w sprawach. Należą tu także regulacje prawne będące podstawą tworzenia doraźnych zespołów decyzyjnych lub też sztabów kryzysowych na wypadek sytuacji nadzwyczajnych. Z rozwiązaniami ustrojowymi są powiązane unormowania statusu funkcjonariuszy i pracowników organów i urzędów. Pragmatyki służbowe zawsze zawierają regulacje prawne dotyczące prawidłowego, a więc także terminowego, wykonywania obowiązków służbowych, odpowiedzialności porządkowej, służbowej i dyscyplinarnej w razie naruszenia tych obowiązków. Zawarte w nich rozwiązania są komplementarne w stosunku do założeń ustroju i zakresu zadań administracji publicznej przez formułowanie wymagań etyki, koniecznych w sprawowaniu funkcji administracji publicznej. Wspomnieć tu trzeba o deklarowanym w unijnym prawie uprawnieniu jednostki do dobrej administracji oraz o „Europejskim kodeksie dobrej administracji”, przyjętym przez Parlament Europejski 6 września 2001 r.⁵ Założenia dobrej praktyki administracyjnej łączą proste wskazania nauki administracji z zasadą praworządności, etycznego i wręcz przyjacielskiego wykonywania czynności przez pracowników administracji oraz obowiązkiem wydania decyzji w stosownym terminie, nie dłuższym niż 2 miesiące (art. 17 ust. 1).

Rangę ustrojową trzeba przypisać zasadom ogólnym, ustanowionym w Konstytucji, którym są podporządkowane działania organów władzy wykonawczej, a więc oczywiście również dualistycznej administracji publicznej, działającej na podstawie i w granicach prawa. W węższym zakresie podobnie mogą być potraktowane zasady ogólne postępowania administracyjnego oraz postępowania podatkowego, co wystarczy tylko zasygnalizować w tym miejscu⁶.

W prawie materialnym na plan pierwszy wysuwają się zdecydowanie dwie instytucje, a mianowicie przedawnienie oraz kompensacja szkód w drodze odszkodowania. Terminy przedawnienia roszczeń, których dochodzenie wymaga nieodzwrotnie działania administracji publicznej, wywierają dwojaki skutek. Po pierwsze, aktywizują podmioty, które ich dochodzą, po drugie – oddziałują pośrednio na organy administracyjne ze względu na możliwość występowania o odszkodowanie za bezprawność beczynności judykacyjnej stwierdzonej urzędowymi czynnościami

⁵ J. Świątkiewicz: *Europejski kodeks dobrej administracji*, (tekst z komentarzem), Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa, 2007, s. 15–41.

⁶ B. Adamiak, J. Borkowski: *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2007, s. 32–51.

(art. 417 §1 i 2 oraz art. 417¹ §3 k.c.)⁷. Dodać tu trzeba związane z dyscypliną finansów publicznych dalsze konsekwencje dla organu administracyjnego, jak również pracownika bezpośrednio odpowiedzialnego za wyrządzenie szkody zaniedbaniem swoich obowiązków i narażeniem na odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa lub jednostki organizacyjnej samorządu terytorialnego.

Do środków zapobiegających negatywnym konsekwencjom bezczynności organów administracyjnych, które z natury mieszczą się w sferze prawa materialnego, ale swe skutki rozciągają na dziedzinę regulowaną prawem procesowym, należy konstrukcja wprowadzająca domniemanie podjęcia decyzji administracyjnej po upływie maksymalnego terminu załatwienia sprawy. Konstrukcja ta występuje w dwóch odmianach: albo jako domniemana decyzja odmowna (negatywna) dla strony wnoszącej wniosek o jej wydanie w pierwszej instancji lub składającej odwołanie od niekorzystnej decyzji, albo jako domniemanie decyzji pozytywnej zgodnej z wnioskiem lub odwołaniem strony. Konstrukcja domniemanej decyzji negatywnej miała zapewniać możliwość korzystania ze środków służących weryfikacji decyzji w toku instancji administracyjnych oraz w drodze skargi do sądu administracyjnego. Ze względu na to, że Najwyższy Trybunał Administracyjny nie był właściwy do rozpoznawania skarg na bezczynność organów administracyjnych, w literaturze zwracano uwagę na możliwość wprowadzenia do ustawy fikcji, pełniącej rolę gwarancyjną. Nawiązywano do poglądów doktrynalnych, ale też odwoływano się do francuskiej ustawy z 17 lipca 1900 r. stanowiącej, że milczenie administracji w ciągu 4 miesięcy jest uznane za decyzję odmowną, którą można zaskarżyć do Rady Stanu⁸.

W prawie francuskim nadal obowiązują przepisy dające podstawę do uznania milczenia organu administracyjnego w okresie ponad 2 miesięcy za decyzję domniemaną, jednak reguły obowiązujące w tej materii stały się skomplikowane w odniesieniu do fikcji decyzji pozytywnej dla strony, której stosowanie jest obwarowane kazuistycznymi obostrzeniami różnego rodzaju⁹. Do właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego wprowadzono skargę na milczenie organu administracyjnego w 1980 r., a w kolejnych ustawach rozszerzono zakres jej stosowania na postanowienia oraz inne akty lub czynności indywidualne, nie było więc potrzeby konstruowania w prawie domniemania decyzji negatywnej lub pozytywnej dla stron.

⁷ E. Bagińska: *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 369–375.

⁸ T. Hilarowicz: *Najwyższy Trybunał Administracyjny i jego kompetencja*, Warszawa 1925, s. 108-110.

⁹ J. Borkowski: *Francja, [w:] Postępowanie administracyjne w Europie*, pod red. Z. Kmiecika, Kraków 2005, s. 136-137 i 144-145.

W prawie polskim, w celu uproszczenia i przyspieszenia procesów inwestycyjnych w budownictwie, podzielono sprawy na te, które wymagają pełnej procedury poprzedzającej wydanie pozwolenia na budowę oraz na wymagające tylko zgłoszenia inwestycji z określeniem terminu, w którym organ nadzoru budowlanego władny jest uznać, że konieczne jest pełne postępowanie i wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę. Nie wchodząc w szczegóły regulacji prawnej, trzeba zwrócić uwagę, że ocena przez organ nadzoru budowlanego inwestycji objętej obowiązkiem zgłoszenia będzie dokonywana w trybie postępowania wewnętrznego, bo bez niego nie można byłoby stwierdzić, że należy wszcząć postępowanie o wydanie pozwolenia. Nie bez wątpliwości takie rozwiązanie prawne można potraktować jako wprowadzające konstrukcję domniemanej decyzji pozytywnej dla strony (milczącej aprobaty).

W prawie procesowym występują różne unormowania, które mają służyć zwalczaniu przypadków beczynności organu administracyjnego. Podstawą wszystkich rozwiązań jest ustanowienie maksymalnego terminu załatwienia sprawy administracyjnej, liczonego od wniesionego w niej wniosku albo od pierwszej zewnętrznej czynności, gdy organ działa z urzędu. Do biegu terminu nie wlicza się przewidzianych prawem przerw w czynnościach ani też ich zahamowań wywołanych okolicznościami niezależnymi od organu administracyjnego. Termin taki nie powoduje skutku tożsamego z terminem przedawnienia i jego upływ nie pozbawia organu prawnego umocowania do wydania aktu lub podjęcia czynności. Nie pozbawia też jednostki roszczenia o rozstrzygnięcie sprawy. Prawne następstwa upływu terminu rozstrzygnięcia sprawy mogą być rozmaicie ukształtowane.

Pierwszą konsekwencją jest uprawnienie adresata przyszłych rozstrzygnięć sprawy do skorzystania z żądania dewolucji kompetencji, czyli przekazania sprawy organowi wyższego stopnia¹⁰. Organ ten ma wówczas orzekać za organ pozostający w zwłoce, w tej samej co on instancji, z zachowaniem zwykłych środków weryfikacji rozstrzygnięć. Jest to rozwiązanie prawne, które spełnia swoje zadanie w wieloszczeblowej strukturze organów administracyjnych, określanej mianem smukłej. W strukturze płaskiej natomiast nie nadaje się do zastosowania bez naruszenia wszystkich gwarancji dwuinstancyjności w sprawach indywidualnych, a zwłaszcza weryfikacji rozstrzygnięcia przez organ wyższego stopnia.

Swoistym przykładem jednostkowej dewolucji kompetencji może być rozwiązanie prawne wprowadzone do przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym po upływie terminu wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym lub wojewódzkim wojewoda wzywa organ samorządu terytorialnego do wydania decyzji w dodatkowym terminie, a po

¹⁰ E. Iserzon: *Postępowanie administracyjne. Komentarz*, Kraków 1937, s. 124-126; B. Graczyk: *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1953, s. 100-101; W. Dawidowicz: *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 1962, s. 144-145.

jego bezskutecznym upływie staje się kompetentny do wydania decyzji i obciąża gminę kosztami jej wydania. Sprawy z zakresu planowania przestrzennego należą do zadań własnych organów samorządu terytorialnego, a wspomniane rozwiązanie prawne dopuszcza wyjątkowo przejęcie kompetencji organu tego samorządu przez organ administracji rządowej¹¹.

Innym rodzajem włączenia organów administracyjnych wyższego stopnia w zapewnienie terminowości działania organów niższego stopnia jest system sygnalizacji uchybień terminom załatwienia sprawy. Organ administracyjny popadający w zwłokę w załatwieniu sprawy ma obowiązek poinformowania o tym stronę oraz organ wyższego stopnia, jednocześnie wyznaczając nowy termin zakończenia sprawy. W przepisach tekstu pierwotnego Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 33 i 34) unormowanie obowiązku organu dokonywania sygnalizacji nieterminowości załatwiania spraw powiązано z prawem strony do wniesienia zażalenia do organu wyższego stopnia¹². Elementem zapewniającym efektywność tych środków zwalczania bezczynności miało być pociągnięcie do odpowiedzialności służbowej lub dyscyplinarnej pracownika winnego zaniedbania obowiązków (art. 35). Sankcje takie mogły jednak być wymierzane tylko na podstawie odrębnych przepisów i w przewidzianych w nich trybach postępowania, bo wymieniony przepis Kodeksu nie stanowił samodzielnej podstawy ich stosowania.

Sygnalizacja jako instrument zwalczania bezczynności lub opieszałości organów administracyjnych nie sprawdziła się, bo stała się tylko rutynowym działaniem w wielu sprawach. Przy nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego w 1980 r. odstąpiono od jej stosowania. Cały ciężar zwalczania bezczynności został przeniesiony na procesową aktywność strony postępowania, której służy prawo wniesienia zażalenia¹³ do organu wyższego stopnia po zawiadomieniu jej przez organ administracyjny o uchybieniu maksymalnemu terminowi załatwienia sprawy i wyznaczeniu nowego. Zachowano odesłanie do odrębnych przepisów odnośnie do odpowiedzialności służbowej lub dyscyplinarnej pracownika winnego nieterminowości załatwienia sprawy. W toku prac legislacyjnych rozważano możliwość wprowadzenia do przepisów Kodeksu podstawy prawnej dochodzenia przez stronę poszkodowaną bezczynnością organu odszkodowania za poniesioną stratę oraz dochodzenia przez Skarb Państwa roszczeń regresowych wobec pracownika winnego zaniedbań¹⁴. Takie stanowcze rozwiązanie prawne nie znalazło się w projekcie

¹¹ *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2004, s. 396-398.

¹² W. Dawidowicz, *op. cit.*, s. 145-147.

¹³ W postępowaniu podatkowym przemianowano ten środek zaskarżenia na „ponaglenie”, bez zmiany jego istoty i skutku prawnego.

¹⁴ Opinia Zespołu Ekspertów w sprawie aktualizacji Kodeksu postępowania administracyjnego, Kancelaria Sejmu, Biuro Prawne, Warszawa, lipiec 1977 r., s. 29.

ustawy nowelizującej Kodeks, jako zbyt restrykcyjne. Zasady odpowiedzialności za administracyjną beczczynność judykacyjną unormowano dopiero przy nowelizacji Kodeksu cywilnego w 2004 r.

Poza ramami postępowania administracyjnego o charakterze jurysdykcyjnym, zarówno ogólnego, jak i szczególnego, mają zastosowanie odrębne środki zwalczania beczczynności organów administracji publicznej. Przede wszystkim trzeba wskazać na skargę powszechną lub petycję, która jest mocno osadzona w przepisach Konstytucji RP (art. 63) i ukształtowana w Kodeksie postępowania administracyjnego jako ogólnie dostępny instrument kontroli społecznej działania administracji publicznej. Jej przedmiotem mogą być wszelkie przypadki nieprawidłowości w działaniach administracji publicznej, w tym również jego przewlekłość lub zbiurokratyzowanie (art. 227 k.p.a.). Skarga służy uruchomieniu wewnętrznego trybu kontroli działania osób i organów, a w związku z tym odróżnienia wymaga samo załatwienie skargi, zamieszczone w zawiadomieniu skierowanym do skarżącego, od załatwienia sprawy, w której skargę lub petycję wniesiono¹⁵. Z tego powodu skargę powszechną (petycję) należy potraktować jako pośrednią formę zwalczania beczczynności w administracji publicznej, ponieważ służy ona uruchomieniu czynności w sferze działań o charakterze wewnętrznym, a ich skuteczność jest oceniana wewnątrz administracji.

Do środków bezpośrednich zwalczania beczczynności administracji publicznej należy zaliczyć jednorazową grzywnę nakładaną na opieszały organ. Sąd administracyjny, w postępowaniu wszczętym wskutek odpowiedniej skargi strony, władny jest wymierzyć grzywnę organowi, który nie wykonał jego wcześniej wydanego orzeczenia¹⁶. Inaczej uregulowano stosowanie jednorazowej grzywny w Prawie budowlanym, bo w przypadku uchybienia ustawowemu terminowi do wydania pozwolenia na budowę organ wyższego stopnia wymierza opieszałemu organowi, w drodze postanowienia, grzywnę w kwocie ustalonej w ustawie, która jest ściągana w trybie egzekucji administracyjnej.

5. Znaczenie pojęcia „beczczynność administracji publicznej” musi uwzględniać wiele okoliczności, w jakich działają organy władzy wykonawczej. Nie jest to zatem pojęcie, którego treść i zakres mogą być ustalone intuicyjnie, jako potocznie oczywiste i zrozumiałe. Administracja publiczna stanowi strukturę złożoną z wielu różnych elementów o zmiennym zakresie zadań i kompetencji oraz zmiennym składzie osobowym, co ogranicza skuteczność realizowania jednolitych standardów działania we wszystkich wypadkach. Konieczność stosowania wielu kryteriów

¹⁵ B. Adamiak, J. Borkowski: *Postępowanie ...*, op. cit., s. 593-594.

¹⁶ Francuskie sądy administracyjne stosują jako środek zapewniający wykonanie orzeczenia w ustalonym terminie stawkę kary pieniężnej wymierzanej za każdy dzień zwłoki.

w celu stwierdzenia, że w danej sytuacji, sprawie lub okolicznościach zaistniała beczynność administracji powoduje, że ocena nie zawsze będzie jednoznaczna, a to może komplikować stosowanie środków zwalczania beczynności administracji i osłabiać ich efektywność. Wobec istnienia wielu postaci beczynności oraz rozległej regulacji prawnej wprowadzającej przepisy umożliwiające jej zwalczanie można wnioskować, że samo zjawisko jest chyba nieodłączne od działania wysoce złożonej struktury organizacyjnej i funkcjonalnej, jaką jest administracja publiczna. Korygowanie i usuwanie negatywnych skutków beczynności w sferze faktów i prawa jest możliwe tylko do pewnych granic, wyznaczonych odwracalnością skutków lub zasadami kompensacji szkód. Pełna eliminacja tego zjawiska i jego następstw z funkcjonowania administracji publicznej nie wydaje się prawdopodobna. W miarę narastania cywilizacyjnych i społecznych komplikacji funkcji i zadań aparatu władzy wykonawczej jego opanowanie będzie coraz trudniejsze. Dotyczy to zarówno samej administracji, sądownictwa administracyjnego krajowego, jak i unijnych organów sądownictwa, ale przede wszystkim jednostki, która powinna umieć odnaleźć się w meandrach procedury zwalczania beczynności i dochodzenia naprawy jej negatywnych skutków.



dr Czesława Rudzka-Lorentz
dyrektor Departamentu Administracji Publicznej NIK

BEZCZYNNOŚĆ ADMINISTRACJI W ŚWIETLE KONTROLI NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Problem beczynności administracji publicznej należy, jak się wydaje, potraktować jako pretekst do rozważań na temat wizji współczesnej administracji – czym powinna być, jaką rolę ma odgrywać w funkcjonowaniu demokratycznego państwa. Najwyższa Izba Kontroli w swoich kontrolach wielokrotnie stwierdza przypadki beczynności struktur administracyjnych w realizacji wielu zadań publicznych. Będą one przytaczane w dalszej części wystąpienia. Jednak tak naprawdę istotne jest nie samo zidentyfikowanie beczynności, ale rozpoznanie jej przyczyn, a nade wszystko wpływu na efektywność wydawania środków publicznych i jakości obsługi obywateli. Należy więc spojrzeć na administrację szerzej, jak na system zarządzania publicznego ściśle związany z osiąganiem celów praktycznych, a nie tylko jak na narzędzie zapewniające zachowanie porządku prawnego. Takie podejście jest zbieżne ze strategicznym celem działania NIK, którym jest skuteczne i pozytywne oddziaływanie na organy państwa w trosce o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej. To dlatego Izba, przeprowadzając kontrole, posługuje się w ocenach nie tylko kryterium legalności, lecz także kryterium rzetelności, celowości i gospodarności.

Przechodząc do ilustracji problemu administracyjnej beczynności przykładami z kontroli NIK, można wskazać kilka charakterystycznych obszarów działalności, a właściwie zaniechań działań urzędów, które negatywnie wpływają na realizację ich podstawowych zadań:

1. Zwłoka w wydawaniu decyzji administracyjnych oraz opieszałość w obsłudze obywateli i innych podmiotów.
2. Przewlekłość procesu legislacyjnego i wynikające z tego luki w prawie, przy czym warto w tym kontekście wyodrębnić problematykę wykorzystania środków z Unii Europejskiej.
3. Zaniechania i opieszałość w tworzeniu i wdrażaniu różnego rodzaju aktów i procedur o charakterze wewnętrznym, dotyczących organizacji i funkcjonowania jednostek.
4. Brak dbałości o zapewnienie rzetelnych baz danych informacyjnych, wspomagających działalność urzędów.
5. Unikanie jawności i przejrzystości funkcjonowania administracji, szczególnie przez ograniczanie dostępu do informacji publicznej.
6. Lekceważenie roli nadzoru i kontroli nad realizacją zadań przez podległe podmioty wykonujące zadania publiczne.

Ad 1. Zwłoka w wydawaniu decyzji administracyjnych oraz opieszałość w obsłudze obywateli i innych podmiotów.

Klasycznym przykładem beczynności administracji jest zwłoka w wydawaniu decyzji administracyjnych oraz opieszałość w przyjmowaniu i rozpatrywaniu skarg i wniosków obywateli. Zbędna zwłoka zawsze negatywnie wpływa na opinie o organach władzy publicznej i nie służy budowaniu ich autorytetu. Wiele nieprawidłowości w powyższym zakresie ujawniła kontrola **realizacji przez gminy zadań z zakresu spraw obywatelskich**. Liczne, skutkujące zwłoką nieprawidłowości (w 95% objętych kontrolą urzędów gmin) dotyczyły m.in. ograniczania przyjęć obywateli, błędnego kwalifikowania pism będących w swej treści skargami bądź wnioskami do korespondencji bieżącej, braku informacji o sposobie i możliwości wniesienia skargi lub wniosku. W gminach wiejskich często stosowano „zwyczajowe”, niezgodne z k.p.a., procedury postępowania. W większości gmin nie wywiązywano się z obowiązku zapewnienia ochrony przetwarzanych danych osobowych. Ponadto kilka gmin nie miało łączności elektronicznej z Centrum Personalizacji Dokumentów MSWiA, co znacznie wydłużało proces wymiany dowodów osobistych.

Problem zbędnej zwłoki w wydawaniu decyzji administracyjnych ujawniono w Urzędzie Zamówień Publicznych w wyniku kontroli **wplywu przewleklych i unieważnionych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na realizację wydatków publicznych**. Stosunkowo znaczną liczbę decyzji (34 % badanej próby decyzji wydanych po terminie wynikającym z k.p.a.) Prezes UZP wydał z nieuzasadnioną zwłoką, sięgającą nawet ponad 200 dni. Także nieterminowo informowano zamawiających o wynikach przeprowadzonych kontroli uprzednich. Wpływało

to oczywiście na wydłużenie procedur udzielania zamówień publicznych o czas oczekiwania zamawiającego na niezbędne informacje. Okolicznością „łagodzącą” mogło być w tym wypadku bardzo duże obciążenie pracowników czynnościami administracyjnymi (w ciągu 1,5 roku wydano ponad 12 tys. decyzji).

W kontroli tej zwrócono uwagę na problem przedłużających się procedur przetargowych. Zidentyfikowane w niej przyczyny przewlekłości postępowań leżały, zdaniem NIK, zarówno po stronie oferentów, którzy nadużywali prawa do stosowania środków ochrony prawnej, jak i samych zamawiających, którzy popełniając błędy w toku postępowań stwarzali przesłanki dla składania protestów, a następnie – w wyniku nierzetelnego ich rozpatrzenia – odwołań do zespołów arbitrów. Błędy zamawiających niejednokrotnie wymuszały unieważnianie postępowań. W wyniku stosowania środków ochrony prawnej oraz unieważnień, postępowania wydłużały się niekiedy o wiele miesięcy. Należy jednak zaznaczyć, że ewentualne negatywne skutki finansowe związane z przewlekłością (głównie utrata środków z upływem roku budżetowego) były w dużej mierze niwelowane dzięki możliwości korygowania przez jednostki planów finansowych oraz przenoszenia niewykorzystanych w danym roku środków do tzw. środków niewygasających. W efekcie zrezygnowano tylko z nielicznych przewlekłe realizowanych zadań. Trzeba pamiętać o niebezpieczeństwach, jakie niesie ze sobą ograniczone w czasie upoważnienie do wydatkowania przyznanych Polsce środków z funduszy Unii Europejskiej. Przewlekła realizacja zadań współfinansowanych takimi środkami może w konsekwencji spowodować ich utratę.

Ad 2. Przewlekłość procesu legislacyjnego i wynikające z tego luki w prawie.

Problemy administracji publicznej z wykonywaniem zadań często biorą się z niezapewnienia przez administrację sprawnego przebiegu procesu legislacyjnego. Izba, w wyniku przeprowadzonych kontroli, wielokrotnie wskazuje, iż do powstania nieprawidłowości przyczyniły się – wynikające z niekompetencji lub zaniechań urzędników – luki w przepisach, brak rozporządzeń wykonawczych, uregulowania niejasne, dopuszczające odmienne interpretacje, niespójne, a nawet sprzeczne z innymi aktami prawnymi. Efektem takich konstatacji są liczne wnioski *de lege ferenda*, w których Izba sugeruje potrzebę szybkiego naprawienia błędów, wpływających negatywnie na kontrolowaną działalność, a jednocześnie podważających zaufanie obywateli do państwa. Należy stwierdzić, że wnioski takie nieczęsto spotykają się z odpowiednim odzewem organów, do których są skierowane.

Kontrola **funkcjonowania parków narodowych w zakresie zachowania zrównoważonego użytkowania oraz odnawiania zasobów przyrody** wskazała na wiele okoliczności natury prawnej i organizacyjnej, utrudniających zarządom parków wykonywanie przypisanych im zadań. W lutym 2002 r., w wyniku nowelizacji

ustawy o ochronie przyrody z 1991 r., istniejące plany ochrony przyrody utraciły moc obowiązującą. Będący tego konsekwencją brak szczegółowych przepisów powoduje bałagan organizacyjny – nakładanie się kompetencji administracyjnych kilku podmiotów. Jednym z efektów kontroli była sporządzona z inicjatywy NIK, przy udziale ekspertów, lista dobrych praktyk w dziedzinie ochrony przyrody w parkach narodowych.

Przykłady drastycznych zaniechań w tworzeniu prawa wykazała kontrola **budowy Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach** – ZSIN (katastralnego). Konieczność budowy systemu wynika z przyjęcia dokumentu Unii Europejskiej *Partnerstwo dla członkostwa z Polską*, w którym rząd RP zobowiązał się do wprowadzenia katastru nieruchomości, zaś Komisja Europejska uznała tę kwestię za priorytetową z punktu widzenia spełnienia kryterium gospodarczego członkostwa Polski w UE. W tym celu, do końca III kwartału 2000 r. miała zostać opracowana ustawa o systemie katastralnym, a inne przepisy dostosowane do niej lub znowelizowane w części dotyczącej zakładania i prowadzenia katastru nieruchomości. Termin ten nie został dotrzymany. Dopiero w kwietniu 2004 r. rząd opracował założenia programowe (przyjęty 21 kwietnia 2004 r. przez Radę Ministrów *Rządowy program rozwoju ZSIN. Plan wieloletni i realizacja w latach 2004 i 2005 oraz Plan rzeczowo-finansowy budowy Zintegrowanego Systemu Katastralnego*), ale i te dokumenty nie określały docelowego modelu ZSIN, ani szczegółowych zasad jego finansowania. Ustawy o systemie katastralnym nie opracowano do czasu zakończenia kontroli. Według NIK, brak ustawowych regulacji prawnych stanowi istotne zagrożenie dla dalszej budowy ZSIN.

Brak jednolitych przepisów był podstawową przyczyną nieprawidłowości stwierdzonych w toku kontroli **składania oświadczeń majątkowych**. Wyłączenie jawności oświadczeń sędziów i prokuratorów, podczas gdy takie same oświadczenia samorządowców i parlamentarzystów są jawne, oznacza nierówność traktowania podmiotów, na których ciąży taki sam obowiązek prawny, a także nierówny dostęp do informacji o stanie majątkowym tych grup zawodowych. Tylko w przepisach dotyczących samorządowców i parlamentarzystów określono, że podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy w oświadczeniu powoduje odpowiedzialność na podstawie art. 233 §1 Kodeksu karnego; wobec pozostałych osób sankcji takich nie określono. Ponadto w przepisach nieprecyzyjnie przedstawiono tryb, sposób oraz terminy przeprowadzania przez urzędy skarbowe analizy oświadczeń. Poza wskazaniem, że urzędy te powinny przeprowadzić analizę porównawczą oświadczeń z danego roku z wcześniej złożonymi oraz z zeznaniami podatkowymi, nie sprecyzowano ich uprawnień w wypadku stwierdzenia nieprawidłowości. Nie określono też terminu przekazywania oświadczeń do urzędów skarbowych (NIK stwierdziła, że oświadcze-

nia niejednokrotnie przekazywano po upływie wielu miesięcy od daty ich złożenia) oraz terminów, w których analiza powinna być przeprowadzona.

Kontrola **zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa w umowach koncesyjnych na budowę autostrad A2 i A4** wykazała brak rozporządzenia dostosowującego polskie przepisy do wymagań Unii Europejskiej w sprawie pobierania opłaty za używanie infrastruktury drogowej przez pojazdy ciężarowe. Stwierdzono także, że nie zostało znowelizowane rozporządzenie w sprawie uiszczania opłat za przejazd drogami krajowymi (tzw. opłat winietowych). Nieuregulowanie tej sprawy mogło doprowadzić do wszczęcia przez Komisję Europejską postępowania przeciwko RP. Ponadto nie została przez to wykorzystana możliwość osiągnięcia wyższych wpływów do Krajowego Funduszu Drogowego (stawki kształtowały się przeciętnie na poziomie około 40% maksymalnych stawek w UE).

W wyniku kontroli **finansowania dróg publicznych zarządzanych przez samorządy wojewódzkie i powiatowe** Izba postulowała wydanie przez ministra właściwego ds. transportu (na podstawie art. 7 ust. 3 Prawa budowlanego) rozporządzenia określającego szczegółowy zakres kontroli stanu technicznego dróg i drogowych obiektów inżynierskich. Brak rozporządzenia utrudniał zarządom dróg powiatowych wykonywanie zadań z tego zakresu, co sprzyjało dowolności w określaniu stanu technicznego dróg.

W wyniku kontroli **prawidłowości wydatkowania środków publicznych na nabycie gruntów pod budowę dróg oraz przygotowania zmian własnościowych dla tych gruntów i zmian ich przeznaczenia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego** NIK negatywnie oceniła spowolnione pozyskiwanie nieruchomości pod budowę dróg o znaczeniu krajowym. Bariery w tym względzie nie była dostępność środków finansowych, lecz przede wszystkim wymagania wynikające z obowiązujących rozwiązań prawnych. Minister właściwy do spraw gospodarki przestrzennej, pomimo ustawowego upoważnienia, nie określił w drodze rozporządzenia wielu szczegółowych wymagań, które ułatwiłyby – według NIK – organom samorządu województwa sporządzenie nowego lub dokonanie zmian w obowiązującym planie zagospodarowania przestrzennego województwa, m.in. w zakresie krajowych sieci transportowych.

W toku kontroli **działań administracji rządowej i samorządowej w tworzeniu i organizacji systemu ratownictwa medycznego w Polsce** negatywnie oceniono proces organizowania tego systemu. Główną przyczyną nieprawidłowości było to, że minister zdrowia nie wykonał ustawowego obowiązku i do 31 grudnia 2006 r. (tj. przez cały czas obowiązywania ustawy o ratownictwie medycznym) nie wydał 3 aktów prawnych, istotnych dla określenia kształtu i parametrów docelowego systemu organizacji systemu ratownictwa medycznego. Brak przepisów wykonawczych uniemożliwił prawidłową organizację jednostek systemu, a także utrudniał

realizację zadań organom odpowiedzialnym za jego wdrażanie. Minister nie wykonał w terminie również innych zadań mających istotne znaczenie dla wdrażania systemu ratownictwa medycznego. Nie opracował bowiem krajowych planów zabezpieczenia medycznych działań ratowniczych, których istotą było m.in. ustalanie sposobu kierowania oraz zasad współdziałania.

Podobne przykłady zaniechań można mnożyć – występowały one np. w obszarze ochrony zdrowia zwierząt (kontrola **Sprawowanie nadzoru nad wielkoprzemysłowymi fermami trzody chlewnej**), gdzie z powodu opóźnienia prac nad 5 aktami wykonawczymi do ustaw ograniczone zostało prowadzenie kontroli ferm. Brak aktywności ministra gospodarki (kontrola **funkcjonowania systemu państwowych rezerw gospodarczych w Polsce w latach 2003–2006**) i nieopracowanie projektu kompleksowego programu rządowego oraz zaniechanie prac nad wyeliminowaniem wskazywanych przez Agencję Rezerw Materiałowych wad aktów prawnych, spowodowały nienależyte zabezpieczenie przed nadużyciami ze strony przedsiębiorców zobowiązanych do utrzymywania zapasów paliw (możliwość zakładania firm bez koncesji, przeprowadzanie jednorazowych operacji importu paliw).

Ad 3. Zaniechania i opieszałość w tworzeniu i wdrażaniu różnego rodzaju aktów i procedur o charakterze wewnętrznym, dotyczących organizacji i funkcjonowania jednostek.

Oprócz bezczynności i zaniechań w stanowieniu przepisów powszechnie obowiązujących, istotnym problemem jest jakość ustanawianych w administracji publicznej uregulowań wewnętrznych, niezbędnych do prawidłowego sprawowania wewnętrznej kontroli zarządczej. Najwyższa Izba Kontroli już od dłuższego czasu zwraca na ten problem uwagę. Jednym ze standardów kontroli – od ponad czterech lat w działalności Izby – jest obowiązek dokonywania, w wyniku przeprowadzonych badań, oceny systemów kontroli wewnętrznej rozumianej właśnie jako ocena sprawności jednostek sektora finansów publicznych w zakresie zapobiegania, wykrywania i korygowania błędów i nieprawidłowości.

W prowadzonych kontrolach Izba wielokrotnie stwierdzała przypadki złego funkcjonowania takich systemów kontroli wewnętrznej. W wyniku kontroli **wykonywania funkcji regulacyjnych przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego** NIK negatywnie oceniła system funkcjonujący w UTK. Sposób organizacji Urzędu nie sprzyjał rzetelnemu wykonywaniu obowiązków nałożonych na Prezesa UTK przepisami ustawy o transporcie kolejowym, a wręcz je uniemożliwiał. Do zakończenia kontroli NIK nie zostały wprowadzone w UTK przepisy wewnętrzne (procedury) określające zasady wydawania świadectw bezpieczeństwa oraz świadectw dopuszczenia do eksploatacji. Nie zostały również opracowane zasady zatwierdzania przez Prezesa UTK przepisów wewnętrznych przewoźników,

zarządców infrastruktury i użytkowników bocznic. Nie określono zasad prowadzenia rejestrów wydanych świadectw bezpieczeństwa oraz rejestrów wydanych świadectw dopuszczenia do eksploatacji.

Prezes UTK, opieszale realizując zadania w zakresie zapewnienia interoperacyjności transeuropejskiego systemu kolei na terytorium Polski, dopiero w sierpniu 2005 r. wydał obwieszczenie w sprawie ustalenia listy właściwych krajowych specyfikacji technicznych i dokumentów normalizacyjnych, których zastosowanie umożliwi spełnienie zasadniczych wymagań dotyczących interoperacyjności kolei. Również opieszale prowadzono prace związane z ustaleniem i opublikowaniem cennika opłat za czynności wykonywane przez Prezesa UTK w zakresie interoperacyjności kolei.

W toku kontroli **prawidłowości wydatkowania środków publicznych na nabycie gruntów pod budowę dróg oraz przygotowania zmian własnościowych dla tych gruntów i zmian ich przeznaczenia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego** stwierdzono m.in., że nie został opracowany regulamin wewnętrzny Biura Przygotowania Inwestycji (BPI), tj. jednostki organizacyjnej zajmującej się wykupem i gospodarowaniem gruntami pozyskiwanymi pod budowę dróg krajowych. Tym samym nie skonkretyzowano obowiązków i odpowiedzialności pracowników zajmujących się wykupem i gospodarowaniem gruntami nabywanymi pod budowę dróg krajowych.

Podobnie, w kontroli **Stosowanie ulg podatkowych przez organy gmin oraz skuteczność egzekwowania zaległości podatkowych w latach 2004–2006 (I półrocze)** NIK w ponad 90% skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego stwierdziła brak aktualnych bądź całkowity brak pisemnych procedur kontroli finansowej, które odnoszą się m.in. do procesów pobierania i gromadzenia środków publicznych. W 16,7% objętych kontrolą jst mimo takiego obowiązku, nie utworzono w ogóle komórki audytu wewnętrznego.

Ad 2 i 3. Szczególnie brzemienne w skutkach są przypadki, gdy brak unormowań prawnych łączy się ze źle zorganizowaną i funkcjonującą kontrolą wewnętrzną.

Wracając do ważnego tematu absorpcji przez Polskę akcesyjnych funduszy Unii Europejskiej, warto zwrócić uwagę, że zagrożeniem ich efektywnego wykorzystania jest nie tylko nieporadność struktur administracji publicznej, które jako beneficjenci tych funduszy przewlekłe realizują konkretne współfinansowane nimi projekty. W kontrolach dotyczących funduszy strukturalnych UE, przeprowadzonych w latach 2004–2006, m.in.: **wykorzystania funduszy strukturalnych w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego oraz funkcjonowania systemu wewnętrznej kontroli finansowej funduszy strukturalnych,**

Najwyższa Izba Kontroli wielokrotnie zwracała uwagę na beczynność i zaniechania odpowiedzialnych instytucji, skutkujące opóźnieniami w przygotowaniu niezbędnych przepisów, procedur i wytycznych. Z drugiej strony, gdy takie regulacje powstawały, wprowadzano do nich wiele zbędnych wymagań i czynności (niewymagalnych prawem unijnym). Taka „nadgorliwość” powodowała, że wchodzące w życie wytyczne i procedury musiały być wielokrotnie korygowane w celu zapewnienia możliwości ich realnego stosowania. Zarówno brak odpowiednich regulacji, jak i „nadregulacja” i niestabilność przepisów, powodowały opóźnienia w zawieraniu umów o realizację zadań oraz wydłużanie procesu weryfikacji i realizacji płatności. Dodatkowym problemem, pogłębiającym te niekorzystne zjawiska, był brak odpowiedniej współpracy i koordynacji działań różnych instytucji. Sprawy nie ułatwiało także opieszale wdrażanie przez administrację (Ministerstwo Finansów) informatycznego systemu monitorowania i kontroli funduszy strukturalnych (SIMIK).

Klasycznym przykładem zbiegu okoliczności, skutkiem którego było niskie wykorzystanie środków z funduszy strukturalnych przez jednostki samorządu terytorialnego na dofinansowanie projektów drogowych, może być kontrola **pozyskiwania i wykorzystywania środków Unii Europejskiej na samorządowe budownictwo drogowe**. Stwierdzono w niej m.in. wstrzymywanie beneficjentom refundacji wydatków do czasu podpisania aneksów do umów o dofinansowanie projektów drogowych, mimo iż rygor ten nie wynikał z przepisów prawa. W rezultacie niemal co drugi beneficjent nie mógł wystąpić, bądź wystąpił ze znacznym opóźnieniem, o refundację poniesionych wydatków. Nieprecyzyjne wytyczne regulujące procedurę opisywania faktur powodowały błędne wypełnianie wniosków o płatność. Niezbędne informacje beneficjenci otrzymywali często już po złożeniu wniosków, a kompleksowa ocena ich poprawności nie była formułowana jednorazowo. Skutkowało to przewlekłością rozliczania wydatków podlegających refundacji – oczekiwanie na realizację wniosków wynosiło przeciętnie 70 dni. Niejasności w procedurach dysponowania środkami publicznymi sprzyjały dowolności w postępowaniu urzędników i stwarzały warunki do nierównego traktowania podmiotów ubiegających się o środki.

Wiele krytycznych uwag Izba sformułowała po zakończeniu kontroli **wykorzystania środków wspólnotowych z Finansowego Instrumentu Wspierania Rybołówstwa (FIWR) na restrukturyzację rybołówstwa morskiego**. Wsparcia na budowę nowych jednostek rybackich w ogóle nie udało się wykorzystać, m.in. z powodu opóźnienia w wydaniu przez ministra rolnictwa i rozwoju wsi rozporządzenia określającego wzór umowy o dofinansowanie projektu – został on opublikowany w styczniu 2005 r., podczas gdy możliwość skorzystania z tego rodzaju pomocy wygasła z końcem 2004 r.

Wydaje się, że m.in. w wyniku realizacji postulatów NIK problemy te mamy już w znacznym stopniu za sobą. Przeprowadzona pod koniec 2006 r. kontrola **realizacji projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych w ramach kontraktów wojewódzkich oraz kontrola wykorzystania funduszy strukturalnych w ramach realizacji w Polsce Inicjatywy Wspólnotowej – INTERREG IIIA** wykazała, iż realizacja *Programu naprawczego zwiększającego absorpcję funduszy strukturalnych*, przyjętego przez Radę Ministrów pod koniec 2005 r., w istotny sposób przyczyniła się do przyspieszenia wykorzystania funduszy strukturalnych. Przyspieszenie to osiągnięto m.in. w wyniku uproszczenia procedur zarządzania i kontroli rozliczania wydatków refundowanych z funduszy strukturalnych oraz uproszczenia systemu sprawozdawczości. Jak pokazały ustalenia **kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 r.**, do końca 2006 r. w ramach funduszy strukturalnych zostały zakontraktowane już prawie wszystkie dostępne środki (90% alokacji na lata 2004–2006), a wartość płatności zrealizowanych na rzecz beneficjentów wzrosła ponadtrzykrotnie w porównaniu z 2005 r. Na koniec 2007 r. wartość tych płatności wyniosła prawie 70% alokacji na lata 2004–2006 (na koniec 2005 r. było to tylko 8% alokacji). Warto jednak zaznaczyć, że ze względu na wcześniejsze opóźnienia we wdrażaniu funduszy strukturalnych, w 2008 r. nastąpi znaczne spiętrzenie płatności do rozliczenia z programów na lata 2004–2006, na co nakłada się rozpoczęcie realizacji programów na lata 2007–2013.

Ad 4. Brak dbałości o zapewnienie rzetelnych baz danych informacyjnych, wspomagających działalność urzędów.

Istotnym problemem, powodującym nieprawidłowe wykonywanie przez organy administracji zadań, jest brak aktualizacji obligatoryjnych baz danych. W kontroli **kształtowania polityki przestrzennej w gminach jako podstawowego instrumentu rozwoju inwestycji** ustalono, że organy administracji wydające decyzje z zakresu zagospodarowania przestrzennego, nie przekazywały marszałkom województw kopii wydanych decyzji. Spowodowało to, że w połowie urzędów marszałkowskich rejestry wydanych decyzji były niekompletne.

Również **gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości przez wójtów, prezydentów miast oraz burmistrzów** odbywało się (jak wykazała kontrola) w sposób sprzeczny z obowiązującymi regułami. Zdecydowana większość wójtów oraz burmistrzów nie miała pełnej wiedzy o gminnych nieruchomościach, ponieważ nie prowadzono ich ewidencji lub czyniono to nierzetelnie. Stwierdzono również rozbieżności (niekiedy znaczne) pomiędzy danymi w gminnych ewidencjach nieruchomości a informacjami o stanie mienia komunalnego. Tylko w około 1/3 objętych kontrolą gmin został zakończony proces komunalizacji mienia. Poza zaniedbaniami ze strony organów wykonawczych gmin przyczyną przedłużania się

tego procesu był brak źródłowej wiedzy o wszystkich gruntach, nieuregulowany stan prawny nieruchomości, znaczna pracochłonność i wysokie koszty postępowań wyjaśniających. Niektóre gminy nie były w ogóle zainteresowane potwierdzeniem nabycia własności nieruchomości i nie czyniły w tym kierunku żadnych starań. Nie mając podstawowych informacji, wójtowie w większości nie zabiegali o zwiększenie dochodów drogą udostępnienia gminnych nieruchomości do odpłatnego użytkowania.

Kontrola **gospodarowania przez starostów nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa** wykazała, że starostowie w większości nie mieli jednoznacznej informacji o liczbie i powierzchni nieruchomości, w stosunku do których reprezentowali Skarb Państwa, nie sporządzili też planów wykorzystania zasobów i nie prowadzili ich ewidencji. Część gruntów nie miała uregulowanego stanu prawnego, około 25% gruntów przekazano do odpłatnego korzystania. Tylko co trzeci kontrolowany starosta dbał o niezwłoczną aktualizację ewidencji gruntów i budynków.

Ad 5. Unikanie jawności i przejrzystości funkcjonowania administracji, szczególnie przez ograniczanie dostępu do informacji publicznej.

Z kontroli NIK wynika, iż trudno mówić o powszechnym przestrzeganiu przez administrację konstytucyjnej zasady jawności życia publicznego. Organy władzy często postrzegały ten obowiązek jako swoisty przymus, a nie naturalną powinność. Gromadzonymi przez siebie informacjami dzieliły się niechętnie, m.in. z powodu braku odpowiedniej infrastruktury informatycznej. Instytucje i urzędy pod różnymi pretekstami blokowały informacje, powołując się na ustawowe ograniczenia lub wewnętrzny charakter dokumentów. Kontrole ujawniły też istnienie mechanizmu nierówności w dostępie do informacji, będącego skutkiem braku należytej jawności działania władz publicznych. Szczególnie widoczny był on na przykładzie kontroli składania oświadczeń majątkowych i udostępniania informacji publicznej. Znamienne jest to, że organy władzy publicznej nie wykazują wystarczającej inicjatywy w zapewnieniu obywatelom pełnej informacji o swojej działalności, a przecież jawność i przejrzystość ma zasadnicze znaczenie dla skutecznego przeciwdziałania korupcji.

Kontrola **wywiązywania się wojewodów i jednostek samorządu terytorialnego z obowiązku udostępniania informacji publicznej** wykazała, że postanowienia ustawy o dostępie do informacji publicznej realizowane były opieszale lub w sposób niepełny, a Biuletyn Informacji Publicznej (BIP) nie funkcjonował należycie. Zakres treści podlegających publikowaniu został określony nieprecyzyjnie, zaś przepisy dotyczące dostępu do informacji publicznej, rozproszone w wielu ustawach, były niespójne. Brakowało również przepisów normujących koordynację prac związa-

nych z wdrażaniem BIP. Zakres i szczegółowość informacji prezentowanych na stronach BIP były więc zróżnicowane, głównie z powodu nieokreślenia w ustawie o dostępie do informacji publicznej w sposób wystarczająco precyzyjny zakresu informacji podlegających upublicznieniu. Rozwiązania prawne i organizacyjne nie określały m.in. kręgu podmiotów zobowiązanych do prowadzenia BIP. Brakowało też środków nadzoru umożliwiających skuteczne wyegzekwowanie tego obowiązku. Rozporządzenie w sprawie BIP nie normowało standaryzacji adresów stron podmiotowych i trybu ich wyszukiwania, jak również nie precyzowało wymagań dotyczących układu stron i standardów wizualnej prezentacji treści. Skutkiem niejasności i luk w przepisach była dowolność w udostępnianiu informacji publicznej – na 7 tys. wniosków odmówiono wprawdzie dostępu 151 wnioskodawcom, jednak aż w 127 przypadkach decyzja odmowna nie zawierała uzasadnienia.

Mimo upływu 5 lat od nałożenia na organy administracji publicznej obowiązku **gromadzenia i udostępniania informacji o środowisku**, nadal znaczna ich część nie uwzględniała związanych z tym zadań w swoich regulaminach, nie wyznaczyła też komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za prowadzenie wspomnianych spraw. Kontrola w 14 organach administracji publicznej oraz informacje uzyskane w 20 urzędach gmin dowodzą, iż międzynarodowe zobowiązania, regulowane w sposób szczegółowy w ustawie – Prawo ochrony środowiska, wypełniane są niedbale i opieszale. Z obowiązku prowadzenia wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie nie wywiązywała się co piąta spośród 34 objętych badaniami jednostek. Utworzone przez nie wykazy często były nieaktualne i niepełne, a połowa z nich – prowadzona niezgodnie z ustalonym wzorem. Nie wszystkie informowały też na stronach internetowych nawet o samym fakcie prowadzenia takiego wykazu. W wielu urzędach w ogóle nie wiedziano o uruchomionym we wrześniu 2005 r., kosztem 1,5 mln euro, portalu internetowym <www.ekoportal.pl>.

W toku kontroli **świadczenia usług publicznych przez niektóre organy administracji rządowej przy zastosowaniu mediów elektronicznych**, ujawniono m.in., że internetowa strona główna Biuletynu Informacji Publicznej, działająca od 2003 r., nie spełniała swojej roli narzędzia ułatwiającego dostęp do informacji. Ponadto Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców ciągle zawierała dane o niepewnej wiarygodności, utrzymywanie się skomplikowanych przepisów zahamowało niemal całkowicie stosowanie podpisu elektronicznego. Ze względu na opóźnienia na starcie, NIK uznała za zagrożony termin uruchomienia Centralnej Informacji o Działalności Gospodarczej, której powołanie miało m.in. umożliwić rejestrację nowych firm drogą elektroniczną.

Mechanizm nierówności w dostępie do informacji ujawniono podczas kontroli **organizacji egzaminów eksternistycznych w systemie oświaty**, która wykazała m.in., że regulaminy działania państwowych komisji egzaminacyjnych były

niekompletne, często nie określały podstawowych zasad organizacji i przebiegu egzaminów, a w niektórych wypadkach zawarte w nich uregulowania naruszały przepisy rozporządzenia o egzaminach eksternistycznych. Na nierówny dostęp do informacji wskazywały także: nieterminowe ogłaszanie lub zaniechanie ogłaszania harmonogramów egzaminów, zaniechanie powiadamiania osób egzaminowanych o dopuszczeniu do egzaminów lub zwolnienia z nich, przygotowywanie niekompletnych informatorów o egzaminach.

Ad 6. Lekceważenie roli nadzoru i kontroli nad realizacją zadań przez podległe podmioty wykonujące zadania publiczne.

Innym problemem, na który należałoby zwrócić uwagę, jest skuteczność nadzoru nad realizacją zadań zarówno przez sektor rządowy, jak i samorządowy. W wypadku jednostek samorządu terytorialnego chodzi szczególnie o zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane przez samorzady obligatoryjnie na podstawie ustaw, takie jak administrowanie zasobem nieruchomości Skarbu Państwa i wypłata zaliczek alimentacyjnych.

W pierwszym wypadku niepokój budzi niska skuteczność organów samorządowych (starostów powiatów i burmistrzów, prezydentów miast na prawach powiatów) w egzekwowaniu od dłużników zaległości budżetowych z tytułu różnych opłat za użytkowanie nieruchomości (są to dochody budżetu państwa – w **kontroli budżetowej za 2006 r.** nieprawidłowości w windykacji należności stwierdzono w 9 spośród 29 objętych kontrolą powiatów i w 10 spośród 12 miast na prawach powiatów).

W drugim wypadku, zidentyfikowanym w wyniku kontroli **wykonywania przez gminy zadań wynikających z ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej**, chodzi o nieskuteczność i zaniechania organów gmin w realizacji zadań dyscyplinujących dłużników alimentacyjnych (m.in. aktywizacja zawodowa dłużników, organizowanie dla nich robót publicznych, zatrzymanie prawa jazdy dłużnika), które w zamierzeniu ustawodawcy powinny wspomagać egzekucję komorniczą. Egzekucja należności od dłużników z tytułu wypłaconych zaliczek alimentacyjnych – kwota zaliczki wypłaconej osobie uprawnionej do alimentów powinna być „ściągnięta” od osoby zobowiązanej do alimentacji – w 2006 r. nie przekroczyła 1%.

Według Najwyższej Izby Kontroli, istotną poprawę w obu wypadkach może przynieść wzmocnienie nadzoru przez wojewodów. Mają oni obowiązek m.in. kontroli realizacji zadań z zakresu administracji rządowej przez samorzady. Jak wykazały wyniki kontroli, nadzór ten sprawowany jest w sposób formalny. Kwoty zaległości z tytułu opłat za zarządzanie nieruchomościami Skarbu Państwa z roku na rok rosną, a jeśli chodzi o zaliczkę alimentacyjną, wojewodowie nie reagowali

nawet na ewidentne błędy w sprawozdawczości sporządzanej przez jednostki samorządu terytorialnego.

Po przeprowadzeniu kontroli **sprawowania przez prezesów sądów rejonowych i ministra sprawiedliwości nadzoru na działalnością komorników, w zakresie określonym ustawą z 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji**, która wykazała niską skuteczność egzekucji komorniczej i niewystarczającą liczbę komorników, NIK oprócz przyczyn natury legislacyjnej (konieczność zmian w prawie, mających zwiększyć dostęp do aplikacji komorniczej i zawodu komornika) i organizacyjnej (niedostosowanie sieci rewirów komorniczych do potrzeb) wskazywała także na konieczność wzmocnienia nadzoru nad działalnością komorników. Jak ustalono, nie był on w pełni skuteczny, gdyż minister nie wykorzystywał wszystkich przysługujących mu uprawnień (bezpośrednie wszczynanie postępowań wobec komorników nierzetelnych, zlecenie wizytacji kancelarii komorniczych sędziom). Minister nie egzekwował także wydanych zaleceń i wytycznych. Zastrzeżenia NIK budziła również skuteczność nadzoru wykonywanego przez prezesów sądów (nie egzekwowali przekazywania sprawozdań, oświadczeń majątkowych i innych dokumentów).





DYSKUSJA

Prof. dr hab. Irena Lipowicz, członek Kolegium NIK: Chciałabym przede wszystkim bardzo podziękować za referaty. Byłam wielką zwolenniczką wybrania tego tematu, tym bardziej jestem szczęśliwa, że wymarzeni przez nas autorzy zgodzili się je napisać. Chciałabym więc poruszyć kilka problemów. Po pierwsze, nawiązując do doświadczenia z pracy w Kolegium Najwyższej Izby Kontroli i do wzmożonego z tego powodu zainteresowania kontrolą, było dla mnie ciekawe spojrzenie na to, jak dalece mamy skłonność do kontrolowania działania, a nie zaniechania. Co więcej, niepokoi mnie, że polski samorząd terytorialny ma bardzo dobrą opinię międzynarodową, jest coś takiego jak marka, natomiast na skutek wielu procesów przed sądami europejskimi Polska zaczyna mieć opinię kraju, w którym główną dysfunkcją jest opieszałość albo jej największa, najostrejsza forma – beczynność władzy w różnych miejscach. Czyli pierwszy wniosek jest taki, że czasami z zewnątrz lepiej widać, może to jest opinia niezasłużona, ale analiza orzecznictwa, nawet strasburskiego, wskazuje na to, że zaczyna to być jeden z podstawowych problemów – jak nas widzą inni. Oznacza to, że również podczas działań kontrolnych i w tych działaniach instancyjnych, także wewnątrz administracji, powinniśmy na to zwracać większą uwagę. Mówił również o tym Pan profesor Janusz Borkowski. Słusznie zwrócił uwagę na polityzację administracji, ponieważ są tak częste zmiany polityczne, że na pokładzie zostają ci urzędnicy, którzy potrafili przeczekać, którzy ze szkodą dla sprawy nie robią nic, którzy odwołują się do podjęcia decyzji.

Po drugie, te zmiany powodują, że – coraz częściej następcy tłumaczą się za beczynność poprzedników, następcy z zupełnie innej opcji politycznej. Doprowadza to do dosyć kuriozalnych sytuacji, ale tak właśnie jest, że nie znaleźliśmy ani w teorii, ani w praktyce sposobu na rozwiązanie tej kwestii. Następca, jeżeli czuje się częścią aparatu państwa uważa za słuszne bronienie nawet tych rozstrzygnięć poprzednika, które uważał za bezzasadne i bronienie jego beczynności również wtedy – jako część administracji – jeżeli podziela pogląd, że była to beczynność. Nie znaleźliśmy jednak sposobu przeciwdziałania tej sytuacji, w której – jest to alarmujące dla państwa i powinno być interesujące dla Parlamentu – beczynność opłaca się bardziej niż działanie zawsze obciążone ryzykiem błędu. Również w naszych procedurach kontrolnych nie znaleźliśmy chyba jeszcze sposobu na uchwycenie tej drugiej części.

Po trzecie, coraz bardziej, również na międzynarodowych konferencjach na temat prawa administracyjnego i administracji, widać jak bardzo nasze wykształcenie administratywistów i prawników grzęźnie w wielości procedur i braku zaufania do nich. Dlatego cieszę się bardzo, że jest wśród nas wicedyrektor KSAP. Myślę, że ta przepaść między anglosaskim typem urzędnika – w którego wykształcenie wkłada się bardzo dużo, ale potem ma się do niego ogromne zaufanie i ostro się go karze, jeżeli on tych standardów nie wykonuje – a pruskim modelem urzędnika – którego kontroluje się przez cały czas, na każdym kroku i na wszelki wypadek spowija się coraz ciaśniejszym gorsetem przepisów – jest coraz bardziej drastyczna. Przegrywamy więc w kontekście praktyki Unii Europejskiej, która zaczyna porzucać nasze prawnicze konstrukcje i stosować inną metodę.

Istnieje zatem konieczność podjęcia prac dotyczących kompetencji. Dziś nie ma nawet – ku mojemu zaskoczeniu – zgody co do tego, czy mianowanie sędziów i ambasadorów jest przywilejem, czy obowiązkiem prezydenta państwa. Jeżeli w tym zakresie doktryna i orzecznictwo nie mają jednakowego zdania, to jest to poważna sprawa. Wpływa to także na nasz wizerunek zewnętrzny. Wielokrotnie pytano mnie o przyczyny zwłoki w powoływaniu ambasadorów. Placówki bywały po półtora czy dwa lata „nieobsadzone” i jak to się działo w mojej ulubionej Austrii, „poziom” obsadzenia był taki sam, jak ambasady państwa, które nie jest najbardziej poważnym partnerem dla Republiki Austrii. Jest to bardzo bolesne dla urzędników, ale w gruncie rzeczy okazuje się, że nawet niektórzy przedstawiciele doktryny odchodzą od pojęcia kompetencji, o którym sądziliśmy, że jest ustalone, że prawo funkcjonariusza państwa jest równocześnie jego obowiązkiem, chyba że prawo pozostawia tutaj możliwość zwłoki, zawieszenia lub prawny, legalny stan bezczynności. Oczywiście nie mówię tu o takich sytuacjach, jak prawo łaski, które jest oczywistym przywilejem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i nie występuje tu zjawisko bezczynności, bo może on, lub nie, skorzystać z tego przywileju. Konieczne jest też wypracowanie jednolitego stanowiska Parlamentu co do tego, co jest bezczynnością. Parlament powinien dawać tu przykład. Odczuwamy często wręcz poczucie bezsilności, kiedy Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na konieczność szybkiego wydania jakichś przepisów, żeby uniknąć poważnych strat dla państwa i gospodarki narodowej, i nic się nie dzieje, niezależnie od tego, jaki właśnie partyjny układ panuje w Parlamencie. Wydaje się, że bezczynność okazuje się problemem ważkim, że wpływa na wizerunek polskiej administracji i polskiego państwa za granicą, że wymaga także badań teoretycznych również po to, żeby w praktyce dopracować się dobrych rozwiązań.



Dr Mieczysław Koziński, wykładowca na Wydziale Europeistyki, Politologii i Dziennikarstwa Wyższej Szkoły Ateneum w Gdańsku: Zajmuję się zawodowo oceną bezpieczeństwa państwa i dlatego chciałbym wykazać beczynność władzy w tym zakresie. Nasuwa się od razu pytanie: czy to jest beczynność, czy świadome odsuwanie w czasie pewnych decyzji związanych z bezpieczeństwem naszego państwa? Pytanie to nasunęło mi się na podstawie analizy działań związanych z bezpieczeństwem, które w ostatnim czasie nie zostały podjęte. W Strategii Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej wyznaczono pewne standardy, których należy przestrzegać. Poruszane są kwestie: wojny, agresji, kryzysów i konfliktów lokalnych, rozprzestrzeniania broni masowego rażenia, zagrożenia ekonomicznego, niebezpieczeństwa nowego podziału w Europie, niekontrolowanych emigracji, spraw środowiska naturalnego, terroryzmu i również aktywności obcych służb. W materiałach, które opracowano w Akademii Obrony Narodowej, jako główne zagrożenia bezpieczeństwa po 2000 r., wykazuje się: terroryzm, międzynarodową przestępczość, handel narkotykami, czystki etniczne i związane z tym konflikty zbrojne oraz tak zwane konflikty cywilizacyjne. Jednak należy z przykrością stwierdzić, że osoby, które zajmują się bezpieczeństwem państwa i są w gremiach decyzyjnych, cechuje brak kompetencji. Świadczy o tym wypowiedź byłego wiceministra resortu obrony, a obecnie przewodniczącego Komisji Obrony Narodowej, który w jednym z wywiadów telewizyjnych oświadczył, że nasze państwo jest w pełni przygotowane do działań antyterrorystycznych. Taka wypowiedź świadczy o tym, iż jesteśmy przygotowani do przeciwdziałania czemuś, co jest nieprzewidywalne. Świadczy to o kompletnym braku logiki.

Pozostajemy przy sprawach resortu obrony. Jeśli mówimy o bezpieczeństwie naszego państwa, to w poprzednim ustroju struktury obronne były przygotowane do odparcia agresji z zachodu. Dyslokacja jednostek była dostosowana do tej strategii. Od 1989 r. zmienił się przeciwnik i od tego momentu trwa dostosowywanie struktury armii do nowych potrzeb. A ponieważ trwa to już dziesięćnaście lat, twierdzę, że jest robione bez jakiegokolwiek koncepcji, a działaniami restrukturyzacyjnymi kieruje wszechwładny żywioł. Przykładem tego może być historia 15. dywizji, która była dwukrotnie rozwiązywana i ponownie formowana. Pomimo zmiany kierunków zagrożenia, na ścianie wschodniej nie powstał żaden nowy garnizon, a zatem bezpieczeństwo wschodniej granicy, która jest równocześnie granicą Unii Europejskiej jest – delikatnie mówiąc – słabe.

Przejdę teraz do bezpieczeństwa ekonomicznego. Od 2001 r. Rosja eksperymentuje na Polsce, i nie tylko na Polsce z surowcami energetycznymi. W 2001 r. po raz pierwszy „przykręcono kurki”, argumentując to brakiem płatności ze strony Ukrainy i Białorusi. Zdarzenie to z naszej strony nie wywołało żadnej reakcji. Kiedy w ramach dywersyfikacji dostaw ropy i gazu podpisano umowy z Norwegią,

to kolejny rząd zerwał je tłumacząc, że były zbyt wysokie, ponieważ dostawy surowców energetycznych do Polski nie są zagrożone. Jak wielki błąd popełniono, widać to obecnie. Jest historyczną zaszczytą współpraca Niemiec i Rosji, zarówno w polityce zagranicznej, militarnej, jak i na gruncie ekonomicznym. I tak jest do dnia dzisiejszego, o czym świadczy sposób rozwiązania spraw dotyczących budowy rurociągu północnego. My, zamiast dojść do porozumienia z krajami nadbałtyckimi w sprawie zablokowania budowy rurociągu, udawaliśmy, że nic się nie dzieje i wierzyliśmy, że nasi dyplomaci przekonają Rosjan do budowy rurociągu drogą lądową. Obecnie okazuje się, że to jest długofalowa polityka izolacji Polski przez Rosję, a świadczy o tym kolejny jej etap, czyli plany budowy rurociągu południowego. Czyli za chwilę staniemy się zakładnikami Rosji, która będzie nas szantażować sposobem dostarczenia, ilością lub ceną ropy i gazu. O możliwości realizacji takiego scenariusza wydarzeń świadczą przykłady ostatnich dni, kiedy po Ukrainie i Białorusi kolejnym doświadczonym krajem zostały Czechy.

Mówimy o bezpieczeństwie państwa. Innym przykładem opieszałości rządów jest tworzenie systemu ratownictwa w Polsce. Kolejne rządy nie są w stanie wymusić na samorządach stworzenia funduszy, które będą finansowały ratownictwo w regionach. Przez dziewięć lat nie możemy wdrożyć ustawy o ratownictwie. Natomiast umiejętnie wykorzystano tragedię w Katowicach do poinformowania społeczeństwa o właściwym przygotowaniu służb ratowniczych. Zapomniano dodać, że dotyczy to tylko Śląska, bo w innych regionach jest gorzej niż źle.

Hiszpanie i Anglicy ciągle doskonalą swój system ratowniczy, a i tak terroryści uderzyli zarówno w Londynie, jak i Madrycie. U nas oficjalne wiadomości są uspokajające, a prawda jest taka, że nie tylko brakuje dopracowanego systemu, ale nawet osoby funkcyjne nie są przygotowane do wyznaczonych zadań. Mało tego, w dalszym ciągu panuje marazm.

A jak wyglądają sprawy bezczynności naszych władz w zakresie ustawodawstwa? Mamy ustawy, które określają sposób postępowania z informacjami o danych osobowych, z informacjami niejawnymi, mamy ustawę bankową. Ale są one niespójne, występują w nich błędy, które choć znane od wielu lat, nie są poprawiane. Przykładem takiego totalnego błędu jest program „Płatnik”, będący podstawowym programem ZUS. Jest to program, który zawiera wszystkie dane o obywatelach, oraz firmach ich zatrudniających. Program ten ma tylko pozorne zabezpieczenia, które przeciętny informatyk po szkole średniej jest w stanie złamać i odczytać wszystkie zgromadzone w nim dane. Wystarczy zgrać odpowiednie pliki z bazy danych programu i skopiować do Microsoft Access.

Firma „Prokom”, która jest twórcą tego bubla, powinna ponieść wszelkie finansowe konsekwencje związane ze skonstruowaniem „furtki” do tak pożądaných informacji, a program powinien zostać wycofany.

Jeśli mówimy o przeciwdziałaniu przechwytywaniu informacji o firmach, instytucjach czy też urzędach, to nasuwa się pytanie o kontrolę nad firmami zajmującymi się ochroną. Koncesje nie zapewniają niczego. Firmy ochroniarskie montują w przedsiębiorstwach kamery, czujniki i nie wiadomo, czy nie podsłuchy. Nikt tego nie jest w stanie sprawdzić. Nie z braku chęci, ale przede wszystkim sprzętu. Natomiast jest możliwość zaostrzenia kontroli przestrzegania zapisów prawnych. Dla przykładu należałoby zacząć od sprawdzenia kancelarii tajnych.

Postęp w elektronice wymusza stałe uaktualnianie przepisów prawnych, których celem jest ochrona danych będących źródłem najbardziej pożądaných informacji, a zając się tym powinien stały zespół fachowców monitorujących te zagrożenia.

Przedstawiłem tutaj tylko pewne aspekty zagrożeń, które wystąpiły i co najgorsze trwają tylko dlatego, że odpowiedzialni za przeciwdziałanie tym negatywnym zjawiskom są albo niekompetentni, albo uważają, że nierobienie niczego jest najlepszym rozwiązaniem na istniejący stan, w myśl twierdzenia, że „jak się nic nie robi, to nie popełnia się błędów”.



Sędzia Andrzej Kram, doradca prezesa NIK: Po przeczytaniu referatów i wysłuchaniu bardzo ciekawych wystąpień autorów, na podstawie własnej wiedzy i doświadczeń życiowych chciałbym postawić następujące tezy: 1) bezczynność, zwłaszcza ta rażąca, nie powinna mieć miejsca i jej występowanie nie powinno być akceptowane, co jednak nie zawsze się zdarza i to należy zmieniać; 2) trzeba rozróżnić przypadki bezczynności zawinionej, w aktualnych warunkach można było ich unikać, od przypadków bezczynności wywołanej czynnikami obiektywnymi, na przykład braku stosownej licznej kadry sędziowskiej w sądzie X i urzędników ściągających podatki w urzędzie Y; 3) przyczyny bezczynności są różnorodne, próby ich typologii przedstawił na stronie 3 swojego referatu Pan profesor Janusz Borkowski i stąd moje pytanie, które kieruję do Pana profesora: czy jest Pan skłonny zgodzić się z moim poglądem, że szczególnie istotną rolę wśród przyczyn bezczynności odgrywa niewiedza lub nieudolność, albo jedno i drugie, pracowników różnych szczebli, w tym i decydentów na stanowiskach kierowniczych, powoływanych na nie w różny sposób.



Ryszard Szyca, doradca prezesa NIK: Z dużym zainteresowaniem przeczytałem wcześniej referaty, a na dzisiejszym posiedzeniu wysłuchałem wypowiedzi referentów. Zastanawiam się teraz, jak należałoby wykorzystać w działalności kontrolnej

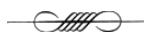
NIK to, co zostało tutaj powiedziane. Jakie konkretne zadania dla NIK wynikają z tych opinii? Jesteśmy w przededniu zgłoszenia tematów do planu na 2009 r. oraz wyznaczenia priorytetowych kierunków kontroli na najbliższe 3 lata. Wydaje mi się, że warto zastanowić się już dziś nad tematem kontroli dotyczącej bezczynności szeroko rozumianych organów władzy. Traktując problem bezczynności jako bardzo istotny, można by powiedzieć, że istnieje takie przekonanie, iż lepiej jest mniej robić, a najlepiej nic nie robić, a wówczas powstaje mniejsze zagrożenie zrobienia czegoś nie tak, jak zrobić należało. Nie chciałbym wchodzić w tym momencie w analizowanie przyczyn tego problemu. Dotychczas problem zaniechania działań władz i innych osób odpowiedzialnych w konkretnych obszarach gospodarki i życia publicznego, a więc bezczynności czy bierności, pozostawał w pewnym sensie na marginesie kontroli, również naszych kontroli. Gdybyśmy się zastanowili, wówczas dojdziemy do przekonania, że badanie bezczynności, także w organach kontroli, koncentruje się głównie na kryterium legalności. Czyli innymi słowy – badania sprowadzają się z reguły do tego, czy ktoś odpowiedzialny realizował obowiązek określony prawem, czy też nie. Powstaje zatem pytanie, czy to wystarczy? W moim przekonaniu nie. Potrzeba działań nie zawsze musi wynikać z przepisów prawa, wszystkiego po prostu uregulować się nie da. Wydaje się zatem konieczne spojrzenie w badaniach naszej instytucji na bezczynność organów władzy nie tylko względem obowiązku prawnego, ale także w kontekście innych kryteriów.

Zwróciłbym tu w szczególności uwagę na kryterium celowości i rzetelności działania. Podam przykład: nie sprywatyzowano jakiegoś konkretnego przedsiębiorstwa, ponieważ nie zachodził taki obowiązek, wynikający z przepisów prawa. Nie oznacza to jednak, że nie mamy do czynienia z bezczynnością organu właścicielskiego w kontekście kryterium celowości sprywatyzowania tego podmiotu, a także rzetelności przeprowadzenia tego procesu, czy wreszcie gospodarności, a więc uzyskania jak najlepszych efektów. Inny przykład, dla mnie jest ewidentną bezczynnością sytuacja, w której organ, na przykład, właścicielski nie podejmuje działań w kierunku zmiany zarządu spółki, chociaż wie, a przynajmniej wiedzieć powinien, o jego nieudolności. Gdyby zmienił zarząd dałby szansę na poprawę funkcjonowania tego podmiotu i poprawę jego efektywności itd. itd. W jednej z ostatnio przeprowadzonych kontroli, dotyczącej procesów restrukturyzacji i prywatyzacji ważnego sektora dla naszej gospodarki, stwierdzono że organ, jakim jest minister, praktycznie przez 2,5 roku nie podejmował decyzji, był bierny wobec obiektywnie koniecznych zmian, to z kolei spowodowało, że nie osiągnięto założonego celu, jakim miały być zmiany systemowe w funkcjonowaniu tego właśnie sektora. Pomijam już poniesione dość wysokie, bo kilkunastomilionowe, koszty funkcjonowania nowego podmiotu, jaki został utworzony. Zastanawialiśmy się na posiedzeniu kierownictwa, czy można takiemu ministrowi postawić zarzuty.

Okazało się, że w zasadzie prawa nie złamał. To, że nic nie robił kosztowało państwo polskie bardzo drogo. Mówię o tym nie tylko ze względu na koszty, ale także na potrzebę zmian systemowych w tym sektorze.

Innym problemem, na który chciałbym zwrócić uwagę w badaniach bezczynności organów kontrolowanych jest płytkość, może trafniej powierzchowność badania przyczyn tego zjawiska. Jestem przekonany, że nie można poprzestawać na badaniu tylko bezpośrednich przyczyn, nie badając praprzyczyn, a nawet całego łańcucha przyczynowo-skutkowego, aby w efekcie dojść do przyczyny stanowiącej jak gdyby źródło czy jądro tej nieprawidłowości, a w konkretnym przypadku – przyczyny bezczynności decydentów. Stwierdzenie, że przyczyną nieprawidłowości było to, że któryś z ministrów nie wydał stosownych aktów prawnych jest tylko ostatnim elementem łańcucha przyczyn. Powstaje przecież pytanie, dlaczego ich nie wydał. Czy dlatego, że nie chciał, czy dlatego, że były jakieś trudności lub też służby prawne wspomnianego ministerstwa nie potrafiły przygotować propozycji zmian, czy też wystąpiły jakieś inne przeszkody. Nie jest też właściwym określeniem przyczyny stwierdzenie, że powodem, na przykład, nieprawidłowości polegającej na nieuregulowaniu stanu prawnego gruntów był brak ewidencji zasobów skarbu państwa i planów jej wykorzystania. Powstaje natychmiast kolejne pytanie – dlaczego brakowało tej ewidencji, kto i dlaczego jej nie utworzył.

Mówię o tym dlatego, że w życiu mamy rzadko do czynienia wyłącznie z jedną przyczyną nieprawidłowości, którą stwierdzamy. Z reguły jest kilka warstw przyczyn każdej nieprawidłowości, w tym także bezczynności. Należy więc docierać do najgłębszych warstw przyczyn tych nieprawidłowości, w tym wypadku bezczynności czy bierności organów władzy. Kończąc, spróbuję odpowiedzieć na pytanie, które postawiłem na początku. Otóż uważam, że NIK ma olbrzymie pole do działania w zakresie bezczynności organów, które Izba kontroluje. Poza szerszym badaniem bezczynności, w kontekście wszystkich kryteriów kontroli, nie tylko obowiązku prawnego, warunkiem koniecznym jest dogłębne określanie skutków i przyczyn tego zjawiska tak, by można było skutecznie zapobiegać im w przyszłości, a nie jedynie mówić o konieczności przestrzegania prawa.



Augustyn Kubik, podsekretarz stanu w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego: Chciałbym przekazać bardzo serdeczne pozdrowienia od Pani Elżbiety Bieńkowskiej, ministra rozwoju regionalnego, która nie mogła tu dzisiaj być. Zdaję sobie sprawę, że nie jestem w stanie zastąpić Pani minister, natomiast myślę, że powinienem włączyć się w nurt dzisiejszej dyskusji. Nie chcę jednak mówić o bezczynności, ponieważ wiele już na ten temat powiedziano. Warto zwrócić

uwagę na coś bardziej pozytywnego, na czynności, albo na działania. W referacie Pani dr Czesławy Rudzkiej-Lorentz jest mowa o systemie kontroli wewnętrznej i o tym jak ważny jest ten system, ponieważ pozwala unikać różnego rodzaju skutków beczynności. Obydwoma rękoma podpisuję się pod tym wnioskiem.

W ministerstwie, w którym obecnie pracuję, koordynuje się wszystkie systemy zarządzania i kontroli, które są wdrażane w jednostkach czy instytucjach wykorzystujących środki unijne. Jest to ogrom pracy. Trzeba bowiem przekonać kierowników jednostek, wszystkie osoby odpowiedzialne, żeby najpierw wdrożyły procedury, a potem, żeby zgodnie z tymi procedurami działały. Dzisiaj rozmawia się i dyskutuje z dziesiątkami, setkami, a może i z tysiącami różnego rodzaju instytucji czy jednostek, które muszą działać zgodnie z tymi procedurami po to, żeby uniknąć nieprawidłowego wykorzystania środków unijnych. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego razem z instytucją audytową, reprezentowaną przez Ministerstwo Finansów, stara się wdrożyć takie rekomendacje, które te systemy uszczelnia, i aby w konsekwencji uniknąć wskazanego zagrożenia. To jest pierwsza sprawa. Druga dotyczy tego, że nic nie jest ustanowione na zawsze w sposób optymalny i niezmienny, nawet ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju regionalnego, która ukazała się 2 lata temu, wymaga aktualizacji. Pewne procesy, procedury, przepisy należy w tej ustawie doprecyzować czy zmienić. Przykładem może być procedura odwoławcza, za którą między innymi odpowiadam. Okazuje się, że istnieją pewne luki w ustanowionej procedurze odwoławczej, która przecież dotyczy wszystkich beneficjentów i jest związana z różnego rodzaju procesami, właśnie wydawania i wykorzystywania środków unijnych. Staramy się więc obecnie wprowadzić takie zasady, które umożliwią z jednej strony poszanowanie całego porządku prawnego, łącznie z dwuinstancyjnym sądem administracyjnym, a jednocześnie będą na tyle szybkie i sprawne, żeby te środki były wykorzystywane terminowo i efektywnie. Myślę, że są to dobre przykłady czynności i działań a właśnie Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, którym kieruje Pani minister Elżbieta Bieńkowska jest dobrym wzorem.



Doc. dr Ryszard Zelwiański, doradca Rzecznika Praw Obywatelskich: Mówiąc o beczynności administracji i skutkach, jakie ta beczynność niesie niech mi wolno będzie zwrócić uwagę na problem – podnoszony bezskutecznie od lat – braków w wydawaniu jednolitych tekstów normatywnych przez organy do tego powołane. Pan prof. Czesław Martysz trafnie wskazuje, że „beczynność administracji może przybierać różne oblicza, a zjawisko beczynności władzy stanowi zagrożenie dla sprawnego funkcjonowania państwa”. Takim zagrożeniem –

w moim przekonaniu – staje się lekceważenie zasad techniki prawodawczej. W tym także lekceważenie potrzeby i obowiązku sporządzania – i to w krótkim czasie po dokonaniu zmiany przez organy inicjujące, jak i stanowiące prawa, a także przez organy administracji rządowej, samorządowej, na których spoczywa taki obowiązek – jednolitych tekstów zmienionego aktu prawnego. Obowiązek taki przewidywały już w 1939 r. „Zasady techniki prawodawczej”, obowiązujące w zakresie prac prawodawczych rządu, stosownie do zarządzenia prezesa Rady Ministrów z 13 maja 1939 r., nr 55-63/4.

Aktualnie obowiązek taki wynika nie tylko z „Zasad techniki legislacyjnej” wielokrotnie stanowionej rozporządzeniami Rady Ministrów, lecz także z ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. DzU z 2007 r., nr 68, poz.449). Jak wskazywała prof. Sławomira Wronkowska, w sytuacji „lawiny nowelizacji” i ich bardzo znacznej liczby, niedostarczanie, i to pilne, społeczeństwu jednolitych tekstów zmienionych przepisów prawnych kwalifikować należy jako istotną beczynność administracji. Artykuł 16 ust.1 wskazanej ustawy stanowi, że „Jeżeli liczba zmian jest znaczna lub gdy ustawa była wielokrotnie nowelizowana i posługiwanie się tekstem ustawy może być istotnie utrudnione, marszałek Sejmu ogłasza tekst jednolity ustawy. Ustawa może określić termin ogłoszenia tekstu jednolitego”. W ustępie 2 mówi się o tym, że organy administracji rządowej współdziałają z marszałkiem Sejmu przy opracowywaniu tekstów jednolitych ustaw. Obowiązek taki dotyczy także Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej, wydawanego w Polsce przez Urząd Oficjalnych Publikacji Europejskich.

Jest to problem, nad którym nie można z roku na rok przechodzić „do porządku dziennego”. W zasadzie tylko kodeksy oraz ustawy regulujące postępowanie przed sądami administracyjnymi i kilka innych ustaw są w miarę szybko publikowane w tekstach jednolitych, po dokonaniu nowelizacji. Jeśli natomiast chodzi o ustawy regulujące prawo gospodarcze oraz prawo podatkowe, a więc ustawy, które są niemal co roku zmieniane i które były już 20 czy 30 razy nowelizowane, to jednolite ich teksty, którymi się posługujemy – są „dziełem” prywatnych firm wydawniczych, mimo że obowiązek resortów jest w tej materii oczywisty. Przyzwyczajono się, że jednolite teksty aktów prawnych, i to w formie elektronicznej (przez Internet lub przesyłkami CD ROM), sporządzają i dostarczają, za odpowiednią opłatą, wyspecjalizowane firmy wydawnicze. Wydawnictwa te (np. ABC-Wolters Kluwer czy Beck) przesyłają na zamówienie zestawy aktów prawnych i stale je nowelizują, nie mając – jak się okazuje – większych kłopotów ze sporządzaniem jednolitych tekstów. Są to jednak teksty niezalegalizowane.

Od wielu lat kancelarie prawnicze, wyższe uczelnie, aplikanci i studenci, a także sędziowie i prokuratorzy wydają decyzje, piszą prace, zdają egzaminy,

niekiedy ferują wyroki na podstawie nieautoryzowanych jednolitych tekstów aktów prawnych, sporządzanych przez prywatne firmy. Nie jesteśmy przecież w stanie stale ciąć i kleić pierwotnych tekstów ustaw czy rozporządzeń. Co by się jednak stało, gdyby w tych jednolitych tekstach pojawił się istotny błąd? Odpowiadać będą stosujący takie prawo, bo każdy zainteresowany zwróci uwagę, że należało najpierw wszystko sprawdzić. Skoro prywatne firmy są w stanie, w krótkim czasie sporządzać jednolite teksty aktów prawnych, to dlaczego nie mogą tego zrobić jednostki urzędowe, zajmujące się ich publikacjami.

Powstaje także problem, jak uczyć studentów. Podręczniki, których cykl wydawniczy trwa około roku zawierają często nieaktualne przepisy prawa. Nie wszystkie urzędy, nie wszystkie biblioteki – szczególnie prowincjonalne – dysponują środkami pozwalającymi na zakupy odpowiednich elektronicznych systemów prawnych. Podnoszę tę sprawę na posiedzeniu Kolegium NIK m.in. także dlatego, że wszelkie nawoływania podczas narad naukowych nie odnoszą skutku i w ewentualnej interwencji NIK upatruję jedyny ratunek. U części naszych ustawodawców istnieje nadal przemożna chęć dokonania kolejnych zmian, szczególnie w prawie gospodarczym i finansowym. Trafnie pisze w swoim referacie Pani dr Czesława Rudzka, że zarówno postanowienia Konstytucji RP (m.in. art. 61 Konstytucji), jak i ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (DzU nr 11, poz. 1198) nie są przez administrację należycie realizowane. Artykuł 61 Konstytucji RP wyraźnie stanowi, że obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji publicznych. Prawo to nie może być w pełni realizowane, jeśli nie zapewni się możliwości dostępu do aktów obowiązującego prawa. Jeśli więc, realizując swoje prawa, obywatel będzie chciał zapoznać się z określonymi przepisami prawa, to brak jednolitych tekstów staje mu na przeszkodzie.

Ten brak jednolitych tekstów aktów prawnych uniemożliwić może sprawne i odpowiednie zarządzanie rozległymi zadaniami samorządów terytorialnych. Słusznie także dr Cz. Rudzka zwraca uwagę na to, że część kierujących sprawami samorządów to ludzie z wyboru politycznego, nieznający prawa w zakresie niezbędnym do zarządzania tak skomplikowaną jednostką administracyjną i gospodarczą, jaką jest obecnie urząd gminy czy miasta. Wiele przejawów ich bezczynności może zatem wywodzić się z niewiedzy oraz z obaw popełnienia błędu z powodu tej niewiedzy, pogłębionej brakiem możliwości zapoznania się z obowiązującym prawem. Marzenia prof. Marii Gintowt-Jankowicz (która brała udział w poprzednich seminaryjnych kolegiach NIK) o profesjonalnej kadrze pracowników państwowych i samorządowych, a nie tylko z nadania politycznego, realizują się z dużymi trudnościami. Im także potrzebne są urzędowe jednolite teksty aktów prawnych.

W 2002 r. pod auspicjami Biura Informacji Rady Europy odbyła się konferencja dotycząca „Kodeksu dobrej administracji”. Miałem zaszczyt uczestniczyć

w tej konferencji. Odnosi się jednak wrażenie, że „Kodeks dobrej administracji” stanowi – poza swoimi wartościami – jednak zbiór wielu pobożnych, bardzo pięknych życzeń. Pan prof. Janusz Borkowski trafnie zauważa, że może dojść do tego, iż nasz urzędnik będzie się pięknie uśmiechał, będzie odnosił się do petenta z największym szacunkiem, ale niczego nie załatwi. Analogiczną uwagę zgłosiłem na tej konferencji.

Pracownik administracji musi być skuteczny, a do tego potrzebna jest mu wiedza oraz odpowiednie instrumenty. Do nich zaliczyć należy szybko wydawane i rozpowszechniane urzędowe jednolite teksty obowiązujących aktów prawnych. Bez nich pracować nie sposób.



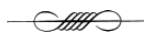
Dr Józef Płoskonka, doradca prezesa NIK, członek Kolegium NIK:

Słuchając Pana ministra Augustyna Kubika, przypomniałem sobie spotkanie sprzed kilku lat z jednym z wójtów. Zwróciłem mu uwagę, że nie wykonał pewnych zadań, które od dwóch lat powinien był wykonywać, ponieważ wynikały ze zmiany ustawy o finansach publicznych. Wójt z rozbijającą szczerością powiedział: „u nas w gminie te zmiany w ustawie jakoś się nie przyjęły”. W związku z tym zgadzam się całkowicie z tezą, że beczynność często jest związana z niewiedzą bądź z niedbałością, można też ostro powiedzieć, że wynika z głupoty. Trzeba również zdawać sobie sprawę z tego, że istnieje beczynność z wyrachowania, to znaczy beczynność, która w pewnym sensie jest narzędziem do realizacji własnych albo cudzych interesów. Jeżeli ktoś – jak wskazuje to jedna z kontroli NIK – wykonuje czynności egzekucyjne i między jedną a drugą czynnością robi 4-miesięczne przerwy, co jest oczywiste, to ten, przeciwko któremu te czynności egzekucyjne są prowadzone, skorzysta z tej beczynności. A to, czy jest to robione świadomie, czy nieświadomie zostawiam do oceny innym.

Chcę jeszcze zwrócić uwagę na trzeci rodzaj beczynności, która nie jest związana bezpośrednio z wykonywaniem zadań administracji. Nazwałbym to zjawisko „wymuszeniem beczynności”. Otóż często zdarza się, że jakaś grupa społeczna mówi: „należy nam się, a władza nam nie daje” i usiłuje wymusić na władzy coś, co według niej się należy. Czy jest to zatem rzeczywista beczynność władzy, czy też próba nakłonienia władzy do zrobienia czegoś na rzecz określonej grupy społecznej? Warto się nad tym zastanowić.

Zgadzam się całkowicie z dyskutantami, którzy zwracali uwagę na to, że walczenie z beczynnością to nie jest problem nowych zapisów prawnych, jest to bardziej problem wzmocnienia właściwych technik zarządzania publicznego. Właśnie we wzmocnieniu systemów zarządzania i kontroli, w ustanowieniu

właściwych i skutecznych mechanizmów kontrolnych, w ciągłym ich doskonaleniu, widzę drogę do uzdrowienia działania administracji publicznej. Adekwatne do stwierdzonego ryzyka mechanizmy kontrolne w nadanych w jednostkach procedurach oraz ocena wiarygodności i skuteczności działania tych procedur – to jest droga do tworzenia przyjaznej obywatelowi, a jednocześnie profesjonalnie działającej administracji. Im szybciej wyciągniemy praktyczne wnioski, tym będzie lepiej i dla państwa, i dla Najwyższej Izby Kontroli.



Prof. dr hab. Artur Nowak-Far, członek Kolegium NIK: Z wielkim zainteresowaniem wysłuchałem referatów i jak sądzę ich dobrą interpretacją byłaby taka, jaką się da sformułować na gruncie ekonomicznej analizy prawa. Poruszę więc kilka kwestii, które korespondują z argumentacją przedstawioną przez mojego przedmówcę, Pana dr. Józefa Płoskonkę. Otóż, o co chodzi w beczynności władzy, kiedy popatrzy się na tę kwestię z punktu widzenia ekonomicznej analizy prawa. Idzie o to, że istnieje fundamentalne zakłócenie komunikacji pomiędzy państwem a obywatelami; takie zakłócenie, w którym państwo wykazuje poważną dysfunkcję tam, gdzie obywatel oczekuje konkretnych, legitymowanych reakcji państwa, a te nie następują. Oczekiwana reakcja może być wymuszona wnioskiem obywatela, może ona także odpowiedzią, która wynika po prostu z legitymowanego w świetle prawa oczekiwania, że państwo będzie działać, a ono – z nieuzasadnionych powodów – nie działa. Pojawia się zatem problem jego wiarygodności. Przecież pomiędzy państwem a obywatelami istnieje swoista więź lojalności. Obywatel jest lojalny wobec państwa, ale państwo powinno być też lojalne wobec obywatela. Podstawowe reguły tej lojalności wyznacza prawo. Beczynność państwa w relacjach z obywatelami świadczy o braku lojalnego świadczenia. Ten brak może spowodować negatywne reperkusje w warstwie świadomości obywateli. Ten wątek chcę jednak pominąć.

Naruszenie przez państwo zasad wiarygodności prowadzi do zwiększonych kosztów transakcyjnych i to już stanowi poważną kwestię gospodarczą, jakkolwiek bardzo trudną do wymierzenia. Koszty transakcyjne w tym wypadku będą bowiem w większości niejawne. Chodzi o to, że jakaś sprawa między obywatelami, albo sprawa obywatela, byłaby załatwiona, gdyby państwo odpowiednio szybko działało, ale państwo nie działa odpowiednio szybko i zakłóca ten kod wiarygodnej i legitymowanej komunikacji. Tworzy się przez to pierwszy koszt – ten wynikający z niepewności sytuacji obywateli, przy czym winne powstaniu tego kosztu jest właśnie państwo.

Inną, także bardzo ważną, kwestią podjętą w referatach jest wysokość odszkodowań za bezczynność państwa – są zróżnicowane, ale generalnie małe. Żeby prawo w tym zakresie dobrze funkcjonowało należy rozpoznać rozmiar szkody i ją właściwie zrekompensować. Ale jeśli organy państwa są szczególnie opieszale, to będziemy mieli do czynienia z sytuacją, w której trudno będzie ocenić, jaki był rzeczywisty jej rozmiar – czy reguły sprawiedliwości nakazywałyby odnieść się do szkody w jej wartości pierwotnej, czy może tej, którą ocenia się dużo później. Dodatkowo, sprawę komplikuje prawny charakter oczekiwań obywateli wobec państwa. Przykładem może tu być oczekiwanie obywateli, że plan zagospodarowania przestrzennego będzie uchwalony – jest to jednak oczekiwanie na tyle ogólne, że obywatel nie może zwrócić się do sądu, żeby wymusić decyzję sądową w typowym układzie zastępującą decyzje organu administracyjnego.

Niezmiernie interesująca jest tu i trzecia kwestia, która jest wsparciem dla takiej tezy, że opieszalność czy bezczynność państwa nie ma jedynie wymiaru komunikacyjnego w układzie „państwo – organ państwa – obywatel”, ale że niezmiernie znaczenie mają w tym wypadku także wewnętrzne procedury rządzące funkcjonowaniem administracji. Te, jak zwrócono uwagę w referatach, są niezbyt dobre. Problem ten ujawnia się nie tylko w procedurach administracyjnych, ale i sądowych. Sądy w Polsce cechuje maksymalna ostrożność procesowa, przez co niepotrzebnie wydłużają i formalizują postępowanie – najwidoczniejszym przejawem tego zjawiska jest zbieranie i akumulowanie materiału procesowego ponad miarę potrzebną do wydania prawidłowo uzasadnionej decyzji. Kiedy widzimy w mediach publicznych niekiedy kilkunastotomowe akta sprawy, warto byłoby zapytać sędziego – co te akta zawierają. Obywatele mogą uważać, że są tam jakieś bardzo ważne informacje, tymczasem w rzeczywistości znajdują się tam często skserowane statuty, sprawozdania z wielu lat działalności organów statutowych jakiegoś przedsiębiorstwa i tym podobne obszernie materiały często niewiele wnoszące do oceny istoty sprawy. Takie akta sądowe to w większości składy makulatury, niewiele przydatne do wydania orzeczeń. To samo zjawisko w mniejszej skali, ale mniej – być może – nierozpoznane, występuje również w administracji. Warto by się tym procedurom również przyjrzeć.



Prof. dr hab. Mirosław Stec, członek Kolegium NIK: Otrzymaliśmy w wygłoszonych referatach znakomitą fotografię różnego rodzaju sfer, w których występuje – nazwę to jednym słowem – bezczynność administracji publicznej. Zwłaszcza w wypowiedziach Pana prof. Czesława Martysza i Pani dr Czesławy Rudzkiej-Lorentz bardzo wyraźnie zaakcentowana została sfera stanowienia prawa i wystę-

pujących tam postaci bezczynności. I właśnie ten aspekt pragnę w swej wypowiedzi poruszyć. Wiemy, i jest to wiedza wręcz powszechna, że jest w tym zakresie źle, że dzisiejsza procedura legislacyjna prowadzi do wysoce niezadowolających efektów. Sądzę, że sensem tego seminarium jest wskazywanie nie tylko objawów, ale także i przyczyn istniejącego stanu oraz możliwych środków zaradczych. W omawianym przeze mnie zakresie jest to o tyle łatwiejsze, że chodzi mi o procedurę wewnątrzrządową, w której może sam rząd dokonać znaczących przekształceń. Na boku pozostawiam kwestie procedury parlamentarnej i koniecznych także i tam zmian. Stawiam tezę, że obecny kształt procedury legislacyjnej na etapie rządowym jest jedną z fundamentalnych przyczyn produkowania „złego” prawa, przez co rozumiem nie tylko jego marną jakość, ale także niewydawanie aktów prawnych (kiedy jest to obligatoryjne) oraz „nadprodukcję” aktów prawnych. Tak naprawdę nie wiadomo bardzo często, jakie cele przyświecają wydaniu określonego aktu, jakie skutki powinien wywołać. Trwają niekończące się uzgodnienia międzyresortowe, bardzo często dotyczące przyszłowiowych przecinków, służące preferowaniu branżowych interesów. Dużo więcej mógłby na ten temat powiedzieć siedzący koło mnie Pan profesor Cezary Kosikowski, wieloletni przewodniczący Rady Legislacyjnej. Trzeba też powiedzieć wyraźnie, że w istocie swej procedura ta jest niezmienną od samego początku lat 90., kiedy „produkcja” aktów normatywnych była kilkakrotnie mniejsza. Nie wiem, jak to było przed 1990 r., ale odnoszę wrażenie, że w tym zakresie wszystko w dalszym ciągu biegnie, nieco tylko zmienionym, szlakiem. W związku z tym Najwyższa Izba Kontroli powinna bardzo wyraźnie wskazywać, iż podejście do procesu legislacyjnego w fazie rządowej musi ulec istotnym zmianom. To kwestia nie tylko samych czynności, czyli przebiegu zdarzeń opisanych w mniejszym zakresie w ustawie, a w największym w regulaminie Rady Ministrów. Oczywiście sam tryb musi ulec zasadniczej modyfikacji, ale ważniejsze, by przyjąć zupełnie inną koncepcję odpowiedzialności za przygotowywane przez rząd prawo.

I właśnie dzisiaj rano jadąc pociągiem przeczytałem wywiad z ministrem Michałem Bonim, w którym dostrzegłem, że nowy model powoli „przebija” się w administracji rządowej do świadomości decydentów. Powiedział on w nim bardzo wyraźnie, że zupełnie inaczej ma wyglądać realizacja przyjętych przez rząd zadań i osiągnięcia określonych celów. Chodzi tu o przełamywanie formalnych barier, które funkcjonują w administracji rządowej, gdzie tak naprawdę nie ma spersonalizowanej odpowiedzialności za to, kto ma za określone zadanie odpowiadać. Mówił o tym też w swym referacie prof. Janusz Borkowski. Najpierw winien rząd określać cele, jakie zamierza osiągnąć, następnie metody i środki ich realizacji, w tym także poprzez określenie instrumentarium prawnego. Tak więc działalność legislacyjna jest pochodną i konsekwencją przyjętego konkretnego programu. A dzisiaj program

sprowadza się do spisu aktów prawnych, które ujęte są w półrocznie określonym planie prac legislacyjnych rządu. I z tego rozliczać się będzie minister, a nie z tego, w jakim wymiarze, procencie osiągnął zakładane przez rząd w danej sferze odpowiednio skwantyfikowane cele. To wiąże się bezpośrednio z koniecznością autentycznego wykorzystywania instrumentu zwanego „oceną skutków regulacji” (OSR), który to dokument winien m.in. odpowiadać na pytanie, czy dla osiągnięcia danego celu regulacja prawna (nowa lub istniejąca) jest w ogóle konieczna. Po to, by nie tworzyć prawa zbędnego lub takiego, które jest niewykonalne. Także w postaci aktów wykonawczych, których często nie wydaje się (bezczytność organu), bo nie wiadomo, jak taki akt winien wyglądać lub rzeczywiście nie jest on w ogóle potrzebny.

Jestem też gorącym zwolennikiem tezy, że nie powinno pisać się projektów ustaw w poszczególnych resortach. Od tego powinno być mocne centrum legislacyjne i szef tego centrum. Szefem powinna być osoba nie tylko koordynująca działalność legislacyjną, ale osoba odpowiedzialna, oczywiście w ramach rządu, za produkt, jakim jest określony projekt ustawy. I w tym tkwi klucz do poprawy polskiego prawa.



Dr hab. Teresa Górczyńska, kierownik Zakładu Prawa Administracyjnego Instytutu Nauk Prawnych PAN: I. Nie trzeba mieć jakiegoś specjalnego przygotowania teoretycznego, o którym mówiła Pani profesor Irena Lipowicz, aby stwierdzić, że bezczynność, opieszałość, zwłoka w administracji jest przede wszystkim wynikiem niechlujstwa, niezyscyplinowania, braku odpowiedzialności, nieprofesjonalizmu, braku kompetencji, złej organizacji itd.

II. Jeżeli chodzi o obszary działalności, które wymieniła Pani dyrektor Czesława Rudzka-Lorentz w swoim referacie:

1) Przewlekłość procesu legislacyjnego – wszyscy o tym wiemy. Literatura na ten temat jest ogromna i z reguły niepochebna dla tego procesu. W Instytucie Nauk Prawnych PAN, w którym pracuję, w 2005 r. wydaliśmy zbiorową pracę pt. „Tryb ustawodawczy a jakość prawa”. Jakość prawa, a także proces ustawodawczy zostały poddane dość surowej krytyce. Nie jesteśmy jedyni, tę opinię znają politycy, parlamentarzyści, zna ją administracja publiczna, TK, RPO, NIK.

2) Kwestia jawności i przejrzystości – ustawa o dostępie do informacji publicznej była krytykowana, robiłam to sama, także w stosunku do jej projektu. Mimo wszystko można ją wykonywać także z pożytkiem. Są przecież solidne podstawy prawne: konstytucja, konwencja europejska, międzynarodowy pakt praw

politycznych i obywatelskich. Są także liczne zalecenia Rady Europy. Jest obfite i ciekawe orzecznictwo sądowe, wyraźnie opowiadające się za stosowaniem prawa do informacji najszerszej, jak to możliwe. Co to znaczy, że ustawa się nie przyjęła? To znaczy, że jest jakieś przyzwolenie, że można tak, a nie inaczej postępować. Prawdą jest, że świadomie nie przewidziano w tej ustawie obowiązku przygotowania (szkolenia) pracowników, ani obowiązku władz publicznych upowszechniania prawa do informacji, ale przecież racjonalny kierownik wie doskonale, że trzeba przygotować pracowników, którzy będą to prawo stosować.

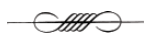
3) Gromadzenie i udostępnianie informacji o środowisku. Jest tu mowa o gromadzeniu i udostępnianiu, ale istnieje także doniosły praktycznie problem ich uaktualniania. Skąd niedbalstwo i opieszałość w tej sprawie? Stąd, że można tak się zachowywać, m.in. wbrew międzynarodowym zobowiązaniom wynikającym z konwencji z Aarhus, że nie działają mechanizmy egzekwujące nakazy prawne.

III. Ktoś słusznie kiedyś stwierdził, że można od biedy rządzić i administrować ze złymi ustawami, ale nie można dawać sobie rady bez dobrych urzędników. Trzeba zatem i o nich pomyśleć. Nieważne czy koniecznie powinni się nazywać korpusem służby cywilnej, mianem skompromitowanym w równym stopniu przez wszystkie rządy w Polsce po 1989 r., które zajmowały się próbami jego budowy, mianem, które w okresie międzywojnia równało się zawodowi urzędnika – prestiżowemu, szanowanemu, potrzebnemu. Czas pomyśleć o statusie pracownika administracji publicznej, służącemu państwu, administracji i obywatelom, a nie rządzącej partii. Czas pomyśleć zatem o uregulowaniach zgodnych z konstytucją – z zasadą dostępu do służby publicznej na równych zasadach, tzn. według kryteriów merytorycznych. Zasady dostępu do służby cywilnej, także w projektach obecnego rządu, nie odpowiadają standardom międzynarodowym, ale także potrzebom polskiej współczesnej administracji. Konstytucyjne cechy służby cywilnej, której nadal nie udało się stworzyć, choć były krótkie chwile, kiedy wydawało się, że już się uda: zawodowość, rzetelność, bezstronność, polityczna neutralność, są, a raczej powinny być, cechami całego personelu administracji publicznej. Specjalnej uwagi wymagają instrumenty wtórnego (wewnętrznego) doboru: awans, motywacja, eliminacja nieprzydatnych pracowników, zasady odpowiedzialności, różne jej rodzaje, sankcje, skutki.

To wszystko ma bliski związek z tematem seminarium.

Wydaje mi się, że jesteśmy przygotowani teoretycznie, m.in. dzięki dzisiejszym referentom, ale nie jesteśmy przygotowani pod względem zwyczajów administracyjnych i politycznych. Nie jesteśmy też przygotowani moralnie i etycznie.

IV. Padła uwaga o kodeksie dobrej administracji. Nie wiem, którego kodeksu dotyczyła. W Europie powstają różnego rodzaju dokumenty o dobrej administracji i kodeksy etyczne. Mają one służyć podtrzymaniu, poparciu istniejących regulacji prawnych, często je powtarzają. W unijnym „Kodeksie dobrej administracji” mówi się oczywiście m.in. o tym, że każda osoba ma prawo do tego, aby jej sprawa została załatwiona we właściwym terminie. Jest także kodeks dobrej administracji, który stanowi załącznik do zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy z 2007 r. Mówi się w nim *expressis verbis* o bezczynności, o tym że musi ona podlegać sankcjom w drodze właściwych procedur, a tymi procedurami mogą być także procedury sądowe. Czy jednak dzięki takim kodeksom i kodeksom etycznym administracja jest lub będzie dobra, lub trochę lepsza? Takie dokumenty z pewnością nie zaszkodzą, ale czy mogą coś poprawić? Chciałabym, aby miały taką moc, ale apelowałabym przede wszystkim do ludzi, żeby zrozumieli co to znaczy rzetelność, bezstronność i uczciwość pracownika i obywatela.



Dr Jacek Szczerbiński, dyrektor Departamentu Strategii Kontrolnej NIK:

Chciałbym odnieść się do wielu wątków, które zostały dzisiaj poruszone, ale ograniczę się do kwestii dotyczącej roli NIK w badaniu zjawiska, które dzisiaj próbowaliśmy zdefiniować i opisać. Definicja bezczynności jest dość trudna, co wykazała dzisiejsza dyskusja. Bezczynność można spróbować opisać w odniesieniu do aktów normatywnych, tj. norm postępowania w administracji czy sądownictwie, do obszarów występowania, można wreszcie przedstawić katalog typologiczny występowania bezczynności. Ten katalog oczywiście nie jest zamknięty i bardzo trudno będzie go zamknąć. Chciałbym dodać, że moim zdaniem katalog ten ma trzy warstwy.

Pierwszym rodzajem bezczynności jest bezczynność nieusprawiedliwiona, bo jeśli jest usprawiedliwiona, to nie jest bezczynnością. Oznacza to bowiem, że potrafimy ją w wyniku badania kontrolnego – bo do tego się odnoszę – usprawiedliwić jakimiś obiektywnymi lub subiektywnymi zjawiskami. Wtedy nie powinniśmy jej nazywać bezczynnością. Drugim elementem jest zaniechanie czy przewlekłość, czyli to, o czym mówiliśmy. Trzecim elementem, o którym chciałbym powiedzieć, a który nie został wymieniony podczas dyskusji, jest pozorowanie działań. Występuje ono, moim zdaniem, w administracji i nasze badania kontrolne wielokrotnie to pokazują, aczkolwiek na podstawie narzędzi badawczych i kontrolnych można stwierdzić, że pod względem kryterium legalności wszystkie działania są realizowane. Mamy zatem do czynienia z czymś w rodzaju strajku włoskiego. Jest to tak naprawdę pozorowanie działań w celu niepodjęcia ostatecznej decyzji. Chciałbym zwrócić uwagę na to zjawisko.

Jest jeszcze jedna kwestia, o której chciałbym powiedzieć. Sama bezczynność może, ale nie musi, być nieprawidłowością. Badanie tej bezczynności w administracji jest o tyle trudne, że nie powinno być celem samym w sobie, nie może mieć charakteru autotelicznego, jeżeli, jak powiedział Pan doradca Ryszard Szyca, szukamy przyczyn ustalanych nieprawidłowości. Bezczynność bowiem jest z pewnością jedną z przyczyn opisywanych przez nas zjawisk, ale przecież nie przyczyną wyłączną. Dziś, moim zdaniem, trudno jest określić w priorytetach kontroli badanie bezczynności w administracji czy sądownictwie, choć przecież w każdej kontroli powinniśmy to zjawisko identyfikować. Jest kilka tego powodów. Jednym z nich jest na przykład trudność rozróżnienia zaniechań, braku i pozorowania działań w zakresie podejmowania decyzji czy wydawania aktów normatywnych. Zamiast zatem prostej identyfikacji obszarów i typów bezczynności NIK mogłaby stosować badanie i ocenianie bezczynności przez jej skutki i właściwie wyłącznie ta metoda z naszego punktu widzenia i za pomocą tych narzędzi, które w tej chwili Najwyższa Izba Kontroli ma, może przynieść jakiś efekt. Pokazywanie, że coś jest jakimś typem bezczynności, bez jej realnego skutku społecznego lub gospodarczego, byłoby jedynie tworzeniem kolejnego katalogu. Moim zdaniem, nie ma to większego sensu.

Ostatnia kwestia – to chęć zbadania, z punktu widzenia NIK, przyczyny występowania jakichś nieprawidłowości, skoro bezczynność sama w sobie może, ale nie musi być nieprawidłowością. Jest sfera niemierzalna – bardzo trudna sfera intencji, o czym wspomniał Pan doktor Józef Płoskonka – choć w jednym tylko zakresie. Niektóre decyzje są rzeczywiście niepodejmowane ze względu na głupotę, jak to zostało nazwane, ale są decyzje czy działania niepodejmowane ze względu na ukrytą intencję. Ustalenie tego rodzaju przyczyny bezczynności jest niemożliwe ze względu na brak właściwych narzędzi. Tymczasem wyczuwana dość powszechnie intencjonalność bezczynności jest odbierana jako istotna bolączka, jako niesprawiedliwość społeczna. Jeżeli urzędnik jest głupi i nie podejmuje decyzji, dlatego że nie umie i odwleka ją w czasie, to wcześniej czy później różnymi metodami można doprowadzić do wymiany urzędnika, do przekazania sprawy innemu. Natomiast jeżeli urzędnik bądź cały urząd nie chce podejmować decyzji i kryje się za tym jakaś intencja polityczna, gospodarcza, interes prywatny, to nie mamy narzędzi, żeby tę intencjonalność badać. Pragnę zwrócić uwagę na ten obszar, który jest bardzo trudny do zapisania jako priorytet kontroli, a konieczny do obserwacji, aby zjawisko to gdzieś nam nie umknęło. Mamy kryteria kontrolne i identyfikując każdą nieprawidłowość w trakcie procesu kontrolnego, stosując kryterium legalności, celowości, rzetelności i gospodarności możemy wskazać, że nastąpiła bezczynność, możemy nawet próbować zdefiniować niektóre obiektywne przyczyny tej bezczynności, natomiast wskazanie, a tym bardziej ocenienie tego

co nazywam intencjonalnością beczynności, jako przyczyny ustalonej nieprawidłowości byłoby bardzo trudne.

Cały swój wywód chciałbym skończyć pewnego rodzaju apelem, odnosząc się jednocześnie do mojej przedmówczyni. Nie jesteśmy teoretycznie gotowi do tego typu kontroli, ponieważ nie mamy odpowiedniego aparatu badawczego. Za pomocą kryteriów, które dzisiaj mamy, możemy badać to zjawisko przy każdej kontroli, natomiast gdyby to miał być nasz cel, gdybyśmy mieli zrobić kontrolę przekrojową administracji, sądownictwa itp. i spróbować odpowiedzieć na pytanie, czy państwo jest sprawne, życzliwe i przyjazne dla obywatela, wydaje mi się, że nie mamy jasných, kwantyfikowalnych narzędzi i wskaźników, którymi moglibyśmy to zbadać. Dlatego zasadne wydaje się sformułowanie apelu do nas samych o wypracowanie aparatu badawczego tego zjawiska, o którym dziś mówimy.



Marek Bieńkowski, doradca prezesa NIK: Zabrakło mi w tej interesującej dyskusji mocnego zaakcentowania elementu, który w dużej części mógłby tę beczynność w różnych płaszczyznach znacznie ograniczyć. Mało mówiliśmy o realnym nadzorze, tam gdzie on jest, zmniejsza się pole do działań niepożądanych, polegających między innymi na zwłoce. Warto przecież podkreślić, że w administracji mamy mechanizmy, które można by zastosować, żeby zidentyfikować powody, a przynajmniej część powodów, zwłoki. Takim klasycznym mechanizmem jest audyt. Według mojego doświadczenia, jest on na ogół źle wykorzystywany. Stosunkowo mało mówiliśmy też o pozytywnych bodźcach, powodujących aktywność tych, którzy przygotowują i tych, którzy podejmują decyzje oraz o obiektywnych mechanizmach oceny.



Prezes NIK Jacek Jezierski: Chciałbym wszystkim Państwu bardzo serdecznie podziękować, zarówno prelegentom, jak i uczestnikom dyskusji. I chociaż dyskusja ta, o czym mówiła Pani prof. Teresa Górzyńska, dotyczyła spraw, które w zasadzie nie są niczym nowym, to rozmawialiśmy o kwestiach ciągle dla nas bardzo istotnych. Dla nas – urzędników, naukowców i ludzi, którzy korzystają z różnych funkcji usługowych państwa, ale czasem też stoją po drugiej stronie i pewne sprawy regulują czy w jakimś okresie swojego życia byli związani z władzą, na przykład ustawodawczą. Mówiliśmy o beczynności na wszystkich szczeblach władzy. Wydaje się natomiast, że wbrew oczekiwaniom najmniej było mowy o beczynności w administracji. Wynikało to być może z próby usprawiedliwienia i znalezienia

źródeł tej bezczynności administracji, bezczynności władzy ustawodawczej, która dopiero tworzy cały grunt dla administracji i władzy wykonawczej. Były również propozycje pewnych rozwiązań kierunkowych, które warto brać pod uwagę w naszych rozważaniach teoretycznych, można je też próbować wykorzystać w praktyce. Najwyższa Izba Kontroli też musi się zastanowić, czy w kontrolach zwracać większą uwagę na skutki opieszałości. Chodzi tu o skutki bardzo ogólne dla całego państwa, o skutki dotyczące relacji między państwem a obywatelem, bezpieczeństwa państwa w różnych obszarach, pewnego zrozumienia przez obywateli funkcji państwa. Mówiono też o konkretnych przykładach, wynikających z naszych kontroli, o skutkach opieszałości, między innymi, dla poszczególnych obywateli i możliwości realizowania przez nich swoich uprawnień i celów. Była też mowa o tym, że inaczej trzeba tworzyć prawo, podchodząc do samej koncepcji i roli rządu w jego tworzeniu. Sądzę, że ta interesująca dyskusja powinna zaowocować dalszymi przemyśleniami zarówno dla tych z państwa, którzy zajmują się naukowym podejściem do omawianych spraw, jak i dla nas praktyków w wydaniu kontrolnym. Chciałbym wszystkim Państwu bardzo serdecznie podziękować za dyskusję, za interesujące przykłady i inspirujące nas wnioski. Zamykam posiedzenie dzisiejszego Kolegium.



SPIS TREŚCI

Specjalne posiedzenie Kolegium Najwyższej Izby Kontroli poświęcone bezczynności władzy

Wypowiedź Prezesa NIK Jacka Jezierskiego na otwarcie obrad	3
--	---

Referaty:

Prof. dr hab. Czesław Martysz, Uniwersytet Śląski – Bezczynność władzy w świetle konstytucji	7
---	---

Prof. dr hab. Barbara Adamiak, Uniwersytet Wrocławski – Bezczynność w sądownictwie administracyjnym	22
--	----

Prof. dr hab. Janusz Borkowski, Uniwersytet Łódzki – Bezczynność w administracji publicznej	39
--	----

Dr Czesława Rudzka-Lorentz, dyrektor Departamentu Administracji Publicznej NIK, członek Kolegium NIK – Bezczynność administracji w świetle kontroli NIK	51
---	----

Dyskusja:

Prof. dr hab. Irena Lipowicz, członek Kolegium NIK	65
--	----

Dr Mieczysław Koziński, Wydział Europeistyki, Politologii i Dziennikarstwa Wyższej Szkoły Ateneum w Gdańsku	67
--	----

Andrzej Kram, doradca prezesa NIK	69
Ryszard Szyc, doradca prezesa NIK	69
Augustyn Kubik, podsekretarz stanu w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego	71
Doc. dr Ryszard Zelwianiński, doradca Rzecznika Praw Obywatelskich	72
Dr Józef Płoskonka, doradca prezesa NIK, członek Kolegium NIK	75
Prof. dr hab. Artur Nowak-Far, członek Kolegium NIK	76
Prof. dr hab. Mirosław Stec, członek Kolegium NIK	77
Dr hab. Teresa Górzyńska, kierownik Zakładu Prawa Administracyjnego Instytutu Nauk Prawnych PAN	79
Dr Jacek Szczerbiński, dyrektor Departamentu Strategii Kontrolnej NIK	81
Marek Bieńkowski, doradca prezesa NIK	83
Zamknięcie obrad przez Prezesa NIK Jacka Jeziarskiego	83



WYDAJE NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Adres redakcji: Najwyższa Izba Kontroli, 00-950 Warszawa, ul. Filtrowa 57, Telefon: centrala NIK: (022) 444-5000; redaktor naczelna Marzena Repetowska-Nyc, p. 5026, tel. (022) 444-5311; z-ca redaktor naczelnej Barbara Dolińska, p. 5011, tel. (022) 444-5739; red. Joanna Kulicka, p. 5013, tel. (022) 444-5401; red. Barbara Odolińska, p. 5012, tel. (022) 444-5781.
Skład i łamanie: Joanna Zakrzewska.

Nasz adres w sieci INTERNET: e-mail: KPred@nik.gov.pl; <http://www.nik.gov.pl>

Papier xerox 80 g.

Druk okładek: OFICYNA DRUKARSKA, ul. Sokołowska 12a, Warszawa.

Druk i oprawa: Poligrafia NIK.

