

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

Joanna Smarż

Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu, Polska

ORCID: 0000-0002-2450-8162

j.smarz@uthrad.pl

Dopuszczalność złożenia skargi na bezczynność i przewlekłość pomimo zakończenia postępowania administracyjnego

ABSTRAKT

Obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie administracyjne jest wnikliwe i szybkie załatwienie sprawy. W przypadku naruszenia tego obowiązku stronie przysługuje prawo złożenia ponaglenia oraz skarga do sądu administracyjnego na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania. Na tle powyższej regulacji powstaje jednak wątpliwość, czy wniesienie skargi na bezczynność (przewlekłość) po zakończeniu postępowania i wydaniu ostatecznej decyzji stanowi przeszkodę w merytorycznym rozpoznaniu takiej skargi przez sąd administracyjny w zakresie rozstrzygnięcia na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Wątpliwości tych nie rozwiąły ostatnie zmiany prawne wprowadzone do Kodeksu postępowania administracyjnego i Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w 2017 r. ani uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego (II OPS 5/19), do której zgłoszono zdania odrębne. Dlatego też Naczelny Sąd Administracyjny podjął kolejną uchwałę (II OPS 1/21), mającą doprecyzować i wzmocnić poprzednią uchwałę. Trudno zgodzić się z interpretacją wynikającą z tych uchwał ponieważ ograniczają one stronie prawo dochodzenia swoich praw przed sądem. Należy pamiętać jednak o ogólnej mocy wiążącej uchwał, która wiąże składy sądów administracyjnych do momentu zmiany wykładni określonego przepisu przez inną uchwałę.

Słowa kluczowe: bezczynność; przewlekłość; ponaglenie; skarga do sądu administracyjnego

WPROWADZENIE

Wnikliwe i szybkie rozpatrzenie sprawy, przy wykorzystaniu możliwie najprostszycch środków prowadzących do jej załatwienia, to obowiązek organu prowadzącego postępowanie administracyjne wynikający z art. 12 Kodeksu postępowania administracyjnego¹. Sprawnie przeprowadzone postępowanie to także gwarancja realizacji prawa do dobrej administracji², wynikającego z art. 41 Karty praw podstawowych Unii

¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2021, poz. 735, z późn. zm.), dalej: k.p.a.

² P. Żuradzki, *Prawo do dobrej administracji w polskim porządku prawnym na tle Europejskiego kodeksu dobrej administracji*, [w:] *Duch praw w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, red. M. Kępa, M. Marszał, Wrocław 2016, s. 59–60.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

Europejskiej³, którego jednym z istotnych elementów jest prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. Przestrzeganie przez organy administracji publicznej standardów proceduralnych wpływa też na budowanie zaufania obywateli do organów władzy⁴. Mimo to przewlekłość postępowania administracyjnego od dawna jest jednym z większych problemów w zakresie działania administracji publicznej, stanowiąc naruszenie zasady rzetelnego procesu administracyjnego oraz wpływając na obniżenie skuteczności ochrony interesu prawnego stron postępowania administracyjnego.

Dostrzegając ten problem, ustawodawca wprowadza nieustannie rozwiązania prawne lub dokonuje nowelizacji istniejących rozwiązań, które mają zapobiegać milczeniu i bezczynności organów⁵. Takie rozwiązania zostały wprowadzone ostatnio do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁶ przepisami ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw⁷, a część z nich została znowelizowana. Impulsem do dokonania tych zmian była chęć zapewnienia efektywnego i skutecznego działania organów administracji publicznej⁸.

Niestety, istniejące od 2017 r. rozwiązania prawne nie są jednoznaczne, co potwierdza bogate orzecznictwo sądów administracyjnych, w tym orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA), a nawet uchwały składu siedmiu sędziów NSA. W orzecznictwie tym zarysowała się zdecydowana rozbieżność poglądów, m.in. co do sposobu zakończenia postępowania ze skargi na bezczynność (przewlekłość) postępowania organu administracji publicznej, która została wniesiona po załatwieniu sprawy. Jedna grupa składów orzekających wyłącza możliwość merytorycznego rozpoznania skargi w tym zakresie, natomiast druga wskazuje, że taki stan nie wyklucza rozstrzygnięcia w sprawie wyrokiem *ad meritum*.

Tymczasem jednoznaczne wyjaśnienie tego zagadnienia ma istotne znaczenie dla skuteczności dyscyplinowania organów administracji w zakresie dochowywania przewidzianych prawem terminów załatwiania spraw. Dlatego też celem artykułu jest odpowiedź na pytanie, czy po zakończeniu postępowania administracyjnego skarga na bezczynność lub przewlekłość staje się bezprzedmiotowa. Rozważania tytułowego

³ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej z dnia 7 grudnia 2000 r. (Dz.Urz. UE 2007, C 303/1).

⁴ Z. Kmiecik, *Idea sprawiedliwości proceduralnej w prawie administracyjnym (założenia teoretyczne i doświadczenia praktyki)*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 49(10), s. 57.

⁵ P. Dobosz, *Milczenie i bezczynność w prawie administracyjnym*, Kraków 2011, s. 17–31.

⁶ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2019, poz. 2325, z późn. zm.), dalej: p.p.s.a.

⁷ Dz.U. 2017, poz. 935.

⁸ P. Daniel, *Skarga na przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego*, „Ius Novum” 2012, nr 3; Ł. Sadkowski, *Zmiany w Kodeksie postępowania administracyjnego*, Legalis 2017.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

zagadnienia przeprowadzono w oparciu o metodę dogmatyczną oraz przegląd prezentowanych poglądów doktryny i orzecznictwa.

BEZCZYNNOŚĆ I PRZEWLEKŁOŚĆ WEDŁUG PRZEPISÓW KODEKSU POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Przez wiele lat terminy beczynności i przewlekłości niesłusznie używane były zamiennie, co uległo zmianie w 2010 r.⁹ w wyniku wprowadzenia instytucji zażalenia na przewlekłe prowadzenie postępowania, powodując konieczność rozdzielenia znaczeniowego obu pojęć¹⁰. W 2017 r. ustawodawca wprowadził do Kodeksu postępowania administracyjnego definicje ustawowe tych pojęć, które są odzwierciedleniem utrwalonego w doktrynie i orzecznictwie ich rozumienia.

Zgodnie z art. 37 § 1 pkt 1 k.p.a. beczynność to niezałatwienie sprawy w terminie określonym w art. 35 lub przepisach szczególnych ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a. Z kolei przewlekłość to prowadzenie postępowania dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy (art. 37 § 1 pkt 2 k.p.a.). Jak wynika z art. 35 k.p.a., organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki (§ 1), szczególnie te, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ (§ 2). Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, natomiast w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania (§ 3). O każdym przypadku niezałatwienia sprawy w terminie organ obowiązany jest zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki oraz wskazując nowy termin załatwienia sprawy (art. 36 § 1 k.p.a.)¹¹.

Nie każde przekroczenie przez organ wskazanych terminów załatwienia sprawy oznacza, że organ pozostaje w stanie beczynności lub prowadzi postępowanie w sposób przewlekły. Dlatego konieczne jest poddanie ocenie istotnych okoliczności

⁹ Nastąpiło to na mocy ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2011, nr 6, poz. 18).

¹⁰ M. Sieniuc, *Przewlekłość postępowania administracyjnego jako przedmiot skargi do sądu administracyjnego*, [w:] *Internacjonalizacja administracji publicznej*, red. Z. Czarnik, J. Postuszny, L. Żukowski, Warszawa 2015, s. 353–354.

¹¹ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 20 maja 2021 r., III SAB/Gd 15/21, Legalis nr 2580779.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

konkretnej sprawy, w tym stopnia jej skomplikowania, zaniechań lub wadliwości działań podejmowanych przez organ, a także postawy stron¹².

W przypadku wystąpienia beczynności i przewlekłości stronie służy prawo do wniesienia ponaglenia. Dodatkowo, zgodnie z art. 53 § 2b p.p.s.a., na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania można, w każdym czasie po wniesieniu ponaglenia do właściwego organu, wnieść skargę.

Wydawałoby się, że wskazane regulacje są jasne i nie wymagają żadnego komentarza. W rzeczywistości tak jednak nie jest.

BEZCZYNNOŚĆ

Pomimo wprowadzonej do Kodeksu postępowania administracyjnego definicji beczynności aktualne pozostaje wcześniejsze stanowisko orzecznictwa, gdzie przyjmuje się, że beczynność organu zachodzi, gdy w określonym terminie organ nie podejmuje żadnych czynności w sprawie lub gdy wprawdzie prowadził postępowanie, jednak mimo istnienia ustawowego obowiązku nie kończy go wydaniem stosownego aktu lub nie podejmuje czynności w przewidzianym terminie¹³ lub gdy nie wywiązuje się z obowiązku zawiadomienia stron o przyczynach niezakończenia sprawy w terminie i wyznaczenia nowego terminu jej rozpatrzenia¹⁴.

Pojęcie beczynności nie jest zatem związane wyłącznie z niepodejmowaniem przez organ jakichkolwiek działań, lecz także obejmuje sytuację, kiedy organ podjął pewne czynności, ale pomimo ustawowego obowiązku nie zakończył postępowania wydaniem decyzji¹⁵. Należy przy tym podkreślić, że zarzut beczynności powinien się pojawić, gdy organ – będąc właściwym w sprawie i zobowiązanym do podjęcia czynności na podstawie przepisów prawa lub innego aktu administracyjnego – pozostaje w zwłoce. Nie ma przy tym znaczenia, z jakich przyczyn określona czynność czy akt nie zostały podjęte¹⁶.

¹² Wyrok NSA z dnia 24 lipca 2018 r., II OSK 3021/17, Legalis nr 1823359; wyrok WSA w Krakowie z dnia 26 lutego 2021 r., II SAB/Kr 8/21, Legalis nr 2553101.

¹³ Wyrok NSA z dnia 7 października 2020 r., II OSK 3466/19, Legalis nr 2498030.

¹⁴ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 czerwca 2017 r., II SAB/Go 33/17, Legalis nr 1618387.

¹⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lutego 2012 r., I SAB/Wa 429/11, Legalis nr 474303.

¹⁶ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 25 maja 2021 r., II SAB/Ol 39/21, Legalis nr 2581809; wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2020 r., I OSK 3483/18, Legalis nr 2288780; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 kwietnia 2021 r., III SAB/Wr 1835/20, Legalis nr 2562906; postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 25 października 2021 r., III SAB/Gl 110/21, Legalis nr 2625440.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

Konsekwencją zaistnienia bezczynności jest „stan zawieszenia” strony, ponieważ sprawa nie została załatwiona, co może uniemożliwić jej realizację swojego prawa. Jest to sytuacja niepożądana z punktu widzenia funkcjonowania administracji publicznej¹⁷, dlatego jest ona krytycznie oceniana jako działanie sprzeczne z prawem z powodu kwalifikowania jej jako niekorzystanie z kompetencji, którą ze względu na zaistnienie wymaganych przez prawo okoliczności organ jest obowiązany wykorzystać¹⁸.

PRZEWLEKŁOŚĆ

Przewlekłość została obecnie uznana wprost za odrębną przesłankę tamującą rozpoznanie sprawy. Pod pojęciem tym rozumie się stan, w którym postępowanie jest prowadzone dłużej, niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy. Stan ten może obejmować różnego rodzaju zachowania organu, których istota wyraża się w celowym zaniechaniu określonych czynności procesowych lub ich podejmowaniu i prowadzeniu z zamiarem przewlekania postępowania poprzez długotrwałe i rozwlekłe jego prowadzenie ponad konieczność¹⁹. Przewlekłość postępowania obejmować będzie więc opieszale, niesprawne i nieskuteczne działanie organu w sytuacji, gdy sprawa mogła być załatwiona w terminie krótszym, a także przy nieuzasadnionym obiektywnie przedłużaniu terminu załatwienia sprawy²⁰. Sytuacje takie mogą obejmować np.: wykonywanie czynności w dużym odstępie czasu; wykonywanie czynności pozornych, powodujących, że formalnie organ nie jest bezczynny; mnożenie przez organ czynności dowodowych ponad potrzeby wynikające z istoty sprawy; stan zastoju procesowego wynikający z zaniechania lub wadliwości działań organu²¹.

¹⁷ A. Wiktorowska, [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2007, s. 80.

¹⁸ M. Miłosz, *Bezczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 92.

¹⁹ Z. Kmiecik, *Przewlekłość postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2011, z. 6, s. 8; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19 kwietnia 2017 r., III SAB/Wr 25/17, Legalis nr 1673708; wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2017 r., II OSK 2270/16, Legalis nr 1675235; wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2021 r., I OSK 846/21, Legalis nr 2592631.

²⁰ Wyrok NSA z dnia 31 maja 2016 r., II OSK 1903/15, Legalis nr 1470652; wyrok NSA z dnia 2 czerwca 2016 r., II OSK 1156/16, Legalis nr 1470610; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 18 marca 2021 r., II SAB/Bk 198/20, Legalis nr 2556370; P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX/el. 2021; *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, t. 2, Warszawa 2019; P. Kornacki, *Skarga na przewlekłość postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2014; wyrok NSA z dnia 12 marca 2020 r., I OSK 79/19, Legalis nr 2393360; wyrok NSA z dnia 13 listopada 2020 r., I OSK 260/20, Legalis nr 2497481; wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2021 r., I OSK 2256/20, Legalis nr 2532637.

²¹ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 maja 2021 r., II SAB/OI 30/21, Legalis nr 2580481; wyrok NSA z dnia 24 maja 2018 r., II OSK 349/18, Legalis nr 1792441; wyrok NSA z dnia 1 lutego 2019 r., II OSK

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

Przewlekłość może mieć zatem postać statyczną (brak jakichkolwiek czynności ze strony organu), dynamiczną (wykonywanie przez organ czynności niecelowych) i mieszaną (zawierającą elementy obu tych postaci)²².

Przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego zaistnieje więc wtedy, gdy organowi można będzie skutecznie przedstawić zarzut niedochowania należytej staranności w takim zorganizowaniu postępowania, by zakończyło się ono w rozsądnym terminie lub też zarzut przeprowadzania czynności pozbawionych znaczenia dla sprawy²³.

Przewlekłość postępowania jest pojęciem szerszym niż beczynność, a ocena, czy postępowanie trwa dłużej, niż jest to konieczne, musi być dokonywana na podstawie zarówno analizy charakteru podejmowanych czynności, jak i stanu faktycznego sprawy²⁴. Oceniając zwłokę organu w załatwieniu sprawy, nie można zatem abstrahować od jej indywidualnego charakteru. Rozsądny termin postępowania musi zostać oceniony w świetle wszystkich okoliczności danej sprawy oraz w oparciu o takie kryteria jak: złożoność sprawy, postawa skarżącego i właściwych organów, znaczenie przedmiotu postępowania dla skarżącego. W efekcie – w sprawach o skomplikowanym stanie faktycznym, w których zachodzi konieczność przeprowadzenia wielu dowodów – obowiązkiem organu jest sprawne, co nie oznacza, że zawsze szybkie, prowadzenie postępowania dowodowego, zmierzające do ustalenia stanu faktycznego pozwalającego na prawidłowe rozstrzygnięcie sprawy. Przy czym skomplikowany charakter sprawy, występowanie stron o sprzecznych interesach, nie może też usprawiedliwiać braku niezbędnej koncentracji czynności koniecznych do załatwienia sprawy²⁵. Takiego uzasadnienia nie może również stanowić duża ilość wniosków składanych do danego organu²⁶ czy też dezorganizacja związana z sytuacją epidemiczną oraz braki kadrowe. Dla zasadności skargi na przewlekłe postępowanie nie ma więc znaczenia, z jakich powodów określony akt nie został podjęty lub czynność nie została dokonana²⁷. Właściwa organizacja zadań i zapewnienie odpowiedniej

2931/18, Legalis nr 1916966; J. Drachal, J. Jagielski, R. Stankiewicz, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2019, s. 91.

²² Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 kwietnia 2021 r., III SAB/Wr 1852/20, Legalis nr 2562907; wyrok NSA z dnia 16 maja 2018 r., II OSK 2768/17, Legalis nr 1799001; wyrok NSA z dnia 24 maja 2018 r., II OSK 349/18, Legalis nr 1792441.

²³ Wyrok NSA z dnia 28 lipca 2021 r., III OSK 3297/21, Legalis nr 2600663.

²⁴ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 maja 2021 r., I SA/Gd 1550/19, Legalis nr 2585318; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 20 maja 2021 r., III SAB/Gd 15/21, Legalis nr 2580779.

²⁵ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 maja 2021 r., II SAB/Łd 18/21, Legalis nr 2581999; wyrok NSA z dnia 29 maja 2019 r., I OSK 2635/18, Legalis nr 1951715.

²⁶ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 lutego 2020 r., III SAB/Wr 1287/19, Legalis nr 2286633.

²⁷ *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, Legalis 2021, komentarz do art. 149; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 grudnia 2016 r., II SAB/Po 71/16, Legalis nr 1545610.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

kadry należy do zdań publicznych, które nie mogą być realizowane ze szkodą dla jednostki²⁸.

Co istotne, przewlekłość i beczynność nie wykluczają się wzajemnie. Nie można więc uznać, że przewlekłość może istnieć tylko wówczas, gdy organ nie pozostaje w beczynności, gdyż beczynność może być wynikiem przewlekłości, stąd organ może być i przewlekły, i beczynny²⁹. Pojęcia beczynności i przewlekłości pokrywają się częściowo, gdyż beczynność zawiera w sobie ewentualne przewlekłe prowadzenie postępowania, włącznie z brakiem podjęcia jakichkolwiek działań w sprawie³⁰. Podjęcie przez organ administracji rozstrzygnięcia kończącego sprawę nie czyni więc bezprzedmiotową ani bezzasadną skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania³¹.

ZAKRES BADANIA SPRAWY PRZEZ SĄD W PRZYPADKU BEZCZYNNOŚCI I PRZEWLEKŁOŚCI

Na beczynność i przewlekłe prowadzenie postępowania stronie przysługuje skarga do sądu. Instytucja skargi na beczynność organu ma na celu ochronę strony przez doprowadzenie do wydania rozstrzygnięcia w sprawie. Uznając skargę na beczynność organu za zasadną, sąd zobowiązuje bowiem organ do wydania aktu w określonym terminie. Sąd nie może jednak nakazywać organowi sposobu rozstrzygnięcia ani orzekać o prawach lub obowiązkach skarżącego³². Sąd nie przeprowadza kontroli określonego aktu lub czynności, lecz biorąc za podstawę stan faktyczny i prawny danej sprawy, rozstrzyga, czy organ pozostaje w beczynności w sytuacji, gdy miał obowiązek podjąć działanie w określonej formie i w przewidzianym przez prawo terminie³³. Zakres działania sądu administracyjnego ogranicza się do badania, czy organ miał wynikający z przepisów prawa obowiązek wydania aktu lub podjęcia czynności i czy dokonał tego w ustawowym terminie³⁴.

Z kolei w sprawie ze skargi na przewlekłość postępowania sąd administracyjny kontroluje co do zasady tok i poprawność czynności organu, ich właściwe natężenie, koncentrację materiału dowodowego, prawidłowość i celowość z punktu widzenia

²⁸ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 maja 2021 r., II SAB/Gd 19/21, Legalis nr 2569689.

²⁹ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 24 listopada 2016 r., I OSK 3096/15, Legalis nr 1555455.

³⁰ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 15 grudnia 2020 r., II SAB/Bk 213/20, Legalis nr 2508942.

³¹ Wyrok NSA z dnia 28 lutego 2020 r., I OSK 2687/18, Legalis nr 2391572.

³² Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 kwietnia 2021 r., III SAB/Wr 1835/20, Legalis nr 2562906.

³³ Wyrok NSA z dnia 15 lipca 2010 r., II OSK 2051/09, Legalis nr 298345; wyrok NSA z dnia 29 września 2010 r., II GSK 827/09, Legalis nr 553866.

³⁴ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 maja 2021 r., II SAB/Gl 34/21, Legalis nr 2588685.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

rozstrzygnięcia³⁵. Sąd dokonuje oceny postępowania przed organem pod kątem prawidłowego zastosowania przepisów postępowania z punktu widzenia wymogów efektywności³⁶.

Jak już wskazano, przewlekłość i beczynność nie wykluczają się wzajemnie. Zarzucenie organowi w jednej skardze beczynności i przewlekłości postępowania jest więc dopuszczalnym skumulowaniem dwóch skarg w sytuacji, gdy zarzutami tymi są kwestionowana terminowość i sprawność działania w tej samej sprawie administracyjnej³⁷. Jeżeli zatem w skardze na beczynność organu podniesiono również zarzut przewlekłego prowadzenia postępowania, to obowiązkiem sądu jest ustalenie, czy sprawa była załatwiona bez zbędnej zwłoki. Sąd powinien zbadać, czy nie doszło do nieuzasadnionego przetrzymywania sprawy zamiast nadania jej właściwego biegu oraz czy organ prowadził postępowanie bez niepotrzebnych zahamowań lub przewlekłości³⁸.

Podsumowując, można stwierdzić, że skarga na beczynność jest skargą na naruszający prawo stan postępowania administracyjnego, w którym mimo upływu określonego prawem terminu właściwego dla załatwienia indywidualnej sprawy rozstrzygnięcie nie zostało wydane, co skutkowało złożeniem ponaglenia. Z kolei skarga na przewlekłość jest skargą na stan postępowania, w którym opieszałość organu powoduje niezałatwienie sprawy niezwłocznie lub szybciej, niż to wynika z obowiązujących przepisów. Skarga taka skierowana jest przeciwko wadliwemu procesowo stanowi postępowania, w wyniku którego konkretna sprawa nie postępuje³⁹.

SKUTECZNOŚĆ SKARGI NA BEZCZYNNOŚĆ I PRZEWLEKŁOŚĆ PO ZAKOŃCZENIU POSTĘPOWANIA PRZEZ ORGAN

Zgodnie z art. 53 § 2b p.p.s.a. skargę na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania można wnieść w każdym czasie po wniesieniu ponaglenia do właściwego organu. Mimo wskazanej regulacji w praktyce organów i sądów powstaje wątpliwość, czy wydanie decyzji w sprawie wyłącza możliwość orzeczenia, że organ pozostawał w beczynności lub prowadził postępowanie w sposób przewlekły.

³⁵ Wyrok NSA z dnia 28 lipca 2021 r., III OSK 3297/21, Legalis nr 2600663.

³⁶ Wyrok NSA z dnia 25 maja 2021 r., III OSK 915/21, Legalis nr 2626268.

³⁷ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 15 grudnia 2020 r., II SAB/Bk 213/20, Legalis nr 2508942.

³⁸ R. Orzechowski, [w:] J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1989, s. 128.

³⁹ J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 43.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

Zagadnienie to budziło wątpliwości już w stanie prawnym obowiązującym przed nowelizacją Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z 2015 r.⁴⁰. Wówczas w przypadku, gdy organ administracji wydał akt albo dokonał czynności po wniesieniu skargi do sądu administracyjnego, sąd umarzał postępowanie jako bezprzedmiotowe nawet wtedy, gdy organ działał z naruszeniem terminu przewidzianego na załatwienie sprawy⁴¹. Schemat ten był wykorzystywany przez organy w celu uniemożliwienia uzyskania przez stronę skarżącą orzeczenia sądu stwierdzającego, że beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa⁴².

Znowelizowany przepis art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. miał na celu przeciwdziałanie temu zjawisku i umożliwienie sądowi rozstrzygnięcie w sprawach skarg na beczynność (przewlekłość) w przypadku zakończenia postępowania w toku sprawy sądowo-administracyjnej i z tego powodu braku potrzeby zobowiązania do wydania aktu lub podjęcia czynności. Znajduje to potwierdzenie w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej z 2015 r. i w uwagach do proponowanej zmiany art. 149 p.p.s.a., gdzie m.in. stwierdzono, że intencją ustawodawcy jest zapobieżenie stanom, w których organ „zdyscyplinowany” złożoną do sądu administracyjnego skargą wydawał akt administracyjny, zamykając w ten sposób stronie drogę do uzyskania orzeczenia w przedmiocie beczynności⁴³.

Mimo dokonanej zmiany art. 149 p.p.s.a. w orzecznictwie sądów administracyjnych istnieje rozbieżność w zakresie odpowiedzi na pytanie, czy wniesienie skargi na beczynność (przewlekłość) po zakończeniu postępowania i wydaniu ostatecznej decyzji stanowi przeszkodę w merytorycznym rozpoznaniu takiej skargi przez sąd administracyjny w zakresie rozstrzygnięcia na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a.

Z jednej strony sądy przyjmują, że zakończenie postępowania przed wniesieniem skargi wyłącza możliwość uwzględnienia skargi na beczynność lub przewlekłość⁴⁴. Z drugiej strony przyjmują jednak stanowisko odmienne, akcentując konieczność ochrony podmiotów skarżących przez przyznanie im prawa do uzyskania deklaratoryjnego wyroku, który stwierdza dopuszczenie się przez organ w toku postępowania beczynności (przewlekłości)⁴⁵.

⁴⁰ Ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2015, poz. 658).

⁴¹ Wyrok NSA z dnia 5 stycznia 2007 r., II OSK 132/06, Legalis nr 450167.

⁴² *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Legalis 2021.

⁴³ Druk sejmowy nr 1633, Sejm VII kadencji.

⁴⁴ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 listopada 2018 r., II SAB/Kr 146/18, Legalis nr 1863757.

⁴⁵ Wyrok NSA z dnia 4 listopada 2015 r., II OSK 591/15, Legalis nr 1395981; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 marca 2016 r., IV SAB/Po 6/16, Legalis nr 1444133.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

W związku z powstałymi rozbieżnościami, NSA w składzie siedmiu sędziów w dniu 22 czerwca 2020 r. podjął uchwałę II OPS 5/19⁴⁶, która miała rozstrzygnąć wskazane powyżej wątpliwości. W podjętej uchwale NSA orzekł, że wniesienie skargi na bezczynność po zakończeniu przez organ administracji publicznej prowadzonego postępowania poprzez wydanie decyzji ostatecznej stanowi przeszkodę w merytorycznym rozpoznaniu takiej skargi przez sąd administracyjny w zakresie rozstrzygnięcia podjętego na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. Jak podkreślił NSA, kontrolowany w wyniku skargi na bezczynność stan rzeczy musi być aktualny w dacie wniesienia skargi, a nie historyczny⁴⁷. Niedopuszczalne jest więc merytoryczne orzekanie przez sąd w sprawie ze skargi na bezczynność, złożonej w dacie, gdy kwestionowane postępowanie zostało zakończone. Wniosek taki zdaniem NSA znajduje uzasadnienie w normatywnej treści pojęć bezczynności i przewlekłości, a wspiera go instytucja ponaglenia. Ponadto NSA zwrócił uwagę na przepis art. 53 § 2b p.p.s.a. stanowiący prawo do skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania i określający dopuszczalny termin jej wniesienia do sądu. Uznał, że termin „w każdym czasie” musi być postrzegany w aspekcie trwającego w dacie składania skargi i naruszającego czas załatwienia sprawy stanu postępowania administracyjnego, co prowadzi do wniosku, że możliwość wniesienia skargi do sądu na bezczynność obejmuje przedział czasowy od zaistnienia stanu bezczynności „oprotestowanego” wniesionym ponagleniem aż do załatwienia sprawy, której bezczynność dotyczy⁴⁸. Sąd uznał, że przyjęcie koncepcji nielimitowanego żadnym terminem prawa do złożenia skargi na bezczynność jest nie do zaakceptowania z kilku względów⁴⁹. Po pierwsze, pozostaje w sprzeczności z istotą skargi na bezczynność (przewlekłość), stanowiącej protest wobec stanu bezczynności czy przewlekłości. Po drugie, dopuszczenie otwartego terminu do wniesienia skargi na bezczynność narusza przyjęty w procedurze administracyjnej i sądownoadministracyjnej system wnoszenia środków zażalenia co do zasady ograniczonych terminem. I po trzecie, NSA zwrócił uwagę na praktyczny wymiar przyjęcia otwartego terminu do złożenia skargi na bezczynność (przewlekłość), co skutkowałoby tym, że kilkanaście czy kilkadziesiąt lat po zakończeniu postępowania i załatwieniu sprawy dopuszczalne byłoby złożenie skargi w tym zakresie.

⁴⁶ Uchwała NSA w składzie 7 sędziów z dnia 22 czerwca 2020 r., II OPS 5/19, Legalis nr 2389625. Zob. także: B. Wilk, *Ocena bezczynności organu w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej na wniosek w świetle uchwały NSA*, „Informacja w Administracji Publicznej” 2020, nr 3.

⁴⁷ Podobnie T. Woś, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016, s. 876; A. Kabat, [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 490.

⁴⁸ P. Dobosz, *op. cit.*, s. 326.

⁴⁹ Analogicznie postanowienie NSA z dnia 4 sierpnia 2021 r., I GSK 671/21, Legalis nr 2606900.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

Zdaniem NSA nie można też zgodzić się z argumentacją na rzecz poglądu o dopuszczalności nieograniczonego w czasie orzekania w przedmiocie bezczynności ze względu na zagwarantowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP prawo każdego do sądu i potrzebę uzyskania prejudykatu. Prawo to w wyniku nowelizacji przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zostało bowiem podwójnie zabezpieczone przez przyznanie stronie środków ochrony przed bezczynnością na drodze postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego, przy czym uruchomienie kontroli sądowej nie zostało w żaden sposób ograniczone czasowo przez wypadkowe postępowanie administracyjne. Jak podkreślił NSA, stronie przysługują obecnie równoległe dwa środki kontroli takiego stanu (tj. ponaglenie i skarga do sądu administracyjnego), a każdy z nich może skutkować stwierdzeniem bezczynności z rażącym naruszeniem prawa. Może więc przyspieszyć załatwienie sprawy i zakończenie postępowania, a w dalszej kolejności może umożliwić stronie dochodzenie odszkodowania na drodze cywilnej. Jak uzasadniał NSA, gdyby przyjęć, że skarga na bezczynność mogłaby być wnoszona także po zakończeniu postępowania administracyjnego, to wówczas strony tego postępowania byłyby w lepszej sytuacji procesowej niż strony postępowania karnego czy cywilnego. W tych postępowaniach sądowych określono bowiem nieprzekraczalne ramy czasowe w zakresie możliwości uzyskania prejudykatu, uprawniającego do dochodzenia przez uprawniony podmiot odszkodowania. Wyniki wykładni systemowej zewnętrznej przemawiają więc przeciwko możliwości braku ograniczeń czasowych w zakresie wnoszenia skargi na bezczynność organu administracji publicznej. Zdaniem NSA nie można też podzielić stanowiska, że konieczność uzyskania prejudykatu do dochodzenia odszkodowania w trybie przewidzianym w art. 4171 § 3 Kodeksu cywilnego przemawia za przyjęciem wykładni umożliwiającej wnoszenie skarg na bezczynność bez żadnych ograniczeń czasowych, po zakończeniu postępowania. Jak uzasadniał NSA, zasadniczym celem skargi na bezczynność i przewlekłe prowadzenie postępowania jest doprowadzenie do usunięcia stanu bezczynności, natomiast celem wtórnym jest uzyskanie prejudykatu w procesie odszkodowawczym. Stąd też za niedopuszczalną należy uznać skargę na bezczynność wniesioną po zakończeniu postępowania administracyjnego.

Z treścią przedmiotowej uchwały i jej uzasadnieniem nie zgodzili się dwaj sędziowie składu orzekającego NSA, którzy zgłosili zdania odrębne, tj. sędzia Z. Zgierski i W. Mazur. Zdaniem pierwszego z nich skoro sąd administracyjny ma kompetencję do odrębnego orzekania wyłącznie w zakresie stwierdzenia, czy bezczynność (przewlekłość) miała miejsce i jaki był jej charakter, to drugorzędne znaczenie ma stan sprawy administracyjnej w momencie wszczęcia postępowania przed sądem administracyjnym, a także w dacie wyrokowania. Stwierdzenie, że organ dopuścił

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

się beczynności (przewlekłości) powinno być zastrzeżone dla sytuacji, gdy na dzień zamknięcia rozprawy beczynność (przewlekłość) postępowania nie występuje, ale stan ten miał miejsce wcześniej. Gdyby bowiem przyjąć, że wydanie ostatecznej decyzji administracyjnej skutkuje brakiem merytorycznego rozpoznania skargi na beczynność, to beczynny organ unikałby konsekwencji za brak wymaganego prawem działania, co w rezultacie prowadziło do zanegowania istoty środka, jakim jest skarga na bezprawne milczenie organu. Tymczasem w sprawach dotyczących beczynności środki stosowane na podstawie art. 149 p.p.s.a. nie mają na celu wyłącznie dyscyplinowania organów. Zasadniczym celem uprawnień sądów administracyjnych rozpoznających skargi na beczynność, po nowelizacji z 2015 r., jest stwierdzenie, czy organ dopuścił się beczynności lub przewlekłości i czy miały one miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Takie orzeczenie sądu ma charakter deklaratoryjny, a zatem nie może ograniczać się wyłącznie do stanu istniejącego w dacie wniesienia skargi do sądu. Orzeczenie takie staje się niezbędnym prejudykatem, do którego odwołują się przepisy regulujące obowiązek naprawienia szkody w związku z takim działaniem organu administracji publicznej, które pozostaje w niezgodzie z prawem⁵⁰.

Jak podkreśla sędzia Z. Zgierski, treść art. 53 § 2b p.p.s.a. potwierdza, że strona może domagać się skutecznej ochrony prawnej w zakresie żądania stwierdzenia beczynności organu po wydaniu przez ten organ decyzji, której dotyczy zarzut beczynności. Zgodnie z tym przepisem skargę na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania można wnieść w każdym czasie po wniesieniu ponaglenia do właściwego organu. Warunkiem prawnej dopuszczalności wniesienia skargi do sądu jest wniesienie ponaglenia. Nie można zatem uznać, że stwierdzenie przez sąd, iż organ dopuścił się beczynności (przewlekłości) w prowadzonym przez siebie postępowaniu, ma być ograniczone jedynie do otwartych stanów faktycznych, trwających co najmniej w momencie wniesienia skargi. Słusznie moim zdaniem wskazuje sędzia Z. Zgierski, że użyty w tym przepisie zwrot „w każdym czasie” dowodzi, iż ustawodawca nie wprowadził żadnych ograniczeń czasowych w możliwości inicjowania tego postępowania. Skoro zadaniem sądów administracyjnych jest udzielanie obywatelowi ochrony przed bezprawnością zachowań administracji, to jego realizacja powinna być pełna, zmierzająca do usunięcia skutków zidentyfikowanego bezprawia bez względu na to, czy skarga na beczynność uruchomiona została przed wydaniem ostatecznej decyzji czy też po jej wydaniu⁵¹.

⁵⁰ Wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2018 r., I OSK 3420/18, Legalis nr 1974494.

⁵¹ J. Wegner-Kowalska, *Nowy wymiar ochrony sądowej w sprawach beczynności administracji lub przewlekłego prowadzenia postępowania?*, „Państwo i Prawo” 2018, z. 8, s. 67.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

Drugi z sędziów, którzy zgłosili zdanie odrębne, nie zgadzając się z podjętą uchwałą, podkreśla, że rozstrzygnięcie uchwały jest błędne i nie znajduje oparcia w przepisach ani Kodeksu postępowania administracyjnego, ani Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Dodatkowo godzi w konstytucyjnie chronione prawo do sądu, a także w prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Jak wskazuje W. Mazur, każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) oraz ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw (art. 77 ust. 2 Konstytucji RP)⁵². Powołane przepisy stanowią samoistną podstawę prawa do sądu, które według utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego obejmuje: prawo dostępu do sądu, prawo do właściwej procedury przed sądem, prawo do wiążącego rozstrzygnięcia sprawy oraz prawo do odpowiednio ukształtowanego (pod względem podmiotowym) sądu⁵³. Z kolei negatywny aspekt prawa do sądu definiuje się jako zakaz zamykania lub nadmiernego ograniczania dostępu do wymiaru sprawiedliwości⁵⁴. Jak podkreśla sędzia W. Mazur, z treści art. 45 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że wolą ustrojodawcy jest objęcie prawem do sądu możliwie najszerszego zakresu spraw, a z wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego wynika dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu. W sytuacji zatem, gdy dochodzi do kolizji prawa do sądu z inną normą konstytucyjną, poddającą pod ochronę wartości o równym bądź nawet większym znaczeniu dla funkcjonowania państwa lub rozwoju jednostki i konieczności uwzględnienia obu norm konstytucyjnych, może mieć miejsce ograniczenie zakresu przedmiotowego prawa do sądu, jednakże jest ono dopuszczalne „w absolutnie niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie danej wartości konstytucyjnej nie jest możliwe w inny sposób”⁵⁵. Ograniczenie takie może zostać ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy jest konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Nie może ono też naruszać istoty prawa do sądu (art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Jak słusznie podkreśla się w doktrynie, z prawa do sądu musi wynikać materialna i rzeczywista możliwość poszukiwania ochrony w danej sprawie, a nie tylko formalna

⁵² M. Jaśkowska, *Konstytucyjnoprawne podstawy sądownictwa powszechnego i administracyjnego oraz delimitacja właściwości tych sądów*, [w:] *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, red. M. Błachucki, T. Górczyńska, Warszawa 2011, s. 18–20.

⁵³ Wyrok TK z dnia 25 stycznia 2011 r., P 8/08, Legalis nr 282878.

⁵⁴ Wyrok TK z dnia 2 czerwca 2009 r., SK 31/08, Legalis nr 139316.

⁵⁵ Wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97, Legalis nr 10441.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

dostępność do sądu⁵⁶. Spór między jednostką a organem administracji publicznej dotyczy określonego załatwienia sprawy przez organ, który w ocenie jednostki narusza prawo i stąd poszukuje ona ochrony prawnej przed sądem. Również bezczynność organu administracji publicznej może naruszać prawa jednostki i stanowić podstawę do zainicjowania przez nią postępowania sądowego⁵⁷.

Zgodnie ze stanowiskiem W. Mazura zasadniczym celem ponaglenia wyrażonym w projekcie ustawy nowelizującej z 2017 r. jest doprowadzenie do załatwienia sprawy w jak najkrótszym czasie. W Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie ma przepisu, który określałby maksymalny termin wniesienia skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania. Zgodnie natomiast z art. 53 § 2b p.p.s.a. skargę taką można wnieść „w każdym czasie” po wniesieniu ponaglenia do właściwego organu. Jakkolwiek *ratio legis* tego przepisu było usunięcie wątpliwości co do tego, czy skarga na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania ma być poprzedzona ponagleniem, w stosunku do którego właściwy organ administracji musi zająć negatywne stanowisko, czy też rozpatrzenie ponaglenia nie jest warunkiem dopuszczalności skargi⁵⁸, to nie można nie dostrzec, że rozstrzygnięcie uchwały NSA stoi w sprzeczności z treścią tego przepisu.

Z powyższego wynika, że mimo uchwały składu siedmiu sędziów NSA sprawa nie była jednoznaczna i nadal budziła wątpliwości. Świadczą o tym nie tylko wskazane zdania odrębne, lecz także różne odczytywanie tej uchwały w orzecznictwie sądowym, przede wszystkim w zakresie możliwości stosowania jej również do przewlekłości postępowania⁵⁹.

⁵⁶ M. Jaśkowska, *op. cit.*, s. 18–20.

⁵⁷ Postanowienie NSA z dnia 8 października 2019 r., II OSK 1117/19, Legalis nr 2263369.

⁵⁸ Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935), Druk sejmowy z 28 grudnia 2016 r., nr 1183.

⁵⁹ Za przyjęciem tak szerokiego rozumienia uchwały II OPS 5/19 opowiedział się NSA w postanowieniu z dnia 8 lutego 2022 r. (I OSK 19/22, Legalis nr 2661343). W części orzeczeń sądy stwierdzały, że nie ma ona zastosowania w sprawach skarg na przewlekłe prowadzenie postępowania (zob. np. postanowienie NSA z dnia 25 lutego 2021 r., I OSK 2893/20, Legalis nr 2540436; postanowienie NSA z dnia 28 sierpnia 2020 r., II OSK 1479/20, Legalis nr 2477520), w innych zaś stwierdzały, że są nią związane na podstawie art. 269 § 1 p.p.s.a. (tzw. ogólna moc wiążąca uchwały; zob. np. postanowienie NSA z dnia 10 grudnia 2020 r., II OSK 1004/19, Legalis nr 2569351; postanowienie NSA z dnia 10 grudnia 2020 r., II OSK 2968/19, Legalis nr 2569355), a w jeszcze innych przyjmują, że uchwała ta stanowi swoistą „wskazówkę” w zakresie oceny dopuszczalności skargi na przewlekłość postępowań administracyjnych inicjowanych po wydaniu rozstrzygnięcia przez organ administracji publicznej (zob. np. postanowienie NSA z dnia 23 lutego 2021 r., II OSK 1069/20, Legalis nr 2550056; postanowienie NSA z dnia 26 listopada 2020 r., II OSK 3084/19, Legalis nr 2545441).

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

Ostatecznie wątpliwości te miała rozstrzygnąć kolejna uchwała NSA (II OPS 1/21⁶⁰), podjęta w składzie siedmiu sędziów niespełna dwa lata od podjęcia uchwały II OPS 5/19. Przyjęto w niej, że skarga na przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego wniesiona po jego ostatecznym zakończeniu, poprzedzona ponagleniem złożonym w jego toku, podlega odrzuceniu na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a., ponieważ w takiej sytuacji nie jest już możliwe osiągnięcie celu skargi, którym jest rozstrzygnięcie sprawy, skoro organ dokonał już takiego rozstrzygnięcia.

W uchwale II OPS 1/21 skład orzekający podkreślił również, że obie skargi, tj. na bezczynność organu oraz na przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ, nie zostały co do zasady zróżnicowane w zakresie warunków ich wniesienia i rozpatrzenia przez sąd. Jak słusznie podkreślił skład orzekający, umieszczenie przez ustawodawcę obu tych skarg w tych samych jednostkach redakcyjnych i ich łączne unormowanie pozwala na uznanie tożsameskiego ich charakteru prawnego. Dlatego też, jak uznał skład orzekający NSA, przyjęty w uchwale II OPS 5/19 pogląd w odniesieniu do skargi na bezczynność organu administracji, gdy skarga została wniesiona w chwili ustania bezczynności organu, pozostaje aktualny także wobec skargi wniesionej na przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ administracji, gdy skarga ta została wniesiona po zakończeniu postępowania, którego dotyczy.

Przywołane rozstrzygnięcia moim zdaniem nie spełniają jednak pokładanych w nich nadziei i mogą przyczynić się do ograniczenia prawa strony do ochrony swoich praw podmiotowych, m.in. poprzez zamknięcie drogi do oceny opieszałego działania organów oraz uzyskania w związku z tym odszkodowania. Co prawda, jak uznał NSA w uchwale II OPS 1/21, kwestia ewentualnego braku możliwości uzyskania prejudykatu stwierdzającego niezgodne z prawem zaniechanie działania organu administracji publicznej nie stanowi problemu z płaszczyzny przepisów o postępowaniu sądowo-administracyjnym, tylko regulacji cywilnoprawnej, a ustalenie warunków realizacji konstytucyjnego prawa jednostki do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z powodu niezgodnego z prawem działania organu władzy publicznej należy do ustawodawcy⁶¹. Moim zdaniem należy jednak zauważyć, że zagadnienie dopuszczalności uwzględnienia skargi na bezczynność organu administracji wniesionej do sądu już po wydaniu rozstrzygnięcia przez organ jest immanentnie związane z podstawową funkcją sądu administracyjnego, jaką jest wymierzanie sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej.

⁶⁰ Uchwała NSA w składzie 7 sędziów z dnia 7 marca 2022 r., II OPS 1/21, Legalis nr 2670962.

⁶¹ M. Bogusz, *Glosa do uchwały NSA z 22 czerwca 2020 r. II OPS 5/19*, OSP 2021, nr 1, poz. 5, s. 144.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

Również w piśmiennictwie podnosi się, że uruchomienie kompetencji z art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. nie powinno być uzależnione od momentu wystąpienia lub trwania bezczynności lub przewlekłości postępowania, lecz od tego, czy bezczynność lub przewlekłość miały miejsce w określonym przedziale czasowym poprzedzającym orzekanie sądu⁶².

Jak słusznie uznał NSA w jednym z postanowień⁶³, uwzględnienie skargi na bezczynność nie zmierza jedynie do dyscyplinowania organów, gwarantowania stronom skarżącym prawa do rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej i uzyskania wiążącego stwierdzenia przesłanki rażącego naruszenia prawa w celu dochodzenia roszczeń. Równoległym i bardzo istotnym celem jest deklaratoryjne i retrospektywne stwierdzenie istnienia stanu bezczynności oraz negatywna ocena legalności działania organu, oddziałująca prewencyjnie na jego działalność. W tym sensie deklaratoryjny wyrok wydany na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. uzyskuje także wymiar prospektywny, stając się nie tylko orzeczeniem prejudycjalnym dla dochodzenia roszczeń odszkodowawczych przed sądem cywilnym, lecz również orzeczeniem zawierającym ocenę legalności wykonywania administracji publicznej przez określony organ. Deklaratoryjna formuła takiego wyroku pozwala nie tylko na odejście od zasady, że miarodajnym momentem oceny zasadności skargi jest moment wydawania orzeczenia przez sąd, lecz także może i powinna być podstawą do uznania, że również sam moment wniesienia skargi nie stanowi przeszkody do wiążącego ustalenia, iż w określonym przedziale czasowym poprzedzającym moment wniesienia skargi skarżony organ dopuścił się bezczynności. Oddalenie skargi na bezczynność tylko z tego powodu, że w momencie wniesienia skargi stan bezczynności ustał w następstwie zakończenia postępowania, prowadzi do trudnych do zaakceptowania skutków w świetle zasad legalności i praworządności działania organów administracji publicznej.

Biorąc powyższe pod uwagę, w mojej ocenie ustanie stanu bezczynności organu czy stanu przewlekłego prowadzenia postępowania na skutek wydania decyzji nie powinno zwalniać sądu z obowiązku dokonania oceny charakteru stwierdzonej bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania poprzez ustalenie, czy miała ona miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Nie spowoduje to bezprzedmiotowości w zakresie samej bezczynności (przewlekłości). Bezprzedmiotowe w takiej sytuacji staje się

⁶² J. Wegner-Kowalska, *op. cit.*, s. 65; Z. Kmiecik, *Przewlekłość postępowania administracyjnego w świetle ustaleń europejskiego case law*, [w:] *Analiza i ocena zmian Kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010–2011*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, G. Sibiga, Warszawa 2012, s. 124–125; M. Kotulski, *Zaskarżalność bezczynności i przewlekłości do sądu administracyjnego*, „Casus” 2014, nr 73; idem, *Ochrona przed bezczynnością i przewlekłością w postępowaniu administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 6.

⁶³ Postanowienie NSA z dnia 8 października 2019 r., II OSK 1117/19, Legalis nr 2263369.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

wyłącznie zobowiązanie organu do rozstrzygnięcia sprawy, skoro ta została załatwiona. Nadal aktualna pozostanie jednak ocena tego, czy beczynność (przewlekłość) miała charakter rażącego naruszenia prawa⁶⁴.

PODSUMOWANIE

Jak wynika z dokonanej analizy, tytułowe zagadnienie nie zostało ostatecznie i jednoznacznie rozstrzygnięte przez uchwałę składu siedmiu sędziów NSA (II OPS 5/19), co miała zmienić kolejna uchwała składu siedmiu sędziów NSA (II OPS 1/21). Moim zdaniem, wbrew przedmiotowym uchwałom, trudno jednoznacznie uznać, że jeśli skarga została złożona po wydaniu rozstrzygnięcia przez organ, to skarga na beczynność (przewlekłość) staje się niedopuszczalna, sąd jest władny bowiem dokonać oceny staranności działania organu i w razie potrzeby wskazać, że organ dopuścił się beczynności lub przewlekłości i czy spełniają one warunki rażącego naruszenia prawa. Tylko taka linia orzecznicza realizuje założony cel nowelizacji z 2017 r., odnoszący się do wprowadzenia szerokiego wachlarza środków dyscyplinujących organy administracji publicznej w zakresie terminowego załatwiania spraw administracyjnych, również o charakterze prewencyjnym.

Przewlekłe powadzenie spraw administracyjnych, a także beczynność organów administracji publicznej muszą być skutecznie zwalczane, ponieważ unicestwiają istotę całego procesu administracyjnego. Co więcej, łamią prawo jednostki do dobrej administracji oraz podważają zaufanie obywateli do organów administracji publicznej.

Skarga na beczynność (przewlekłość) postępowania w zamyśle projektodawców miała stać się skutecznym instrumentem w przeciwdziałaniu i zwalczaniu negatywnych zjawisk w procesie administracyjnym, związanych z terminowością załatwiania spraw. Niestety, nie do końca tak się stało, co należy ocenić krytycznie, tym bardziej że nowe rozwiązanie prawne miało na celu dyscyplinowanie organów administracji w zakresie dochowywania przewidzianych prawem terminów załatwiania spraw. W przypadku zaś przyjęcia linii orzeczniczej wyznaczonej przez NSA w powołanych uchwałach składu siedmiu sędziów cel nowelizacji nie zostanie w pełni osiągnięty. W konsekwencji nie zostanie zapewniona ochrona podmiotów skarżących, którym odmawia się prawa do uzyskania deklaratoryjnego wyroku, mającego istotne znaczenie dla dochodzenia odpowiedzialności odszkodowawczej organu, który naruszył prawo.

⁶⁴ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 11 maja 2021 r., II SAB/Rz 42/21, Legalis nr 2577664; uchwała NSA w składzie 7 sędziów z dnia 22 czerwca 2020 r., II OPS 5/19, Legalis nr 2389625.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

Należy jednak pamiętać, że uchwały NSA posiadają ogólną moc wiążącą, która wiąże składy sądów administracyjnych do momentu ewentualnej zmiany wykładni określonego przepisu przez inną uchwałę.

BIBLIOGRAFIA

LITERATURA

- Bogusz M., *Glosa do uchwały NSA z 22 czerwca 2020 r. II OPS 5/19*, OSP 2021, nr 1, poz. 5.
- Chróścielewski W., Kmiecik Z. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2019.
- Daniel P., *Skarga na przewlekle prowadzenie postępowania administracyjnego*, „Ius Novum” 2012, nr 3.
- Dobosz P., *Milczenie i bezczynność w prawie administracyjnym*, Kraków 2011.
- Drachal J., Jagielski J., Stankiewicz R., [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2019.
- Hauser R., Wierzbowski M. (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Legalis 2021.
- Jaśkowska M., *Konstytucyjnoprawne podstawy sądownictwa powszechnego i administracyjnego oraz delimitacja właściwości tych sądów*, [w:] *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, Warszawa 2011.
- Kabat A., [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Kmiecik Z., *Idea sprawiedliwości proceduralnej w prawie administracyjnym (założenia teoretyczne i doświadczenia praktyki)*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 49(10).
- Kmiecik Z., *Przewlekłość postępowania administracyjnego w świetle ustaleń europejskiego case law*, [w:] *Analiza i ocena zmian Kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010–2011*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, G. Sibiga, Warszawa 2012.
- Kmiecik Z., *Przewlekłość postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2011, z. 6.
- Kornacki P., *Skarga na przewlekłość postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2014.
- Kotulski M., *Ochrona przed bezczynnością i przewlekłością w postępowaniu administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 6.
- Kotulski M., *Zaskarżalność bezczynności i przewlekłości do sądu administracyjnego*, „Casus” 2014, nr 73.
- Miłosz M., *Bezczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2012.
- Orzechowski R., [w:] J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1989.
- Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX/el. 2021.
- Sadkowski Ł., *Zmiany w Kodeksie postępowania administracyjnego*, Legalis 2017.
- Sieniuć M., *Przewlekłość postępowania administracyjnego jako przedmiot skargi do sądu administracyjnego*, [w:] *Internacjonalizacja administracji publicznej*, red. Z. Czarnik, J. Posłuszny, L. Żukowski, Warszawa 2015.
- Tarno J.P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Wegner-Kowalska J., *Nowy wymiar ochrony sądowej w sprawach bezczynności administracji lub przewlekłego prowadzenia postępowania?*, „Państwo i Prawo” 2018, z. 8.
- Wierzbowski M. (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Legalis 2021.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

Wiktorowska A., [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2007.

Wilk B., *Ocena bezczynności organu w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej na wniosek w świetle uchwały NSA*, „Informacja w Administracji Publicznej” 2020, nr 3.

Woś T., [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016.

Żuradzki P., *Prawo do dobrej administracji w polskim porządku prawnym na tle Europejskiego kodeksu dobrej administracji*, [w:] *Duch praw w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, red. M. Kępa, M. Marszał, Wrocław 2016.

AKTY PRAWNE

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej z dnia 7 grudnia 2000 r. (Dz.Urz. UE 2007, C 303/1).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2021, poz. 735, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2019, poz. 2325, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2011, nr 6, poz. 18).

Ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2015, poz. 658).

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

ORZECZNICTWO

Postanowienie NSA z dnia 8 października 2019 r., II OSK 1117/19, Legalis nr 2263369.

Postanowienie NSA z dnia 28 sierpnia 2020 r., II OSK 1479/20, Legalis nr 2477520.

Postanowienie NSA z dnia 26 listopada 2020 r., II OSK 3084/19, Legalis nr 2545441.

Postanowienie NSA z dnia 10 grudnia 2020 r., II OSK 2968/19, Legalis nr 2569355.

Postanowienie NSA z dnia 10 grudnia 2020 r., II OSK 1004/19, Legalis nr 2569351.

Postanowienie NSA z dnia 23 lutego 2021 r., II OSK 1069/20, Legalis nr 2550056.

Postanowienie NSA z dnia 25 lutego 2021 r., I OSK 2893/20, Legalis nr 2540436.

Postanowienie NSA z dnia 4 sierpnia 2021 r., I GSK 671/21, Legalis nr 2606900.

Postanowienie NSA z dnia 8 lutego 2022 r., I OSK 19/22, Legalis nr 2661343.

Postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 25 października 2021 r., III SAB/GI 110/21, Legalis nr 2625440.

Uchwała NSA w składzie 7 sędziów z dnia 22 czerwca 2020 r., II OPS 5/19, Legalis nr 2389625.

Uchwała NSA w składzie 7 sędziów z dnia 7 marca 2022 r., II OPS 1/21, Legalis nr 2670962.

Wyrok NSA z dnia 5 stycznia 2007 r., II OSK 132/06, Legalis nr 450167.

Wyrok NSA z dnia 15 lipca 2010 r., II OSK 2051/09, Legalis nr 298345.

Wyrok NSA z dnia 29 września 2010 r., II GSK 827/09, Legalis nr 553866.

Wyrok NSA z dnia 4 listopada 2015 r., II OSK 591/15, Legalis nr 1395981.

Wyrok NSA z dnia 31 maja 2016 r., II OSK 1903/15, Legalis nr 1470652.

Wyrok NSA z dnia 2 czerwca 2016 r., II OSK 1156/16, Legalis nr 1470610.

Wyrok NSA w Warszawie z dnia 24 listopada 2016 r., I OSK 3096/15, Legalis nr 1555455.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

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

Wyroki NSA z dnia 16 maja 2018 r., II OSK 2768/17, Legalis nr 1799001.

Wyrok NSA z dnia 24 maja 2018 r., II OSK 349/18, Legalis nr 1792441.

Wyrok NSA z dnia 24 lipca 2018 r., II OSK 3021/17, Legalis nr 1823359.

Wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2018 r., I OSK 3420/18, Legalis nr 1974494.

Wyrok NSA z dnia 1 lutego 2019 r., II OSK 2931/18, Legalis nr 1916966.

Wyrok NSA z dnia 29 maja 2019 r., I OSK 2635/18, Legalis nr 1951715.

Wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2020 r., I OSK 3483/18, Legalis nr 2288780.

Wyrok NSA z dnia 28 lutego 2020 r., I OSK 2687/18, Legalis nr 2391572.

Wyrok NSA z dnia 12 marca 2020 r., I OSK 79/19, Legalis nr 2393360.

Wyrok NSA z dnia 7 października 2020 r., II OSK 3466/19, Legalis nr 2498030.

Wyrok NSA z dnia 13 listopada 2020 r., I OSK 260/20, Legalis nr 2497481.

Wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2021 r., I OSK 2256/20, Legalis nr 2532637.

Wyrok NSA z dnia 25 maja 2021 r., III OSK 915/21, Legalis nr 2626268.

Wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2021 r., I OSK 846/21, Legalis nr 2592631.

Wyrok NSA z dnia 28 lipca 2021 r., III OSK 3297/21, Legalis nr 2600663.

Wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97, Legalis nr 10441.

Wyrok TK z dnia 2 czerwca 2009 r., SK 31/08, Legalis nr 139316.

Wyrok TK z dnia 25 stycznia 2011 r., P 8/08, Legalis nr 282878.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lutego 2012 r., I SAB/Wa 429/11, Legalis nr 474303.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 marca 2016 r., IV SAB/Po 6/16, Legalis nr 1444133.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 grudnia 2016 r., II SAB/Po 71/16, Legalis nr 1545610.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19 kwietnia 2017 r., III SAB/Wr 25/17, Legalis nr 1673708.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 czerwca 2017 r., II SAB/Go 33/17, Legalis nr 1618387.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 listopada 2018 r., II SAB/Kr 146/18, Legalis nr 1863757.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 lutego 2020 r., III SAB/Wr 1287/19, Legalis nr 2286633.

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 15 grudnia 2020 r., II SAB/Bk 213/20, Legalis nr 2508942.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 26 lutego 2021 r., II SAB/Kr 8/21, Legalis nr 2553101.

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 18 marca 2021 r., II SAB/Bk 198/20, Legalis nr 2556370.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 kwietnia 2021 r., III SAB/Wr 1835/20, Legalis nr 2562906.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 kwietnia 2021 r., III SAB/Wr 1852/20, Legalis nr 2562907.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 maja 2021 r., II SAB/Gd 19/21, Legalis nr 2569689.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 6 maja 2021 r., II SAB/Łd 18/21, Legalis nr 2581999.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 maja 2021 r., I SA/Gd 1550/19, Legalis nr 2585318.

Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 11 maja 2021 r., II SAB/Rz 42/21, Legalis nr 2577664.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 20 maja 2021 r., III SAB/Gd 15/21, Legalis nr 2580779.

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 maja 2021 r., II SAB/Ol 30/21, Legalis nr 2580481.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 maja 2021 r., II SAB/Gl 34/21, Legalis nr 2588685.

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 25 maja 2021 r., II SAB/Ol 39/21, Legalis nr 2581809.