

# PRZYCZYNY UZASADNIAJĄCE NIEZAŁATWIENIE W TERMINIE SPRAWY ADMINISTRACYJNEJ

WOJCIECH M. HRYNICKI\*

DOI: 10.26399/iusnovum.v17.1.2023.5/w.m.hrynicky

## STRESZCZENIE

Artykuł podejmuje zagadnienie usprawiedliwiania przez organy administracyjne niedotrzymania terminów załatwiania sprawy w postępowaniu administracyjnym ogólnym, postępowaniu podatkowym i uproszczonym postępowaniu skargowym. Autor w tym celu posiłkuje się metodą dogmatyczno-prawną, krytyczną analizą literatury przedmiotu oraz interpretuje odnośne orzecznictwo sądów administracyjnych. Celem artykułu jest zwrócenie uwagi na istotność prawidłowego, wyczerpującego i zgodnego ze stanem rzeczywistym uzasadniania przyczyn pozostawania organu administracyjnego w zwłoce i wyznaczania nowego terminu załatwienia sprawy administracyjnej.

Obszar badawczy został podzielony na dwie zasadnicze części, to jest analizę poprawnego wskazywania przyczyn zwłoki oraz diagnozę nieprawidłowych uzasadnień niezałatwienia sprawy w terminie. Autor podkreśla, że podawane przyczyny niezałatwienia sprawy administracyjnej w terminie powinny odzwierciedlać jak najdokładniej stan faktyczny sprawy, szczególnie gdy przyczyną jest element postępowania dowodowego. Krytyce poddane zostały przyczyny niezwiązane z tokiem postępowania, takie jak problemy kadrowe organu oraz natłok spraw, jak również przyczyny ujęte zbyt ogólnikowo, jak skomplikowany charakter sprawy. Konkludując Autor dowodzi, że dokładne podawanie przyczyn niezałatwienia sprawy w terminie realizuje zasadę dążenia do prawdy obiektywnej oraz wpływa na ogólną ocenę organów administracyjnych.

Słowa kluczowe: terminy załatwiania spraw, przyczyny niezałatwienia sprawy w terminie, postępowanie administracyjne ogólne, postępowanie podatkowe, uproszczone postępowanie skargowe

---

\* dr nauk prawnych, adiunkt w Instytucie Prawa i Administracji Akademii Pomorskiej w Słupsku (Polska), radca prawny, e-mail: wojciech.hrynicky@onet.pl, ORCID: 0000-0001-7268-6951; prezentowane stanowisko jest prywatną opinią autora.



## REASONS FOR FAILING TO HANDLE ADMINISTRATIVE CASES ON TIME

## ABSTRACT

The article deals with the issue of administrative authorities' justification of a failure to meet deadlines for handling cases in general administrative proceedings, tax proceedings and simplified complaint proceedings. To that end, the author uses the dogmatic-legal method, performs a critical analysis of the literature on the subject matter and interprets the relevant judgments of administrative courts. The aim of the article is to draw attention to the importance of correct, exhaustive and true justification of the reasons why administrative bodies procrastinate and set new deadlines for handling administrative cases.

The research area has been divided into two main parts, i.e. the analysis of the correct indication of the reasons for a delay and the diagnosis of incorrect justifications for failures to handle cases on time. The author emphasises that the reasons for a failure to deal with an administrative case on time should reflect the facts concerning the case as accurately as possible, especially when a given reason is an element of an evidence-based proceeding. Criticism was levelled at reasons not related to the course of proceedings, such as staffing problems of the authority and the multitude of cases, as well as reasons stated in too general terms, such as the complicated nature of a matter. In conclusion, the author proves that precise indication of reasons for failures to handle a case within the time limits sticks to the principle of striving for objective truth and influences the general assessment of administrative bodies.

Keywords: time limits for handling cases, reasons for failing to deal with a case within a set time limit, general administrative proceeding, tax proceeding, simplified complaint proceeding

SPRAWNOŚĆ I TERMINOWOŚĆ ZAŁATWIANIA SPRAW  
ADMINISTRACYJNYCH – UWAGI OGÓLNE

Sprawność i terminowość załatwiania spraw w administracji publicznej – jako swoistego systemu naczyń powiązanych<sup>1</sup> – należy do najważniejszych zagadnień jej działania. Współczesny klient administracji publicznej zainteresowany jest zazwyczaj jak najsprawniejszym i najszybszym załatwieniem sprawy, choć czasem nieśpieszne, a nawet przewlekłe działanie organu leży w interesie klienta (np. przy przedawnieniu zobowiązań podatkowych). Sprawność i szybkość załatwienia sprawy są, z punktu widzenia interesanta, równie istotne jak jej korzystne rozstrzygnięcie.

Sprawność, szybkość i terminowość działania administracji ważne są zarówno w przypadku wykonywania zadań o charakterze ogólnym, jak i w indywidualnych sprawach rozstrzyganych aktami administracyjnymi. Sprowadza się to do realizacji zasady efektywności administracji<sup>2</sup>, przez pryzmat której postrzegana jest ogólna sprawność wykonywania zadań publicznych. Nie zmienia się to od lat, bowiem społeczeństwo ocenia całe państwo na podstawie opinii ogólnej, jak i spraw indywidualnych, w szczególności w obszarach zaspokajania potrzeb społecznych, spraw osobistych, praworządności, kultury pracy administracji i etyki

<sup>1</sup> E. Knosala, *Prawne układy sterowania w administracji publicznej*, Katowice 1998, s. 11.

<sup>2</sup> Więcej: J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 92.

funkcjonariuszy<sup>3</sup>. Ocena państwa jako takiego, jego ustroju w aspekcie tak gospodarczym, jak i społeczno-politycznym<sup>4</sup> oraz ocena rządu w umysłach bardzo znacznej masy przeciętnych obywateli kształtuje się pod wpływem wrażenia, jakie obywatele ci odnoszą z osobistego zetknięcia się z tymi ludźmi, którzy w ich oczach są reprezentantami władzy państwowej oraz realizatorami polityki państwa<sup>5</sup>. Dla stosunków między obywatelem a administracją ważna jest zatem atmosfera, wytwarzana m.in. poprzez osobiste zaangażowanie urzędnika<sup>6</sup>, które przez pryzmat sprawności i terminowości wykonywania zadań determinuje pozytywną ocenę działania aparatu państwa.

Jednak do analizy terminowości załatwiania spraw administracyjnych oraz przyczyn ich niezakończoności w terminie, na gruncie niniejszego badania przyjąć należy, że sprawa administracyjna jest zbiorem prawnych i faktycznych okoliczności mających na celu zastosowanie normy materialnego prawa administracyjnego poprzez przyznanie określonego uprawnienia stronie postępowania bądź nałożenia na nią określonego obowiązku. Przez sprawę administracyjną należy rozumieć zatem określony rodzaj postępowania administracyjnego prowadzonego wobec indywidualnie oznaczonego podmiotu w konkretnym przedmiocie (materii). Na sprawę administracyjną w znaczeniu materialnym składają się bowiem elementy podmiotowe i przedmiotowe<sup>7</sup>. Taka sprawa powinna być załatwiona albo przez zawarcie ugody, albo przez jednostronne rozstrzygnięcie organu administracyjnego<sup>8</sup>. Dla analizy terminowości sprawy administracyjnej pamiętać należy także o sprawie skargowej (poprzez odwołanie zawarte w art. 237 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>9</sup>), która kończy się czynnością materialno-techniczną, jaką jest zawiadomienie<sup>10</sup>.

Mając na względzie zarówno metodę dogmatyczno-prawną, jak i metodę krytycznej analizy źródeł wtórnych, a także analizę licznych orzeczeń sądów administracyjnych, interpretacji i wnioskowaniu poddać należy terminy i przyczyny ich niedotrzymywania w postępowaniu administracyjnym ogólnym, podatkowym oraz uproszczonym postępowaniu skargowym, w celu zwrócenia uwagi na istotność prawidłowego, wyczerpującego i zgodnego ze stanem rzeczywistym uzasadniania przyczyn pozostawiania organu administracyjnego w zwłoce i wyznaczenia nowego terminu załatwienia sprawy administracyjnej, a także uzupełnienia poglądów sądów. Analiza nie obejmuje terminowości realizowania zadań nałożonych na administrację publiczną poza postępowaniami administracyjnymi, jako że zawsze

<sup>3</sup> Zob. M. Jełowicki, *Nauka administracji. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 1987, s. 145 i n.

<sup>4</sup> Więcej: L. Zacharko (red.), *Organizacja prawna administracji publicznej*, Katowice 2013, passim.

<sup>5</sup> S. Kowalewski, *Nauka administracji*, Łódź 1971, s. 91.

<sup>6</sup> E. Knosala, *Rozważania z teorii nauki administracji*, Tychy 2004, s. 89.

<sup>7</sup> Wyrok NSA z 19.01.2017 r. I FSK 925/15, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/812F52A7D1> (dostęp: 7.02.2022).

<sup>8</sup> J. Jendroška, *Ogólne postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Wrocław 2005, s. 87.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r., poz. 2000), dalej jako Kodeks postępowania administracyjnego lub Kpa.

<sup>10</sup> Więcej w tym temacie: W.M. Hrynicky, *Skargi, wnioski, petycje i inne interwencje obywatelskie*, Warszawa 2022, passim.

winno odbywać się to niezwłocznie, a częstokroć w tych przypadkach przepisy nie dookreślają sztywnie terminów. Sprawność działania organów administracji publicznej jest wykładnikiem oceny sprawności funkcjonowania państwa.

## TERMINY OBOWIĄZUJĄCE W POSTĘPOWANIACH ADMINISTRACYJNYCH

Szybkość postępowania administracyjnego leży zarówno w interesie obywatela, jak i w interesie społecznym<sup>11</sup>. Postuluje się oszczędność czasu ludzkiego i środków, bowiem koszty postępowania obciążają tak organy administracji, jak i strony biorące udział w postępowaniu<sup>12</sup>. Przepisy regulujące postępowanie administracyjne ogólne i przepisy właściwe dla postępowania podatkowego<sup>13</sup> obligują, by organy administracji publicznej działały w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do załatwienia sprawy (art. 12 § 1 Kpa i art. 125 § 1 Op).

Zasada szybkości i prostoty postępowania administracyjnego ma istotne znaczenie nie tylko z punktu widzenia ogólnospołecznego odbioru efektywności działania organów władzy publicznej, ale przede wszystkim z uwagi na ochronę jednostki przed długotrwałością postępowania i odwlekaniem w czasie wydania rozstrzygnięcia. Opóźnione załatwienie sprawy może okazać się działaniem bezprzedmiotowym, powodować powstanie szkody po stronie jednostki lub czynić, że wydane rozstrzygnięcie pozbawione jest już realnej wartości, którą mogło mieć, gdyby zostało wydane we właściwym czasie<sup>14</sup>.

Prowadzenie postępowania w sposób długotrwały podważa zaufanie jednostki do państwa i prawa oraz autorytet władzy<sup>15</sup>. Zasada szybkości postępowania nie może jednak uchybiać załatwieniu sprawy w sposób godny, wnikliwy, praworządny i zgodny z zasadą prawdy obiektywnej przy respektowaniu zasady czynnego udziału strony w postępowaniu. Konkurencja między tymi zasadami musi być podporządkowana zasadzie racjonalności. Zasada zaufania uznawana jest za kłamrę, która spina całość ogólnych zasad postępowania<sup>16</sup>, a szybkość postępowania nie może usprawiedliwiać uchybień przeciwko innym zasadom postępowania oraz dobrym obyczajom<sup>17</sup>.

<sup>11</sup> E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Toruń 2000, s. 100.

<sup>12</sup> J. Służewski, w: J. Służewski (red.), *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1992, s. 230.

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2021 r., poz. 1540 ze zm.), dalej jako Ordynacja podatkowa lub Op.

<sup>14</sup> A. Gołęba, w: H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 358.

<sup>15</sup> Zob. M. Kotulska, *Czas a postępowanie administracyjne*, w: J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010, s. 424–425.

<sup>16</sup> Por. Ż. Skrenty, *Zaufanie obywateli do organów władzy publicznej w świetle orzecznictwa sądowego i poglądów doktryny*, „Studia Lubuskie” 2013, nr IX, s. 97–112.

<sup>17</sup> H. Dzwonkowski, M. Dzwonkowski, w: H. Dzwonkowski (red.), *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 890.

Zarówno w Kodeksie postępowania administracyjnego, jak i w Ordynacji podatkowej ustawodawca określił kilka ogólnych procesowych terminów załatwiania spraw. Należą do nich:

- niezwłoczność (art. 35 § 2 Kpa i art. 139 § 2 Op) i brak zbędnej zwłoki (art. 35 § 1 Kpa i art. 139 § 1 Op oraz art. 237 § 1 Kpa),
- zasadniczy termin jednego miesiąca (art. 35 § 3 Kpa i art. 139 § 1 Op oraz art. 237 § 1 Kpa),
- dwumiesięczny termin dla spraw szczególnie skomplikowanych lub spraw w postępowaniu podatkowym odwoławczym (art. 35 § 3 Kpa oraz art. 139 § 1 i § 3 Op),
- trzymiesięczny termin dla spraw, w których przeprowadzono rozprawę lub strona złożyła wniosek o przeprowadzenie rozprawy w postępowaniu podatkowym odwoławczym (art. 139 § 3 Op).

Zróżnicowanie długości terminów załatwiania spraw oparte jest na kryterium charakteru sprawy oraz na stopniu jej złożoności<sup>18</sup>. Terminy te mają charakter terminów maksymalnych<sup>19</sup>, na co zwraca uwagę orzecznictwo sądów administracyjnych i o czym świadczy użycie przez ustawodawcę zwrotu „nie później niż”, a organ nie powinien prowadzić postępowania tak, by załatwić sprawę na końcu terminu.

Niezwłoczność i brak zbędnej zwłoki należą do terminów administracyjnych względnie oznaczonych<sup>20</sup>. Niezwłocznemu załatwieniu podlegają sprawy, których stan faktyczny i prawny może być od razu wiarygodnie ustalony przy wszczęciu postępowania na podstawie istniejącego materiału dowodowego, przy czym nie dotyczy on wyłącznie spraw prostych i rutynowych<sup>21</sup>. Działanie organu bez zbędnej zwłoki to zakaz nieuzasadnionego przetrzymywania spraw bez nadawania im biegu oraz obowiązek prowadzenia postępowania bez niepotrzebnych zahamowań i przewlekłości w postępowaniu<sup>22</sup>. W obu przypadkach (niezwłoczność i brak zbędnej zwłoki) nie oznacza, że sprawa ma być załatwiona natychmiast<sup>23</sup>. W odniesieniu do uproszczonego postępowania skargowego, jednakowo brzmiące zwroty art. 35 § 1 i art. 237 § 1 Kpa „bez zbędnej zwłoki” należy interpretować identycznie<sup>24</sup>.

Niezwłoczność w postępowaniu podatkowym wyznacza sposób postępowania i w zasadzie nie dopuszcza możliwości jakiegokolwiek zwłoki w załatwieniu sprawy<sup>25</sup>, a zatem jakiegokolwiek odłożenia sprawy (nawet uzasadnionego). Z kolei termin „bez zbędnej zwłoki” odnosi się do dowodowego postępowania podatkowego

<sup>18</sup> R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 262.

<sup>19</sup> Np. wyrok WSA we Wrocławiu z 7.06.2022 r. II SAB/Wr 1562/21, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/90A2ADC1EF> (dostęp: 7.02.2022).

<sup>20</sup> A. Wiktorowska, w: M. Wierzbowski, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2004, s. 70.

<sup>21</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 285.

<sup>22</sup> R. Orzechowski, w: J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1989, s. 128.

<sup>23</sup> Por. P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 186.

<sup>24</sup> P. Kledzik, *Postępowanie administracyjne w sprawie skarg i wniosków*, Wrocław 2012, s. 76.

<sup>25</sup> H. Dzwonkowski, M. Damaz, w: H. Dzwonkowski (red.), *Ordynacja podatkowa. Komentarz...*, op. cit., s. 949.

i oznacza *de facto* „bez zbędnego opóźnienia”, co znaczy, że dopuszczalne jest odłożenie sprawy na później, na dłuższy termin, ale jeżeli jest to uzasadnione i niezbędne<sup>26</sup>. Niemniej z punktu widzenia niniejszych rozważań przedstawione rozróżnienie nie ma znaczenia, a niezwłoczność i brak zbędnej zwłoki kwalifikować trzeba jako rodzaje terminu, który obliguje organ do działania jak najszybszego, eliminującego jakiegokolwiek przestoje, odłożenia, ale jednocześnie nie zwalnia z obowiązku dokładności i rzetelności.

W postępowaniu administracyjnym ogólnym termin maksymalnie miesięczny przewidziany został dla spraw, dla których wymagane jest przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego oraz spraw załatwianych w postępowaniu odwoławczym (art. 35 § 3 Kpa). W terminie tym załatwiane są także sprawy w postępowaniu uproszczonym (art. 35 § 3a Kpa) oraz sprawy skargowe (art. 237 § 1 Kpa). W postępowaniu podatkowym w terminie maksymalnie miesięcznym załatwiane są sprawy wymagające przeprowadzenia postępowania dowodowego przed organami pierwszej instancji (art. 139 § 1 Op).

Z kolei w terminie maksymalnie dwumiesięcznym załatwiane są sprawy szczególnie skomplikowane – zarówno w postępowaniu administracyjnym ogólnym (art. 35 § 3 Kpa), jak i w postępowaniu podatkowym (art. 139 § 1 Op). Ocena stopnia skomplikowania sprawy zawsze należy do organu prowadzącego postępowanie, który ma najszersze spojrzenie tak na stan faktyczny, jak i na stan prawny sprawy. O szczególnie skomplikowanym charakterze sprawy może na przykład przesądzać wielość stron postępowania, złożony charakter praw lub obowiązków kształtowanych decyzją administracyjną, trudności z ustaleniem stanu prawnego, w jakim doszło do ukształtowania stosunku prawnego poddawanego ocenie w postępowaniu administracyjnym<sup>27</sup>. Nadto w terminie maksymalnie dwumiesięcznym załatwiane są sprawy w postępowaniu podatkowym odwoławczym, a szczególnie skomplikowane w tym postępowaniu – w terminie maksymalnie trzymiesięcznym.

## RZECZYWISTE PRZYCZYNY NIEZAŁATWIANIA SPRAW TERMINOWO (W TERMINIE)

Niezałatwienie sprawy administracyjnej (podatkowej/skargowej) w terminie powinno mieć charakter incydentalny i powinno być dobrze uzasadnione. Nie można zakładać przecieź, że ustawodawca wprowadził terminy, których nie da się dotrzymać, bowiem świadczyłyby to o jego nieracjonalności. Bezasadne przeciąganie sprawy może mieć negatywny wpływ na prawa i obowiązki stron postępowania. Istnienie obowiązku załatwienia sprawy przez władzę zapobiega tzw. milczeniu władzy w postępowaniu administracyjnym, które może na interesy strony wpływać ujemnie na równi z decyzją odmowną<sup>28</sup>. W końcu niezałatwienie

---

<sup>26</sup> T. Szymański, w: A. Mariański (red.), *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 741.

<sup>27</sup> R. Kędziora, *Kodeks...*, op. cit., s. 263.

<sup>28</sup> W. Klonowiecki, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938, s. 74.



sprawy w terminie nie może być sprzeczne z przepisami prawa lub usprawiedliwane istnieniem innych norm prawnych.

Nieusprawiedliwione niezalatwienie sprawy administracyjnej w terminie może prowadzić do bezczynności organu albo jego przewlekłego działania. O ile bezczynność jest stosunkowo łatwo weryfikowalna, bowiem stanowi niezalatwienie sprawy w terminie wynikającym z przepisu prawa lub wyznaczonym przez organ administracyjny (art. 37 § 1 pkt 1 Kpa i art. 140 Op), o tyle przewlekłość postępowania ma charakter wysoce ocenny i zachodzi wtedy, gdy postępowanie jest prowadzone dłużej, niż jest to niezbędne do zalatwienia sprawy (art. 37 § 1 pkt 2 Kpa). NSA stwierdził nawet, że przewlekłe prowadzone postępowanie to postępowanie prowadzone w sposób nieefektywny poprzez wykonywanie czynności pozornych, powodujących, że formalnie organ nie jest bezczynny, a także mnożenie przez organ czynności dowodowych ponad potrzebę wynikającą z istoty sprawy<sup>29</sup>. WSA we Wrocławiu dodał, że tak prowadzone postępowanie ocenić należy jako niestandardne<sup>30</sup> i przewlekłe, jeśli między poszczególnymi czynnościami organu występują nieusprawiedliwione okresy przerw, prowadzące do znaczącego i nieakceptowanego z punktu widzenia zasad ekonomiki procesowej wydłużenia czasu trwania postępowania<sup>31</sup>. Również w literaturze podnosi się, że przez przewlekłe prowadzenie postępowania należy rozumieć jego nieefektywność, wykonywanie czynności w dużym odstępnie czasu, bądź wykonywanie czynności pozornych, powodujących, że formalnie organ nie jest bezczynny<sup>32</sup>.

Konieczność właściwego usprawiedliwiania niezalatwienia sprawy administracyjnej w określonym terminie wydaje się zatem rzeczą niezwykle istotną, a bogate orzecznictwo sądów administracyjnych w tym temacie nakazuje twierdzić, że problem ten jest ważki z punktu widzenia praktyki organów administracji publicznej<sup>33</sup>. Mnogość orzecznictwa wymaga jednak pewnego usystematyzowania i rozwinięcia. Właściwe usprawiedliwienie niezalatwienia sprawy w terminie wynika zarówno z zasady informowania strony o istotnych okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy (art. 9 Kpa i art. 121 § 2 Op), jak i zasady działania w sposób budzący zaufanie

---

<sup>29</sup> Wyrok NSA z 27.08.2013 r. II OSK 549/13, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E547CC06DB>; wyrok NSA z 21.11.2017 r. I FSK 2223/15, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/05EBE610DC>; podobnie wyrok WSA w Szczecinie z 2.06.2022 r. II SAB/Sz 43/22, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/83E8E5F1>, wyrok WSA w Gdańsku z 2.06.2022 r. III SAB/Gd 11/22, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/571620D84C> (dostęp: 7.02.2022).

<sup>30</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z 31.05.2022 r. IV SAB/Wr 43/22, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3824E47B> (dostęp: 7.02.2022).

<sup>31</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z 26.05.2022 r. IV SAB/Wr 295/22, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7F13897932> (dostęp: 7.02.2022).

<sup>32</sup> J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 44; podobnie H. Dzwonkowski (red.), *Ordynacja podatkowa. Komentarz...*, op. cit., s. 955.

<sup>33</sup> Jak podaje Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2021 roku, w roku tym wojewódzkie sądy administracyjne zalatwiły 13 635 skarg na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania, z czego 48,60% skarg uwzględniono, zob. <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/F132C83EB17C26E6C125884D003A567E/%24File/2302.pdf>. Z kolei w roku 2020 wojewódzkie sądy administracyjne zalatwiły 8311 skarg w tych tematach, z czego 46,29% uwzględnili, zob. <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/A1EFAF49682E-458AC125874800267E91/%24File/1525.pdf> (dostęp: 7.02.2022).

do organów władzy publicznej (art. 8 § 1 Kpa i art. 121 § 1 Op). Nieprzestrzeganie tych zasad może skutkować beczynnością lub przewlekłością postępowania<sup>34</sup>.

Na kanwie tych rozważań należy przyjąć, że:

1. mimo braku wyraźnego obowiązku, przyczyny niedotrzymania terminu załatwienia sprawy powinny być podawane jak najbardziej precyzyjnie i mieć faktyczny związek z okolicznościami danej sprawy,
2. przyczyny, które nie są związane z okolicznościami danej sprawy, nie powinny być uznawane za przyczyny usprawiedliwiające niezałatwienie sprawy w terminie,
3. przyczyny, które w jakiś sposób związane są z okolicznościami danej sprawy, ale wyrażone zostały zbyt ogólnikowo, również nie powinny być uznawane za przyczyny usprawiedliwiające niezałatwienie sprawy w terminie.

W pierwszym obszarze rozważań podkreślić trzeba, że przyczyny uzasadniające zwłokę w załatwianiu sprawy powinny mieć ścisły związek z daną sprawą. Innymi słowy, przyczyny niedotrzymania terminu załatwienia sprawy winny być uzasadniane okolicznościami tej właśnie sprawy (powinny być osadzone w realiach danej sprawy). Wskazanie tych przeszkód powinno być szczegółowe, dokładne, wyczerpujące i zrozumiałe dla strony postępowania. Należy poinformować, jakie czynności organ podjął i z jakiego konkretnego powodu nie może zakończyć postępowania dowodowego i wydać decyzji<sup>35</sup>.

Postulować należy, by przyczyny te ściśle korespondowały z prowadzonym postępowaniem dowodowym, na co zwróciły uwagę sądy administracyjne, wskazując przykładowo, że podjęcie pierwszej czynności procesowej dopiero po wniesieniu skargi (...) świadczy o opieszałości organu i braku skoncentrowania czynności dowodowych<sup>36</sup>. Także mnożenie przez organ czynności dowodowych ponad potrzeby wynikające z istoty sprawy<sup>37</sup> oraz nieefektywne zbieranie materiału dowodowego<sup>38</sup> nie mogą usprawiedliwiać niezałatwienia sprawy w terminie. Zasada szybkości postępowania i wypływający z niej obowiązek niezwłocznego załatwienia sprawy nie mogą prowadzić do naruszenia przepisów prawa, pomijania form postępowania, naruszania uprawnień procesowych stron itp. w imię szybkości<sup>39</sup>.

---

<sup>34</sup> Wyrok WSA w Opolu z 14.04.2022 r. II SAB/Op 9/22, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D5A954231A> (dostęp: 7.02.2022).

<sup>35</sup> Por. I. Pater, J. Pater, *Środki prawne służące stronie na beczynność organu podatkowego*, „Monitor Podatkowy” 2001, nr 4, s. 29–34.

<sup>36</sup> Wyroki WSA we Wrocławiu z 31.05.2022 r. II SAB/Wr 63/22, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/23D434B05C>, i IV SAB/Wr 38/22, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/843B6B66C1>; wyrok WSA w Poznaniu z 16.01.2019 r. II SAB/Po 17/18, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/930AE9DEDB> (dostęp: 7.02.2022).

<sup>37</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z 26.05.2022 r. I SAB/Wr 183/22, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/5F8F9E0033> (dostęp: 7.02.2022).

<sup>38</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z 10.05.2022 r. II SAB/Wr 1484/21, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3F6AD32399> (dostęp: 7.02.2022).

<sup>39</sup> B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 105.



O przyczynie niezakończania sprawy w terminie strona postępowania powinna być zawiadomiona niezwłocznie<sup>40</sup>. Powinno nastąpić to już z chwilą pojawienia się jakiegokolwiek przeszkody w kontynuowaniu postępowania, bez oczekiwania do czasu faktycznego upływu terminu załatwienia sprawy<sup>41</sup>. Co należy również podkreślić, przedłużając po raz kolejny termin zakończenia postępowania organ jest zobowiązany wyjaśnić przyczyny tego stanu rzeczy w sposób weryfikowalny<sup>42</sup>.

Odnosząc należy, że nie tylko przyczyny wyłącznie ściśle związane z okolicznościami danej sprawy mogą usprawiedliwiać niezakończanie sprawy w terminie. Taka konkluzja byłaby błędna, bowiem nie uwzględniałaby sytuacji nadzwyczajnych, w wyniku zaistnienia których czasowo niemożliwe jest działanie organu administracyjnego (np. powódź, pożar, ewakuacja, działania wojenne). Jednak w czasie normalnego (zwykłego) funkcjonowania organu administracji publicznej, niezakończony czynnikami zewnętrznymi (niezależnymi od organu administracyjnego), przyczyny uzasadniające zwłokę w załatwianiu sprawy powinny mieć ścisły związek z tą sprawą.

## BŁĘDNE PRZYCZYNY NIEZAŁATWIENIA SPRAWY W TERMINIE

Niestety, zdarza się, na co wskazuje bogate orzecznictwo sądów administracyjnych, że organy administracji publicznej uzasadniają niedotrzymanie terminu załatwienia sprawy problemami leżącymi poza danym postępowaniem, a więc bezpośrednio z nim niezwiązanymi, a jednocześnie przyczynami, na wystąpienie których organ administracyjny w zasadzie ma wpływ. W drugim obszarze rozważań należy zatem zidentyfikować niewłaściwe przyczyny, które nie są związane z okolicznościami danej sprawy, a które błędnie podawane są przez organy administracyjne jako przyczyny niezakończania sprawy w terminie. Najczęściej należą do nich problemy kadrowe (w tym okres urlopowy, niedostateczna obsada kadrowa) oraz natłok (spiętrzenie) spraw.

Szeroko pojęte problemy kadrowe występujące w organie administracyjnym (w tym okres urlopowy) nie powinny stanowić przyczyny uzasadniającej niezakończanie sprawy administracyjnej w terminie. Urlopy urzędnicze, niezależnie od tego, czy wynikają z Kodeksu pracy<sup>43</sup>, czy z innych ustaw<sup>44</sup>, a nawet z indywidualnych warunków pracy i płacy, winny być przez kierujących organami administracji publicznej tak planowane i udzielane, by zabezpieczyć ciągłość prawidłowego działania urzędu obsługującego dany organ. Ani urlop pracownika, ani innego rodzaju problemy kadrowe, w szczególności związane z obsadą stanowisk urzędniczych, również nie mogą być formalną przyczyną niezakończania sprawy w terminie. Poli-

---

<sup>40</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z 31.05.2022 r. IV SAB/Wr 48/22, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/EID56DD689> (dostęp: 7.02.2022).

<sup>41</sup> H. Dzwonkowski (red.), *Ordynacja podatkowa. Komentarz...*, op. cit., s. 952.

<sup>42</sup> Wyrok WSA w Łodzi z 14.05.2020 r. I SAB/Łd 1/20, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/92B09B87FA> (dostęp: 7.02.2022).

<sup>43</sup> Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 2022 r., poz. 1510 ze zm.).

<sup>44</sup> Np. Ustawa z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2022 r., poz. 1691).

tyka kadrowa osób wykonujących zadania organu administracji publicznej i osób je nadzorujących winna być tak prowadzona, by na każdym etapie realizacji zadań zapewnić właściwą kadre, będącą w stanie zadania te wykonać.

Wnioskowanie to potwierdza również orzecznictwo sądowe. Zarówno przewlekłości, jak i bezczynności organ nie może tłumaczyć trudnościami kadrowymi lub brakiem etatów<sup>45</sup>, bowiem obowiązkiem organów państwowych jest takie zorganizowanie pracy, a także przeznaczenie takich sił i środków, by sprawnie realizować nałożone nań zadania. Kwestia ewentualnych problemów kadrowych nie wyłącza możliwości stwierdzenia, że organ dopuścił się bezczynności, bowiem stan bezczynności jest sytuacją obiektywną i jest konsekwencją niepodjęcia przez organ czynności procesowych w przepisanych ustawowo terminach<sup>46</sup>. Problemy w organizacji pracy urzędu w postaci np. trudności w pozyskiwaniu kadry pracowników, chwilowych braków kadrowych związanych z brakiem obecności pracowników w pracy nie mogą ograniczać praw strony postępowania, ani stanowić usprawiedliwienia dla naruszeń tych praw<sup>47</sup>. Mogące pojawić się problemy kadrowe winne być zawczasu przewidziane w procesie planowania pracy organu administracyjnego, a sam plan powinien przewidywać mechanizmy działania związane z ich wystąpieniem oraz metody i sposoby ich eliminacji. Właściwa organizacja zadań i zapewnienie odpowiedniej kadry należą bowiem do zadań publicznych, które nie mogą być realizowane ze szkodą dla jednostki<sup>48</sup>. Opieszałość powstająca wskutek braków kadrowych nie jest zawiniona przez poszczególnych pracowników organu, lecz może być skutkiem braku adekwatnego wzmocnienia komórek organizacyjnych<sup>49</sup>.

Na tle tych wnioskowań aktualne pozostaje twierdzenie, że w organizacji administracyjnej człowieka nie można traktować mechanistycznie jako bezwolnego ogniwa dużego systemu, nieposiadającego woli, uczuć ani interesów, bo to ograniczałoby zdolność sterowniczą systemu<sup>50</sup>.

Natłok (duża liczba, spiętrzenie) spraw to sytuacja bardziej skomplikowana, ale również nieakceptowana jako przyczyna uzasadniająca niezakończony termin. Przyznać trzeba, że spiętrzenie spraw może zdarzyć się w każdym organie administracyjnym, szczególnie w momentach zmieniających się przepisów prawa. Organy władzy publicznej powinny jednak tak działać, by zawczasu przygotować się do zmian i maksymalnie zminimalizować ryzyko dysfunkcyjnego działania urzędu. Owszem spiętrzenie spraw może wystąpić w początkowej fazie zmian przepisów wpływających na obciążenie urzędów administracji publicznej, ale

---

<sup>45</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z 14.06.2022 r. II SAB/Po 90/22, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/359A1D28E2> (dostęp: 7.02.2022).

<sup>46</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z 1.06.2022 r. II SAB/Po 244/21, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/02AAB146B1> (dostęp: 7.02.2022).

<sup>47</sup> Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 8.06.2022 r. II SAB/Go 37/22, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/6C9E0648> (dostęp: 7.02.2022).

<sup>48</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z 31.05.2022 r. IV SAB/Wr 48/22, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E1D56DD689> (dostęp: 7.02.2022).

<sup>49</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z 9.06.2022 r. II SAB/Po 62/22, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9F939EABCC> (dostęp: 7.02.2022).

<sup>50</sup> E. Knosala, *Organizacja administracji publicznej. Studium z nauki administracji i prawa administracyjnego*, Sosnowiec 2005, s. 19.

winno być jak najszybciej wyeliminowane poprzez podjęcie wszelkich możliwych działań organizacyjnych, zarówno o charakterze osobowym, jak i rzeczowym. Nie jest dopuszczalne, by natłok spraw był stałą przyczyną niezłatwienia przez organ spraw w terminie. O ile zatem natłok spraw może być przyczyną incydentalnie blokującą terminowe załatwienie spraw administracyjnych, o tyle nie może być przyczyną, na którą organ cyklicznie powołuje się w postanowieniach (zawiadomieniach) informujących o przyczynach niezłatwienia sprawy i wyznaczających nowy termin jej załatwienia.

Natłok spraw jako przyczyna wydłużająca czas załatwienia sprawy administracyjnej poddany został krytyce również przez sądy administracyjne. Przewlekłości organ nie może tłumaczyć dużą ilością wniosków, gdyż obowiązkiem organów państwowych jest takie zorganizowanie pracy, a także przeznaczenie takich sił i środków, by sprawnie realizować nałożone nań zadania<sup>51</sup>. Duży wpływ spraw nie może ograniczać praw strony postępowania, ani stanowić usprawiedliwienia dla naruszeń tych praw.

Należy dostrzec, że spiętrzenie spraw jako przyczyna nieleżąca w bezpośrednim związku z prowadzoną sprawą częstokroć jest faktycznym powodem niezrealizowania określonej czynności postępowania, która przybliżałaby je do zakończenia. Spiętrzenie spraw powoduje zatem jedynie niewykonanie pożądaných w danym postępowaniu czynności, które miałyby wpływ na załatwienie sprawy. Tym samym uzasadnienie niezłatwienia sprawy jedynie spiętrzeniem spraw wydaje się niewłaściwe, a przede wszystkim niewystarczające i nieobrazujące rzeczywistego powodu zwłoki.

WSA we Wrocławiu stwierdził, że duża liczba wpływających wniosków ma wpływ na sprawność organu, ale nieakceptowane w państwie prawa jest to, że ta sytuacja od dłuższego czasu nie ulega poprawie<sup>52</sup>. Trafnie stwierdził także WSA w Poznaniu, że duża liczba spraw nie wyłącza możliwości stwierdzenia, że organ dopuścił się bezczynności, ale może być brana pod uwagę przy ocenie, czy przewlekłość postępowania miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Wzrost ilości spraw do załatwienia musi skutkować opóźnieniami w ich rozpoznaniu. Są to obiektywne trudności, które powodują przedłużenie toczących się postępowań i nie mogą one umykać z pola widzenia przy ocenie działań organu administracji<sup>53</sup>.

Postanowienia (zawiadomienia) informujące o przyczynach niezłatwienia sprawy w terminie i wyznaczające nowy termin jej załatwienia powołujące się zatem jedynie na spiętrzenie (natłok) spraw uznać należy za niewystarczające i w niedostateczny sposób informujące stronę postępowania. Ilekroć organ powołuje się na spiętrzenie spraw, powinien wykazać zarówno to, jakie czynności podjął,

---

<sup>51</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z 9.06.2022 r. II SAB/Po 62/22, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9F939EABCC>; Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 8.06.2022 r. II SAB/Go 37/22, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/6C9E0648>; wyrok WSA w Poznaniu z 1.06.2022 r. II SAB/Po 244/21, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/02AAB146B1> (dostęp: 7.02.2022).

<sup>52</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z 26.05.2022 r. I SAB/Wr 2754/21, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/779A57C213> (dostęp: 7.02.2022).

<sup>53</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z 1.06.2022 r. II SAB Po 244/21, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/02AAB146B1> (dostęp: 7.02.2022).

by problem rozwiązać, jak i jakie rzeczywiście czynności konieczne do załatwienia sprawy pozostają w zwłoce. Szybkość działania administracji zależy również od decydentów projektujących liczbę etatów i wysokość płac<sup>54</sup>, a szczególne wymagania stawia się kadrze kierowniczej<sup>55</sup>.

W kolejnym obszarze rozważań przyczyn błędnie podawanych jako usprawiedliwiających niezałatwienie sprawy w terminie zidentyfikować trzeba przyczyny związane z okolicznościami danej sprawy, ale takie, jakie nie powinny być jako te przyczyny podawane – z uwagi na wysoki stopień uogólnienia. Najczęściej należą do nich: powoływanie istnienia norm prawnych stojących w kolizji z terminowym załatwieniem sprawy oraz prowadzenie postępowania dowodowego lub skomplikowany charakter sprawy.

Pretekstami, które nie powinny w żadnej mierze stanowić przyczyn uzasadniających niezałatwienie sprawy administracyjnej (podatkowej) w przepisany lub wyznaczony terminie, są inne normy prawne, stojące rzekomo w kolizji z normami wyznaczającymi terminy. Do norm tych zalicza się w ogólnym postępowaniu administracyjnym art. 10 § 1 Kpa oraz w postępowaniu podatkowym art. 200 Op, a także terminy doręczeń przesyłek właściwe dla obu tych postępowań (art. 39 i n. Kpa oraz 144 i n. Op).

Szczególnie organy podatkowe stosunkowo często uzasadniają niezałatwienie sprawy w terminie obowiązkiem wyznaczenia stronie siedmiodniowego terminu do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego (art. 200 § 1 Op). Takie działania uznać należy za niedopuszczalne z dwóch zasadniczych powodów.

Po pierwsze, organ usprawiedliwiający niedotrzymanie terminu załatwienia sprawy koniecznością wypełnienia dyspozycji art. 200 § 1 Op poprzez wyznaczenie stronie siedmiodniowego terminu do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego zakłada, że ustawodawca nieracjonalnie ukształtował przepisy postępowania podatkowego i nie przewidział odpowiednio długiego terminu dla załatwienia sprawy podatkowej. Tymczasem, jak już wspomniano, ustawodawca racjonalnie przewidział dla spraw szczególnie skomplikowanych oraz spraw w postępowaniu odwoławczym termin dwóch lub trzech miesięcy. Ustawodawca uznał zatem, że w sprawach nieskomplikowanych załatwianych niezwłocznie, nie później niż w ciągu miesiąca, oraz w sprawach trudniejszych, załatwianych do dwóch lub trzech miesięcy, istnieje faktyczna możliwość zapewnienia stronie prawa czynnego udziału w postępowaniu poprzez wyznaczenie jej siedmiodniowego terminu do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego. Organ podatkowy nie może zatem *ergo* zakładać, że ustawodawca postawił w kolizji przepisy regulujące terminy załatwiania spraw podatkowych z obowiązkiem zapewnienia stronie możliwości wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego.

Po drugie, usprawiedliwianie niedotrzymania terminu załatwienia sprawy koniecznością wypełnienia dyspozycji art. 200 § 1 Op nie jest zrozumiałe dla

---

<sup>54</sup> B. Gruszczyński, A. Kabat, w: S. Babiarz, B. Dauter, B. Gruszczyński, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgodka-Medek (red.), *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 696.

<sup>55</sup> Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2002, s. 111.

strony postępowania, gdyż następuje swoistego rodzaju przerzucenie na nią lub ustawodawcę moralnej odpowiedzialności za nieterminowość. W tej sytuacji organ podatkowy przekazuje bowiem stronie postępowania często nieprawdziwy komunikat: „zrobiliśmy w sprawie wszystko, ale obowiązek wynikający z art. 200 § 1 Op lub działanie samej strony uniemożliwiło zakończenie postępowania w terminie”. Taka dedukcja jest nie tylko nieelegancka, ale przede wszystkim nietransparentna i w istocie nie wyjaśnia stronie przyczyny opóźnienia. NSA wyraźnie stwierdził, że art. 200 § 1 Op, zawierający konkretyzację normy ujętej w art. 123 Op, stanowi procesową gwarancję realizacji uprawnień strony postępowania podatkowego w zakresie jej pełnego udziału w tym postępowaniu<sup>56</sup>. Tym samym przepis art. 200 § 1 Op nie może stać w kolizji z obowiązkiem załatwienia sprawy w terminie. Również Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, że wskazywanie stronie jako powodu wydłużenia terminu załatwienia sprawy konieczności umożliwienia stronie skorzystania z uprawnienia wynikającego z art. 200 § 1 Op ma charakter działania nierzetelnego i wprowadzającego podatnika w błąd co do faktycznej przyczyny przedłużenia terminu postępowania<sup>57</sup>.

Należy zważyć, że w istocie to nie obowiązek wyznaczenia stronie siedmiodniowego terminu do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego jest przyczyną skutkującą niezachowaniem terminu załatwienia sprawy, ale na ogół inne przyczyny, które wystąpiły przed realizacją obowiązku wynikającego z art. 200 § 1 Op (najczęściej związane z prowadzonym postępowaniem dowodowym). Tym samym opóźniona realizacja dyspozycji art. 200 § 1 Op jest niejako skutkiem innych przyczyn wydłużających w czasie postępowanie podatkowe, a nie samą przyczyną wywołującą niezakończoną sprawę w terminie. Należy przy tym mieć na względzie, że wyznaczenie stronie siedmiodniowego terminu do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego oznacza także, że – w ocenie organu podatkowego – zebrany w toku postępowania materiał dowodowy jest kompletny i nie istnieją inne dowody istotne z punktu widzenia podatkowoprawnego stanu faktycznego, o których w normalnym toku czynności organ podatkowy może powziąć wiedzę<sup>58</sup>. Tym samym rzeczywistymi przyczynami skutkującymi niezakończoną sprawą w terminie są zazwyczaj opóźnienia w prowadzeniu postępowania dowodowego – zarówno zawinione, jak i niezawinione przez organ podatkowy, skutkujące późniejszą realizacją prawa wynikającego z art. 200 § 1 Op. Te pierwsze zazwyczaj wykazują konotacje ze zjawiskami opisanymi wyżej, to jest z problemami organizacyjnymi, w obrębie których występować mogą natłok spraw i problemy kadrowe. Te drugie z kolei wynikają z szeroko zakrojonego postępowania dowodowego, którego czas może być wydłużony poprzez współpracę z innymi organami administracyjnymi, w tym z administracją podatkową innych państw. Niezależnie

---

<sup>56</sup> Wyrok NSA z 5.07.2011 r. I GSK 417/10, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C47F283059> (dostęp: 7.02.2022).

<sup>57</sup> Wystąpienie pokontrolne NIK Delegatury w Poznaniu LPO-4101-21-03/2013/P/13/039 z 17.12.2013 r. z kontroli w Urzędzie Skarbowym Poznań-Nowe Miasto, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/13/039/LPO/> (dostęp: 7.02.2022).

<sup>58</sup> M. Miśkiewicz, A. Mariański, w: A. Mariański (red.), *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 909.

jednak od tego, co powoduje opóźnienia w realizacji dyspozycji art. 200 § 1 Op, to nie obowiązek wynikający z tego przepisu prawa jest przyczyną skutkującą niezakończaniem sprawy we właściwym terminie, ale rzeczywiste przyczyny, które doprowadziły do późnej realizacji dyspozycji art. 200 § 1 Op.

Organy administracyjne nie powinny usprawiedliwiać niezakończania sprawy w terminie również ogólnikowym powołaniem się na prowadzone postępowanie dowodowe lub skomplikowany stan sprawy, bez jednoczesnego wskazywania dostatecznych szczegółów wymagających dalszego dochodzenia czy wyjaśnienia. Postępowanie dowodowe jest niezwykle istotną częścią postępowania administracyjnego i samo w sobie nie może być przeszkodą terminowego zakończenia sprawy, nawet jeśli sprawa ma charakter skomplikowany. Jest ono jednym z podstawowych etapów procesu stosowania normy prawa materialnego<sup>59</sup>, a jego celem jest wyczerpujące zbadanie wszystkich okoliczności faktycznych związanych z określoną sprawą, aby w ten sposób stworzyć jej rzeczywisty obraz i uzyskać podstawę do trafnego zastosowania przepisów prawa<sup>60</sup>. Jedynie takie ustalenia mogą stanowić gwarancję realizacji zasady prawdy obiektywnej<sup>61</sup>. Przykładowo w postępowaniu podatkowym zakres postępowania dowodowego determinowany jest w głównej mierze zakresem sprawy podatkowej, to jest jej przedmiotem, a konkretnie podatkiem, w ramach którego dojdzie do badania powstania zobowiązania podatkowego<sup>62</sup>.

Jak słusznie zauważył WSA w Olsztynie, ustawodawca dopuścił możliwość niedochowania zasady szybkiego (we wskazanych terminach) zakończenia sprawy, dając prymat innym zasadom postępowania, w szczególności zasadzie dokładnego wyjaśnienia sprawy oraz zebrania i wyczerpującego rozpatrzenia całego materiału dowodowego, które to stanowią niezbędne warunki dla prawidłowego zastosowania prawa materialnego<sup>63</sup>. WSA we Wrocławiu z kolei słusznie skonstatował, że 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<sup>64</sup>, a wobec zróżnicowania przez ustawodawcę terminów zakończenia sprawy ze względu na stopień jej skomplikowania, nie każde ich przekroczenie przez organ oznacza, że pozostaje on w bezczynności lub prowadzi postępowanie w sposób przewlekły (...), jednak nie ulega wątpliwości, że nawet w sprawach o skomplikowanym charakterze organ winien działać wnikliwie i szybko<sup>65</sup>. Po raz kolejny

<sup>59</sup> J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972, s. 52.

<sup>60</sup> W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 108.

<sup>61</sup> H. Dzwonkowski, J. Gora-Paczuska, w: H. Dzwonkowski (red.), *Ordynacja podatkowa. Komentarz...*, op. cit., s. 1053.

<sup>62</sup> M. Miśkiewicz, A. Mariański, w: A. Mariański (red.), *Ordynacja podatkowa. Komentarz...*, op. cit., s. 857.

<sup>63</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z 10.05.2018 r. I SAB/OI 6/18, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/602DB5099A> (dostęp: 7.02.2022)

<sup>64</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z 26.05.2022 r. IV SAB/Wr 295/22, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7F13897932> (dostęp: 7.02.2022).

<sup>65</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z 7.06.2022 r. II SAB/Wr 1562/21, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/90A2ADC1EF> (dostęp: 7.02.2022).



sąd zgañił przy tym podejmowanie nieefektywnych działań, które nie zmierzają do zebrania niezbędnego materiału dowodowego, nie wyjaśniają istotnych okoliczności i nie prowadzą do zakończenia postępowania.

Na tle tego należy podkreślić, że poszczególne elementy postępowania dowodowego mogą w istocie stanowić rzeczywiste przyczyny niezafatwienia sprawy w terminie, a nawet, jak już wskazano, zazwyczaj tak się dzieje, szczególnie jeśli sprawa ma charakter skomplikowany. Przykładowo może to być konieczność przesłuchania wielu świadków, przeprowadzenia kontroli lub czynności sprawdzających u kontrahenta strony postępowania lub oczekiwanie na ważne informacje od organu innego państwa. Tak szczegółowe przyczyny, stanowiące *de facto* element postępowania dowodowego, mogą być wskazywane jako przyczyny niezafatwienia sprawy w terminie, bowiem w stopniu dostatecznym informują stronę postępowania o przeszkodzie blokującej możliwość zakończenia postępowania, a przede wszystkim zgodne są z prawdą. Natomiast ogólne wskazanie „postępowania dowodowego” lub „skomplikowanego charakteru sprawy” jako przyczyn niezafatwienia sprawy w terminie, bez ich odnośnego uszczegółowienia, jest nieczytelne dla strony postępowania i sprawia wrażenie, jakoby postępowanie dowodowe stało w kolizji z terminowym zafatwieniem sprawy, co nie jest zgodne z intencją ustawodawcy. Nie jest pożądane, a nawet nie powinno być dopuszczalne wskazywanie przyczyn na takim poziomie ogólności, który w istocie nie wyjaśniałby stronie postępowania faktycznych powodów zwłoki, a jedynie czyniłby zadość formalnemu powiadomieniu. Na tle tego postulować należy, by przyczyny w postanowieniach (zawiadomieniach) o wydłużeniu terminu zafatwienia sprawy były dokładnie dookreślane.

## ZAKOŃCZENIE I WNIOSKI

Rekapitułując, podkreślić trzeba, że sprawność i terminowość zafatwienia spraw administracyjnych należą do istotnych czynników, przez pryzmat których społeczeństwo ocenia nie tylko organy administracyjne, ale i całe państwo. Wyznaczone przez ustawodawcę terminy zafatwienia spraw w postępowaniu administracyjnym (podatkowym, skargowym) nie zawsze jednak wystarczają, by postępowanie to zakończyć bez konieczności jego wydłużenia, niemniej przyczyny uzasadniające to wydłużenie winny być określone ściśle i szczegółowo.

Podkreślić trzeba, że niezafatwienie sprawy administracyjnej (podatkowej, skargowej) w terminie powinno być uzasadnione rzeczywistymi przyczynami, faktycznie zaistniałymi w tym postępowaniu. Właściwe wskazanie przyczyn zwłoki winno być osadzone w realiach danej sprawy, a zatem wskazywane stronie przyczyny nie powinny być oderwane od kontekstu danej sprawy, co wielokrotnie potwierdziły sądy administracyjne.

W świetle tych rozważań koniecznie eliminować należy powoływanie przez organy administracyjne nieprawidłowych przyczyn niezafatwienia w terminie sprawy, zarówno tych leżących poza danym postępowaniem, ale na wystąpienie których organ administracyjny ma wpływ, jak i tych związanych z danym postępowaniem, ale które – poprzez zbyt ogólne zredagowanie – w istocie nie

informują strony postępowania o przyczynach pozostawania w zwłoce. Do pierwszej grupy nieprawidłowych przyczyn należą w szczególności problemy kadrowe organu prowadzącego postępowania oraz natłok (spiętrzenie) spraw. Z kolei do drugiej grupy zaliczyć można: powoływanie norm prawnych stojących rzekomo w kolizji z terminowym załatwieniem sprawy, prowadzenie postępowania dowodowego i skomplikowany charakter sprawy. Wszystkie wskazane przyczyny w sposób niedostateczny informują o rzeczywistej przyczynie zwłoki, którą zazwyczaj jest jakiś element postępowania dowodowego.

Konkludując, organy administracyjne usprawiedliwiając zwłokę w sprawie powinny wskazywać przyczyny rzeczywiście zaistniałe w danym postępowaniu. Wskazanie tych przyczyn powinno odzwierciedlać jak najdokładniej stan faktyczny sprawy, a same przyczyny powinny być jak najściślej ze sprawą związane. Należy unikać podawania przyczyn ogólnikowych, szczególnie na wystąpienie których organ ma wpływ. Dokładne wskazywanie przyczyn niezałatwienia sprawy w terminie realizuje zasadę dążenia do prawdy obiektywnej i wpływa na ogólną ocenę organu.

## BIBLIOGRAFIA

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Babiarz S., Dauter B., Gruszczyński B., Hauser R., Kabat A., Niezgodka-Medek M. (red.), *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Borkowski J., Jendrośka J., Orzechowski R., Zieliński A. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1989.
- Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962.
- Dzwonkowski H. (red.), *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Hrynicki W.M., *Skargi, wnioski, petycje i inne interwencje obywatelskie*, Warszawa 2022.
- Jełowicki M., *Nauka administracji. Zagadnienia wybrane*, PWN, Warszawa 1987.
- Jendrośka J., *Ogólne postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Wrocław 2005.
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Kledzik P., *Postępowanie administracyjne w sprawie skarg i wniosków*, Wrocław 2012.
- Klonowiecki W., *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938.
- Knosala E., *Prawne układy sterowania w administracji publicznej*, Katowice 1998.
- Knosala E., *Rozważania z teorii nauki administracji*, Tychy 2004.
- Knosala E., *Organizacja administracji publicznej. Studium z nauki administracji i prawa administracyjnego*, Sosnowiec 2005.
- Knysiak-Sudyka H. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Kowalewski S., *Nauka administracji*, Łódź 1971.
- Leoński Z., *Nauka administracji*, Warszawa 2002.
- Mariański A. (red.), *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Niczyporuk J. (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010.
- Ochendowski E., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne. Wybór orzecznictwa*, Toruń 2000.
- Pater I., Pater J., *Środki prawne służące stronie na bezczynność organu podatkowego*, „Monitor Podatkowy” 2001, nr 4.
- Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.

- Skrenty Ź., *Zaufanie obywateli do organów władzy publicznej w świetle orzecznictwa sądowego i poglądów doktryny*, „Studia Lubuskie” 2013, nr IX.
- Służewski J. (red.), *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1992.
- Tarno J.P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Wierzbowski M., Szubiakowski M., Wiktorowska A. (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2004.
- Wróblewski J., *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972.
- Zacharko L. (red.), *Organizacja prawna administracji publicznej*, Katowice 2013.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.

**Cytuj jako:**

Hrynicky W.M., *Przyczyny uzasadniające niezalatwienie w terminie sprawy administracyjnej*, „Ius Novum” 2023 (17) nr 1, s. 76–92. DOI: 10.26399/iusnovum.v17.1.2023.5/w.m.hrynicky

**Cite as:**

Hrynicky W.M. (2023) 'Reasons for failing to handle administrative cases on time', *Ius Novum* (Vol. 17) 1, 76–92. DOI: 10.26399/iusnovum.v17.1.2023.5/w.m.hrynicky