

BEZCZYNNOŚĆ ORGANU ORAZ PRZEWLEKŁE PROWADZENIE POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO, JAKO BARIERY DLA EFEKTYWNEGO ZARZĄDZANIA PRACAMI REWITALIZACYJNYMI I INWESTYCYJNYMI W OBSZARZE INFRASTRUKTURY KOLEJOWEJ¹

Maciej Zalewski

mec., Partner w Kancelarii White & Case, P. Pietkiewicz,
M. Studniarek i Wspólnicy – Kancelaria Prawna sp. k.,
e-mail: mzalewski@whitecase.com

Paweł Wajda

dr hab., Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet
Warszawski, ofcounsel w Kancelarii White & Case, P.
Pietkiewicz, M. Studniarek i Wspólnicy – Kancelaria
Prawna sp. k., e-mail: pwajda@whitecase.com

Streszczenie. Artykuł jest poświęcony analizie wpływu zjawiska bezczynności organu i przewlekłego prowadzenia postępowania na bieg postępowań administracyjnych dotyczących uzyskania zgód i pozwoleń administracyjnych na prowadzenie prac modernizacyjnych oraz inwestycyjnych w obszarze infrastruktury kolejowej. W treści publikacji poddano szczegółowej charakterystyce środków, przy wykorzystaniu których strona rzeczonych postępowań może próbować przeciwdziałać bezczynności organu oraz przewlekłemu prowadzeniu postępowania administracyjnego. Wskazano także na niską praktyczną skuteczność tych środków i ich wysoce wątpliwy charakter. Elementem opracowania jest także sformułowanie wniosków *de lege ferenda* nakierowanych na zwiększenie sprawności i terminowości prowadzonych postępowań administracyjnych. Autorzy postulują w szczególności szersze wykorzystanie takich instrumentów, jak np. kary pieniężne oraz domniemanie wydania decyzji pozytywnej w sprawie.

Słowa kluczowe: pozwolenia i zezwolenia administracyjne, proces inwestycyjny, zażalenie, sygnalizacja, skarga do sądu administracyjnego, postępowanie administracyjne, terminy załatwiania spraw administracyjnych, bezczynność i przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego, środki prowadzące do zabezpieczenia respektowania terminów załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym, przeciwdziałanie bezczynności organu lub przewlekłemu prowadzeniu postępowania administracyjnego

1. Wprowadzenie

Do grona najważniejszych determinant wzrostu gospodarczego należy sposób organizacji i funkcjonowanie systemu instytucjonalnego państwa, w tym w szczególności jego systemu prawnego. Swoista jakość systemu prawnego – rozumiana, jako przepisy prawa w połączeniu ze sposobem dokonywania ich wykładni

¹ Wkład procentowy poszczególnych autorów: Zalewski M. 50%, Wajda P. 50%

i stosowania tak przez właściwe organy administracji publicznej, jak i przez sądy powszechne i administracyjne - determinuje bowiem w długim okresie różnice w tempie wzrostu gospodarczego oraz w poziomie rozwoju gospodarczego między krajami². Aby regulacje normatywne pozytywnie oddziaływały na wzrost gospodarczy, konieczne jest ich maksymalne dopasowanie do wymogów płynących z praktyki obrotu gospodarczego. Niestety w praktyce niejednokrotnie mamy do czynienia z sytuacją, w której regulacje te nie są w wymaganym stopniu kompatybilne z potrzebami przedsiębiorców. Związane to jest oczywiście z istotnym ryzykiem politycznym i prawnym i działa tłumiąco na system gospodarczy.

Koncentrując dalsze rozważania na funkcjonowaniu rynku kolejowego należy wskazać, iż jedną z zasadniczych barier utrudniających zarządzanie pracami rewitalizacyjnymi i inwestycyjnymi w obszarze infrastruktury kolejowej są: bezczynność organów administracji publicznej i przewlekłość w prowadzonych postępowaniach administracyjnych. W praktyce niejednokrotnie mamy do czynienia z sytuacją, w której prace w obrębie infrastruktury kolejowej nie mogą być prowadzone zgodnie z założonym harmonogramem z uwagi na okoliczność nieuzymania przez inwestora odpowiednich zgód i pozwoleń administracyjnoprawnych. Sytuacja taka jest ze szkodą tak dla podmiotów zaangażowanych w rzeczne prace (tj. dla zarządcy infrastruktury kolejowej, jako podmiotu zamawiającego oraz wykonawców tych robót), jak i dla całego rynku kolejowego. Widoczną konsekwencją niejednokrotnie długotrwałych zamknięć odcinków linii kolejowych jest czasowe przedłużenie się czasu przejazdu, co skutkuje wybieraniem przez pasażerów i przedsiębiorców innych form transportu.

Celem niniejszego artykułu będzie w szczególności wskazanie na zawodność przyjętych w krajowym porządku normatywnym mechanizmów nakierowanych na przeciwdziałanie bezczynności organu lub przewlekłemu prowadzeniu postępowania, jak również zaproponowanie - *de lege ferenda* - rozwiązań systemowych, które w naszej ocenie przełożą się na wzrost sprawności i efektywności postępowań administracyjnych, a tym samym w końcowym rozrachunku - w obszarze transportu kolejowego - na wzrost efektywności prowadzonych w obszarze infrastruktury kolejowej prac rewitalizacyjnych i inwestycyjnych.

W tym miejscu należy równocześnie zastrzec to, iż jakkolwiek przeprowadzona przez nas analiza dotyczy rynku kolejowego, to problem bezczynności i przewlekłego prowadzenia postępowań administracyjnych ma z całą pewnością swój wymiar ogólny. W piśmiennictwie i orzecznictwie³ trafnie wskazuje się, że problem ten jest jedną z największych bolączek współczesnej administracji publicznej. W rezultacie poczynione przez nas ustalenia z powodzeniem mogą znaleźć zastosowanie również w innych sektorach systemu gospodarczego, a zgłoszone przez nas wnioski *de lege ferenda* mogą być z powodzeniem postrzegane jako wnioski o ogólnym charakterze.

2 Por. szerzej: Rodrik D., *Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic development*, Journal of Economic Growth 9/2004, s. 131-165.

3 Por. szerzej: Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 08 października 2013 r., sygnatura: II SAB/Bk 65/13; orzeczenia.nsa.gov.pl; Słotwiński B., *Problemy jednoosobowości i kolegialności w zarządzaniu*, Państwo i Prawo 3/1979, s. 61.

2. Zasada ogólna szybkości postępowania; terminy załatwiania spraw administracyjnych

W świetle postanowień z art. 12 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴ (zasada ogólna szybkości postępowania) organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. Organy nie mogą zatem przedłużać postępowania w sprawie motywując to okolicznościami o subiektywnym charakterze, organy te mają natomiast obowiązek prowadzić postępowania w taki sposób, aby jego zakończenie nastąpiło w możliwie najkrótszym czasie.

Zasada ogólna szybkości postępowania nie ma charakteru wskazówki, czy też niewiążącego zalecenia, lecz jest to norma, która musi być przestrzegana we wszystkich stadiach postępowania administracyjnego⁵. Należy przy tym pamiętać, iż zawarte w treści k.p.a. zasady ogólne determinują gwarancyjną rolę i charakter regulacji⁶. Zasady te przesadzają o modelu postępowania administracyjnego, a także są swoistą wytyczną, dla organów odnośnie do stosowania poszczególnych norm⁷. Charakterystyczną ich cechą jest to, że nie wprowadzają one żadnych nowych, samoistnych instytucji, że nie rozszerzają one katalogu instytucji postępowania administracyjnego. Są one natomiast normami, które mają być realizowane poprzez istniejące instytucje⁸.

Norma z art. 12 k.p.a. stanowi regulację nakierowaną na zapobieżenie powstaniu sytuacji bezczynności organów i przewlekłemu prowadzeniu postępowania administracyjnego. Z zasady tej płynie skierowany do organu administracji publicznej obowiązek prowadzenia postępowania w sprawie w taki sposób, by nie można było zarzucić temu organowi opieszałości czy też zbędnej zwłoki w podejmowanych czynnościach postępowania. Dla wypracowania tego rezultatu organ zobligowany został wykorzystywać w postępowaniu najprostsze środki prowadzące do rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy co do istoty. Oczywiście każdorazowy wybór najprostszymi środkami będzie uzasadniony okolicznościami danej sprawy⁹.

4 Tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 267, z późn. zm.; zwana dalej: k.p.a.

5 Por. szerzej: Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 stycznia 2007 r., sygnatura: II SA/Wa 1911/06, Legalis.

6 Zob. np.: Jendrośka J., *Zasady postępowania administracyjnego* [w:] *Księga Pamiątkowa Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999, s. 147-155.

7 Por. szerzej: Wyrok NSA z dnia 4 czerwca 1982 r., sygnatura: I SA 258/82, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D291892735>; Kędziora R., *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2008, s. 89.

8 Tak NSA w wyroku z dnia 8 czerwca 1983 r., sygnatura: I SA 355/83, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/12B6B5BECB>; zob. także: Wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2000 r., sygnatura: V SA 1609/99, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/6719EF2D61>; zob. także: Miruć A., *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego w procedurze przyznawania pomocy społecznej* [w:] Niczyporuk J. (red.), *Kodyfikacja Postępowania Administracyjnego Na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010, s. 533-535; Piątek W., *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego jako podstawa skargi kasacyjnej w postępowaniu administracyjnym* [w:] Niczyporuk J. (red.), *Kodyfikacja Postępowania Administracyjnego Na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010, s. 621-622; Szreniawski J., *Rola i znaczenie zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego w stosowaniu prawa* [w:] Niczyporuk J. (red.), *Kodyfikacja Postępowania Administracyjnego Na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010, s. 813.

9 Por. szerzej: Adamiak B. [w:] Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 93-94.

Środki te będą środkami charakteryzującymi się najwyższą efektywnością, będą to zatem takie środki, które w najszybszy i jednocześnie najmniej skomplikowany i najmniej kosztowy sposób będą prowadziły do wypracowania zakładanego rezultatu. *Ratio legis* tej regulacji była pozycja organu administracji publicznej w ramach postępowania administracyjnego. Efektywny bieg postępowania zależy bowiem od działań organu, który został zobowiązany przepisami prawa do ustalenia stanu faktycznego i stanu prawnego sprawy, co stanowi punkt wyjścia do rozstrzygnięcia sprawy decyzją administracyjną. Aby zrealizować powyższy cel prawodawca posłużył się dwoma instrumentami. Po pierwsze, w treści art. 12 k.p.a. w połączeniu z art. 35 k.p.a., wprowadził terminy, w ramach których organy administracji publicznej mają obowiązek rozpoznawać i rozstrzygać sprawy administracyjne. Po drugie, ustanowił system instrumentów dyscyplinujących organy do respektowania tak wyznaczonych terminów oraz zapewniających stronie postępowania możliwość przeciwdziałania beczynności organu lub przewlekłemu prowadzeniu postępowania administracyjnego.

W czysto teoretycznym ujęciu okoliczność zakreślenia przez prawodawcę terminów maksymalnych, w których mają być załatwiane sprawy administracyjne, w połączeniu z wprowadzeniem gwarancji respektowania tych terminów, powinna przełożyć się na sprawne i efektywne rozpoznawanie i rozstrzyganie spraw administracyjnych, a tym samym na wyeliminowanie możliwości występowania stanu beczynności organu, czy też przewlekłego prowadzenia postępowania administracyjnego. W ujęciu praktycznym zaś – co było już sygnalizowane – mamy jednakże do czynienia z sytuacją, w której beczynność organu czy też przewlekłe prowadzenie postępowania występują relatywnie często. Wskazuje to na zawodność przyjętych mechanizmów i rozwiązań nakierowanych na zabezpieczenie sprawnego biegu postępowania administracyjnego.

W świetle postanowień z art. 35 k.p.a. w połączeniu z art. 12 k.p.a. organy administracji publicznej zobligowane są do załatwiania spraw administracyjnych w takich terminach, jak: niezwłocznie, dla spraw, 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; jeden miesiąc, dla spraw wymagających przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego i dla spraw prowadzonych w postępowaniu odwoławczym; oraz dwa miesiące, dla spraw szczególnie skomplikowanych (a zatem takich, które wyróżniają się szczególnie skomplikowanym stanem faktycznym lub prawnym¹⁰). O tym, czy dana sprawa administracyjna zostanie rozpoznana i rozstrzygnięta niezwłocznie, w przeciągu miesiąca albo w przeciągu dwóch miesięcy decyduje każdorazowo organ prowadzący dane postępowanie. W konsekwencji należy odrzucić możliwość, w której organy administracji publicznej będą dokonywać odgórnej kwalifikacji pewnych spraw, jako

10 Por. szerzej: Wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 lutego 2013 r., sygnatura: II SAB/Kr 193/12, LEX nr 1312476.

spraw szczególnie skomplikowanych. Kwalifikacja taka możliwa jest bowiem wyłącznie *ad casum*.

Terminy te liczone są od dnia wszczęcia postępowania¹¹, a zatem w przypadku postępowań administracyjnych wszczynanych z urzędu, od dnia dokonania przez organ pierwszej czynności procesowej, w której organ zapewnił stronie czynny udział¹², zaś w przypadku postępowań administracyjnych wszczynanych na wniosek, od dnia wpłynięcia odpowiedniego wniosku do właściwego organu administracji publicznej (chodzi tutaj o dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej, czy też o dzień wprowadzenia żądania do systemu teleinformatycznego organu administracji publicznej; *argumentum* z art. 61 § 3 i § 3a k.p.a.). Terminy te określają efektywny czas, jakim dysponuje organ na załatwienie sprawy administracyjnej. W konsekwencji do biegu tych terminów nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności (jak np. terminu do zajęcia w sprawie stanowiska przez inny organ z art. 106 § 3 k.p.a.), okresów zawieszenia postępowania (art. 96 i 97 k.p.a.)¹³ oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony¹⁴ albo z przyczyn niezależnych od organu¹⁵ (*argumentum* z art. 35 § 5 k.p.a.).

Terminy te mają charakter terminów procesowych, ich upływ nie prowadzi bowiem do utraty przez organ kompetencji do rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, nie powoduje także wadliwości decyzji wydanej z uchybieniem tego terminu¹⁶. Terminy te są przy tym terminami maksymalnymi (*argumentum* z art. 12 k.p.a. w połączeniu z użytym w treści art. 35 sformułowaniem *nie później niż*). Organy powinny zatem w miarę możliwości załatwiać sprawy administracyjne w terminach krótszych¹⁷. Respektowanie w praktyce obrotu tej ostatniej konstatacji będzie z niewątpliwą korzyścią tak dla uczestników danego postępowania administracyjnego, jak i dla całego systemu gospodarczego i społecznego.

W tym miejscu należy zastrzec, iż w praktyce o szybkości postępowania administracyjnego będzie można mówić tylko w obliczu respektowania przez organy terminów z art. 35 k.p.a. Tym samym wyłącznie w sytuacji, gdy respektowanie tych terminów zostanie skutecznie zabezpieczone. Jest to o tyle ważne, iż niejednokrotnie pozytywne rozstrzygnięcie dla strony postępowania nie będzie przez tę stronę postrzegane w taki sposób, o ile tylko zostanie ono wydane w przewlekłym

11 By można było mówić, iż organ administracji publicznej pozostaje w zwłoce w załatwieniu sprawy, musi w tej sprawie toczyć się postępowanie administracyjne; por. szerzej: Wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 1999 r., sygnatura: I SAB 161/98, Legalis.

12 Por. szerzej: Postanowienie NSA z dnia 4 marca 1981 r., sygnatura: SA 654/81, ONSA 1981, Nr 1, poz. 15.

13 Por. szerzej: Wyrok NSA z dnia 23 września 1986 r., sygnatura: IV Sab 12/86, ONSA 1986, Nr 2, poz. 52.

14 Jak np. okresów opóźnień wywołanych opieszałym działaniem strony; por. szerzej: Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 października 2005 r., sygnatura: VII SA/Wa 260/05, Legalis.

15 Jak np. okresów opóźnień wywołanych beczynnością innych organów; por. szerzej: Wyrok NSA z dnia 30 listopada 1995 r., sygnatura: IV SAB 53/95, ONSA 1996, Nr 4, poz. 179; Wyrok NSA z dnia 17 marca 1998 r., sygnatura: SAB/GD 14/87, ONSA 1988, Nr 1, poz. 41; Wyrok NSA z dnia 9 czerwca 1999 r., sygnatura: I SAB 41/99, OSP 2000, Nr 6, poz. 86; Wyrok NSA z dnia 17 marca 1988 r., sygnatura: SAB/Gd 14/87, Legalis.

16 Por. szerzej: Wyrok NSA z dnia 7 maja 1998 r., sygnatura: I SA/KA 1215/96, Legalis; Wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 lutego 2013 r., sygnatura: III SA/Kr 522/12, Legalis.

17 Por. szerzej: Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 lipca 2008 r., sygnatura: I SAB/Wa 170/07, Legalis.

postępowaniu. Podobnie negatywne dla strony rozstrzygnięcie może być dla niej jeszcze bardziej dotkliwie, o ile tylko zostanie wydane w przewlekłe prowadzonym postępowaniu¹⁸.

Obserwacja praktyki funkcjonowania organów administracji publicznej właściwych w sprawach wydania odpowiednich zgód i pozwoleń administracyjnych na podjęcie i prowadzenie prac rewitalizacyjnych i inwestycyjnych w obszarze infrastruktury kolejowej, jak i obserwacja działań organów administracji publicznej w ogólności, prowadzi do sformułowania konkluzji, iż terminy z art. 35 k.p.a. są częstokroć nierespektowane, a strona postępowania nie została wyposażona przy tym w jakikolwiek instrument, przy wykorzystaniu którego mogłaby skutecznie przeciwdziałać beczynności organu lub przewlekłemu prowadzeniu postępowania administracyjnego. Sytuacja taka wymaga, w naszej ocenie, pilnej korekty, stanowi ona bowiem istotne zagrożenie dla prawidłowości obrotu gospodarczego.

3. Środki przeciwdziałania beczynności organu oraz przewlekłemu prowadzeniu postępowania administracyjnego

Zwłoka organu w załatwieniu sprawy administracyjnej wywołuje skutek procesowy w postaci spoczywającego na organie administracji publicznej obowiązku odnośnie do poinformowania strony postępowania o niezałatwieniu sprawy administracyjnej w terminie, wskazania przyczyn powstania zwłoki oraz wyznaczenia nowego terminu jej załatwienia (tzw. instytucja sygnalizacji z art. 36 k.p.a.). Zawiadomienie to przyjmie formę prawną postanowienia, na które to postanowienie nie będzie przysługiwać zażalenie (*argumentum* z art. 123 § 1 k.p.a. w połączeniu z art. 141 § 1 k.p.a.¹⁹).

Organ wskazując przyczyny powstania zwłoki musi zrobić to w sposób obiektywny. Organ wyznaczając nowy termin do załatwienia sprawy powinien kierować się postulatami wynikającymi z zasady ogólnej szybkości postępowania, a tym samym przyjąć możliwie najkrótszy termin do rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej²⁰. Termin ten musi przyjąć przy tym postać konkretnej daty, a nie enigmatycznego zakreszenia okresu, który jest organowi niezbędny do rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej²¹.

Obowiązek sygnalizacji spoczywa na organie bez względu na przyczynę, której wystąpienie doprowadziło do niezałatwienia sprawy w terminie. Sygnalizacja znajduje zatem zastosowanie tak w przypadkach opóźnienia, których wystąpienie jest zależne od organu, jak i w tych przypadkach wystąpienia opóźnienia w załatwieniu sprawy administracyjnej, które są całkowicie niezależne od organu. Obowiązek

18 Zob. np.: Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 17 lutego 1999 r., sygnatura: XVII AMA 78/98, LEX nr 55889.

19 Por. także: Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 stycznia 2006 r., sygnatura: VI SA/Wa 2043/05, LEX nr 220771; Postanowienie NSA z dnia 31 stycznia 2013 r., sygnatura: I OSK 74/13, LEX nr 1273832.

20 Por. szerzej: Wyrok NSA z dnia 21 czerwca 1996 r., sygnatura: I SAB 28/96, ONSA 1997, Nr 2, poz. 97.

21 Por. szerzej: Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 czerwca 2006 r., sygnatura: I SAB/Wa 219/05, Legalis.

ten musi być realizowany niezwłocznie, tj. już w chwili powzięcia przez organ wiedzy odnośnie do występowania przeszkody uniemożliwiającej załatwienie sprawy w terminie. Organ w obliczu powzięcia tej wiedzy nie jest zatem – co niestety często występuje w praktyce obrotu – w jakimkolwiek stopniu uprawniony do niejako czekania z sygnalizacją do ostatniej chwili. Nie można w jakimkolwiek przypadku dopuścić zatem praktyki, zgodnie z którą organ nie rozpoznaje spraw w terminach z art. 35 k.p.a. i informuje o tym strony dopiero po odczekaniu do końca biegu terminu z art. 35 k.p.a., w sytuacji gdy organ o niemożności rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy z uwagi na pewne trudności (jak np. trudności organizacyjne wynikające ze zbyt dużego wpływu spraw w stosunku do obsady kadrowej)²² wiedział z pewnym wyprzedzeniem.

Dokonując oceny praktycznej skuteczności instytucji sygnalizacji, jako mechanizmu zabezpieczającego respektowanie terminów z art. 35 k.p.a. należy wskazać, iż instytucja ta nie stanowi jakiegokolwiek gwarancji tego, iż sprawa administracyjna zostanie rozpoznana i rozstrzygnięta w terminie z art. 35 k.p.a., czy też w tym nowo wyznaczonym terminie (terminie z art. 36 k.p.a.). W praktyce obrotu niejednokrotnie mamy bowiem do czynienia z sytuacją, w której organ korzystając z instytucji sygnalizacji wyznacza nowy termin do załatwienia sprawy, a następnie termin ten nie jest także dotrzymywany i organ powtórnie korzysta z instytucji sygnalizacji. Autorom niniejszego opracowania znane są również przypadki, w których organ cyklicznie wykorzystywał instytucje sygnalizacji do przedłużania biegu postępowania. Zasadna w rezultacie będzie teza, iż instytucja sygnalizacji nie stanowi w istocie jakiegokolwiek gwarancji respektowania terminów przez organ i jako taka ma wyłącznie informacyjny charakter.

Kolejnym ze środków przeciwdziałania bezczynności i przewlekłemu prowadzeniu postępowania administracyjnego jest instytucja zażalenia (wezwania do usunięcia naruszenia prawa) z art. 37 k.p.a. Poddając analizie tę instytucję należy zastrzec, iż musi być ona odróżniona od środka prawnego zwyczajnego, jakim jest zażalenie z art. 141 k.p.a. W naszej ocenie nazwanie przez prawodawcę instytucji z art. 37 k.p.a. zażaleniem może wprowadzać w błąd. Zażalenie z art. 37 k.p.a. pełni bowiem zupełnie inną funkcję procesową niżeli zażalenie z art. 141 k.p.a. Mamy tutaj do czynienia w istocie z naruszeniem dyrektywy konsekwencji terminologicznej (zakazu wykładni homonimicznej)²³, co z pewnością nie służy jakości regulacji i wymaga – jak się wydaje – pilnej interwencji prawodawcy.

Zażalenie (wezwanie do usunięcia naruszenia prawa) z art. 37 k.p.a. jest instrumentem, przy wykorzystaniu którego strona postępowania (lub podmiot na prawach strony) może wyrazić swoje niezadowolenie z tytułu niezakończona sprawy w terminie lub z tytułu przewlekłego prowadzenia postępowania²⁴. Środek

22 Por. szerzej: Wyrok WSA w Opolu z dnia 24 października 2013 r., sygnatura: II SAB/Op 57/13, Legalis.

23 Por. szerzej: Postanowienie SN z dnia 29 stycznia 2009 r., sygnatura: I KZP 28/08, OSNKW 2009, Nr 2, Poz. 14.

24 Przewlekłym prowadzeniem postępowania będzie postępowanie prowadzone w sposób nieefektywny poprzez wykonywanie czynności pozornych, powodujących, że formalnie organ nie jest bezczynny, ewentualnie mnożenie przez organ czynności dowodowych ponad potrzebę wynikającą z istoty sprawy; por. szerzej: Wyrok NSA z dnia 27 sierpnia 2013 r., sygnatura: II OSK 549/13, Legalis; Wyrok NSA z dnia 26

z art. 37 k.p.a. może być wniesiony w każdym czasie, o ile tylko oczywiście organ pozostaje w zwłocę. Środek przewidziany w art. 37 § 1 k.p.a. kieruje się do organu wyższego stopnia, a jeśli nie ma takiego organu to w takim przypadku do organu prowadzącego postępowanie administracyjne wystosowuje się wezwanie do usunięcia naruszenia prawa. Należy przy tym zastrzec, iż przedmiotem zaskarżenia nie jest tutaj czynność procesowa (działanie), lecz stan faktyczny i prawny, będący rezultatem niezakończona sprawy w terminie prawem określonym lub przewlekłego prowadzenia postępowania w sprawie.

Środek z art. 37 k.p.a. znajdzie zastosowanie w sytuacji, gdy: (i) właściwy organ administracji publicznej uchybi terminowi określonymu w art. 35 k.p.a.; (ii) właściwy organ administracji publicznej uchybi terminowi ustalonymu w myśl postanowień z art. 36 k.p.a.; (iii) właściwy organ administracji publicznej będzie prowadzić postępowanie w sposób przewlekły; (iv) właściwy organ administracji publicznej uchybi terminowi z odpowiednio z art. 35 albo art. 36 k.p.a. i będzie równocześnie prowadzić postępowanie w sposób przewlekły.

Konsekwencją uznania przez właściwy organ administracji publicznej (odpowiednio: organ wyższego stopnia w rozumieniu przepisu z art. 17 k.p.a., w przypadku zażalenia albo organ rozpoznający sprawę, w przypadku wezwania do usunięcia naruszenia prawa) wykorzystania instrumentu z art. 37 § 1 k.p.a. za uzasadnione, jest spoczywający na tym organie obowiązek wyznaczenia dodatkowego terminu do załatwienia sprawy, zarządzenia wyjaśnienia przyczyn niezakończona sprawy w terminie oraz stwierdzenia tego, czy niezakończona sprawy w terminie miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Organ ten jest dodatkowo uprawniony do podjęcia – w razie potrzeby (tj. przykładowo wtedy, gdy opieszałość w działaniu danego organu ma nagminny charakter) – środków zapobiegających naruszaniu terminów załatwiania spraw w przyszłości. Rozstrzygnięcie w powyższej materii zapadnie w formie prawnej postanowienia, na które to postanowienie nie będzie przysługiwać zażalenie (*argumentum* z art. 123 § 1 k.p.a. w połączeniu z art. 141 § 1 k.p.a.²⁵).

Organ wyznaczając nowy termin do załatwienia sprawy kierować się będzie ogólną zasadą szybkości postępowania (art. 12 k.p.a.), a tym samym zobligowany będzie przyjmując możliwie najkrótszy termin do rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy

października 2012 r., sygnatura: II OSK 1956/12, Legalis. Przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ zaistnieje wówczas, gdy organowi można skutecznie przedstawić zarzut niedochowania należytej staranności w takim zorganizowaniu postępowania administracyjnego, by zakończyło się ono w rozsądnym terminie, względnie zarzut prowadzenia czynności (w tym dowodowych) pozbawionych dla sprawy jakiegokolwiek znaczenia; por. szerzej: Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 grudnia 2013 r., sygnatura: VII SAB/Wa 88/13, Legalis. Pojęcie «przewlekłość postępowania» obejmować będzie opieszale, niesprawne i nieskuteczne działanie organu, w sytuacji gdy sprawa mogła być załatwiona w terminie krótszym, jak również nieuzasadnione przedłużanie terminu załatwienia sprawy; por. szerzej: Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 grudnia 2013 r., sygnatura: I SAB/Wa 473/13, Legalis; Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 listopada 2013 r., sygnatura: I SAB/Wa 507/13, Legalis.

25 Por. także: Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 stycznia 2006 r., sygnatura: VI SA/Wa 2043/05, LEX nr 220771; Wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2001 r., sygnatura: IV SA 1866/00, ONSA 2002, Nr 4, poz. 144; Postanowienie NSA z dnia 31 stycznia 2013 r., sygnatura: I OSK 74/13, Legalis.; Wyrok NSA z dnia 24 maja 2001 r., sygnatura: IV SA 572/99, ONSA 2002, Nr 3, poz. 116.

administracyjnej²⁶. Termin ten musi przyjąć przy tym postać konkretnej daty, a nie enigmatycznego zakreszenia okresu, który jest organowi niezbędny do rozpoznania i rozstrzygnięcia danej sprawy administracyjnej²⁷. Organ dodatkowo dokonuje ustalenia tego, jakie są powody niezakończania sprawy w terminie i czy niezakończanie to miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Ustalając tę ostatnią okoliczność organ bierze w szczególności pod uwagę to, jaka była długość opóźnienia oraz jakie skutki to opóźnienie wywołało tak dla interesu strony, jak i dla interesu społecznego. O rażącym naruszeniu prawa można będzie przykładowo mówić wtedy, gdy opieszale działania organu były całkowicie nieuzasadnione²⁸. Za rażące naruszenie prawa można będzie uznać także oczywiście niezastosowanie normy z art. 35 k.p.a. lub zastosowanie nieprawidłowe, jak również długotrwałość prowadzenia postępowania czy brak jakiejkolwiek aktywności organu w tym postępowaniu²⁹. W przypadku beczynności organu z rażącym naruszeniem prawa nie będziemy mieli natomiast do czynienia w sytuacji, jeśli organ podejmował jednakże pewne czynności w sprawie³⁰. Uznanie tego, iż niezakończanie sprawy administracyjnej miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa stanowi punkt wyjścia dla orzeczenia o odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu naruszenia przepisu z art. 35 k.p.a.

Dokonując oceny praktycznej skuteczności środka z art. 37 k.p.a. należy wskazać, iż nie może być on uznany za skuteczny instrument zabezpieczający respektowanie przez organy administracji publicznej terminów z art. 35 k.p.a. Środek z art. 37 k.p.a. nie stanowi bowiem jakiejkolwiek gwarancji tego, że ten nowy, wyznaczony termin będzie respektowany. Co więcej zastosowanie środka z art. 37 k.p.a. prowadzi w praktyce częstokroć do swoistego przedłużenia postępowania administracyjnego w sprawie. By możliwe było bowiem w ogólności stwierdzenie tego, czy wykorzystanie środka z art. 37 k.p.a. jest uzasadnione, wymagane jest przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego. Postępowanie to siłą rzeczy opóźni rozpoznanie i rozstrzygnięcie zasadniczej sprawy administracyjnej. Opóźnienie to będzie w szczególności dotkliwie w sytuacji, gdy postępowanie wyjaśniające będzie prowadzone przez organ wyższego stopnia. Organ ten zmuszony będzie bowiem w pierwszej kolejności pozyskać akta sprawy od organu stopnia niższego. Rzeczą oczywistą jest to, że samo pozyskanie akt wraz z koniecznością przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego będzie wymagało czasu, co doprowadzi do powstania istotnego opóźnienia w zakresie rozpoznania przez organ niższego stopnia zasadniczej sprawy administracyjnej.

Kodeksowym środkiem nakierowanym na zabezpieczenie respektowania terminów z art. 35 k.p.a. i na przeciwdziałanie beczynności organu i przewlekłemu prowadzeniu postępowania w sprawie jest także odpowiedzialność pracownika z art. 38 k.p.a. Pracownik, który z nieuzasadnionych przyczyn nie zakończył spra-

26 Por. szerzej: Wyrok NSA z dnia 21 czerwca 1996 r., sygnatura: I SAB 28/96, ONSA 1997, Nr 2, poz. 97.

27 Por. szerzej: Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 czerwca 2006 r., sygnatura: I SAB/Wa 219/05, Legalis.

28 Por. szerzej: Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 kwietnia 2014 r., sygnatura: II SAB/Wr 14/14, Legalis.

29 Por. szerzej: Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 grudnia 2013 r., sygnatura: VII SAB/Wa 88/13, Legalis; Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 listopada 2013 r., sygnatura: I Sab/Wa 437/13, Legalis.

30 Por. szerzej: Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 lutego 2013 r., sygnatura: I SAB/Wa 348/12, LEX nr 1277927.

wy w terminie, podlega za takie zachowanie odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo też innej odpowiedzialności określonej w przepisach prawa. Odpowiedzialności tej podlegać będzie on także wtedy, gdy nie dopełni obowiązku sygnalizacji z art. 36 k.p.a., jak również wtedy, gdy nie załatwi sprawy w dodatkowym terminie wyznaczonym w oparciu o normę z art. 37 k.p.a. Należy przy tym zastrzec, iż środek z art. 38 k.p.a. nie stanowi samodzielnej podstawy prawnej dla ustalenia kwestii odpowiedzialności pracownika. Pracownik będzie podlegać tej odpowiedzialności wyłącznie wtedy, gdy będzie istniała ku temu autonomiczna - w relacji do przepisów k.p.a. - podstawa prawna. Podstawą taką mogą być przykładowo przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych³¹, ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych³², czy też ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o Służbie Cywilnej³³. Siłą rzeczy, odpowiedzialność ta będzie mogła zatem zostać wyciągnięta wyłącznie wobec tych pracowników, którzy mieszczą się w zakresie podmiotowym ustaw, które stanowią podstawę materialnoprawną dla ustalenia odpowiedzialności. Środek z art. 38 k.p.a. nie znajdzie w rezultacie zastosowania do licznego grona pracowników administracji publicznej, co istotnie ogranicza jego praktyczną skuteczność, jako instrumentu zabezpieczającego respektowanie przez organ terminów z art. 35 k.p.a.

Rozstrzygnięcie o odpowiedzialności pracownika będzie odbywać się w ramach odrębnego postępowania i będzie wymagało w szczególności wykazania spełnienia przesłanki, iż sprawa nie została załatwiona w terminie z uwagi na nieuzasadnione przyczyny. W praktyce wykazanie tej ostatniej przesłanki jest istotnie utrudnione, albowiem obwinieni pracownicy wykazują w toku takich postępowań częstokroć to, iż niezakończona sprawa w terminie jest rezultatem natłoku spraw i wynikającej z zasad ogólnych praworządności i prawdy obiektywnej konieczności ustalenia stanu prawdy obiektywnej, co siłą rzeczy wymaga przeprowadzenia wielu czynności wyjaśniających i dowodowych, a zatem i czasu. W konsekwencji relatywnie rzadko mamy do czynienia z orzeczeniem o odpowiedzialności pracownika za naruszenie terminów z k.p.a. Tym samym można z powodzeniem przyjąć, że środek z art. 38 k.p.a. pełni wyłącznie funkcję dyscyplinującą i jako taki stanowi wątpliwą gwarancję przestrzegania terminów z art. 35 k.p.a.

Ostatnim z kodeksowych środków zabezpieczających respektowanie terminów z art. 35 k.p.a. jest instytucja skargi z art. 227 k.p.a. Wniesienie tej skargi będzie prowadzić do wyciągnięcia odpowiedzialności pracowniczej względem pracownika, który jest odpowiedzialny za nieterminowe załatwienie sprawy administracyjnej. Skarga ta jest zatem bardzo podobna do instytucji z art. 38 k.p.a., przy czym środek ten znajdzie zastosowanie względem wszystkich pracowników administracji publicznej.

Środkiem dyscyplinującym organy administracji publicznej do przestrzegania terminów z art. 35 k.p.a. jest także skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania. Wa-

31 Tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 269.

32 Dz. U. z 2008 r., Nr 223, poz. 1458, z późn. zm.

33 Dz. U. z 2008 r., Nr 227, poz. 1505, z późn. zm.

runkiem koniecznym wniesienia tej skargi jest uprzednie wyczerpanie środków zaskarżenia (a zatem środka z art. 37 k.p.a.)³⁴. Nieskorzystanie z tego środka powoduje konieczność odrzucenia skargi³⁵. Skarga ta ma zatem charakter wtórny w relacji do środka z art. 37 k.p.a., co siłą rzeczy istotnie ogranicza praktyczną skuteczność skargi z art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³⁶.

Wojewódzki Sąd Administracyjny uwzględniając tę skargę zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu lub interpretacji lub dokonania czynności, lub stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa (*argumentum* z art. 149 p.p.s.a.). Jednocześnie sąd administracyjny pierwszej instancji stwierdza, czy beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa (*argumentum* z art. 149 p.p.s.a.), co ma istotne znaczenie dla następczego orzeczenia o odpowiedzialności odszkodowawczej organu. W razie niewykonania przez organ wyroku uwzględniającego skargę na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, po uprzednim pisemnym wezwaniu właściwego organu do wykonania wyroku lub załatwienia sprawy, strona może wnieść skargę w tym przedmiocie, żądając wymierzenia temu organowi grzywny. Sąd, w takim przypadku, może ponadto orzec o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego. Jednocześnie sąd stwierdza, czy beczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa, co ma podobnie istotne znaczenie dla następczego orzeczenia o odpowiedzialności odszkodowawczej organu (*argumentum* z art. 154 p.p.s.a.).

Swoistym zabezpieczeniem respektowania przez organy administracji publicznej terminów z art. 35 k.p.a. jest także mechanizm odpowiedzialności cywilnoprawnej organu za szkody powstałe w rezultacie bezprawnego opóźnienia w załatwieniu sprawy administracyjnej³⁷. Nieuprawnione uchybienie przez organ administracji publicznej terminowi z art. 35 k.p.a. może uzasadniać odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności. Odpowiedzialność taka będzie ustalana w postępowaniu cywilnym prowadzonym przez właściwy sąd powszechny.

Dokonując oceny skuteczności tego ostatniego środka należy wskazać, iż jego rolą jest rekompensowanie szkód powstałych w rezultacie beczynności organu lub przewlekłego prowadzenia postępowania, a nie zabezpieczenie respektowania terminów z art. 35 k.p.a. W rezultacie środek ten jest ze swojej natury dość wątpliwym zabezpieczeniem respektowania tych terminów przez organy administracji

34 Por. szerzej: Wyrok NSA z dnia 11 lutego 2011 r., sygnatura: I FSK 270/10, Legalis.

35 Por. szerzej: Postanowienie WSA w Krakowie z dnia 26 sierpnia 2009 r., sygnatura: II SAB/Kr 45/09, Legalis.

36 Tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 270, z późn. zm.; zwana dalej: p.p.s.a.

37 Por. szerzej: Uchwała Składu Siedmiu Sędziów SN z dnia 28 września 1990 r., sygnatura: III CZP 33/90, OSNC 1991, Nr 1, poz. 3.

publicznej. Dodatkowo jego praktyczne wykorzystanie jest związane z istotnym obciążeniem dla strony, która zobligowana jest wykazać w szczególności to, iż powstała szkoda jest rezultatem nieprawidłowego działania organu (bezczynności tego organu lub przewlekłego prowadzenia postępowania administracyjnego).

4. Podsumowanie

Kodeksowe i pozakodeksowe środki, przy wykorzystaniu których prawodawca zabezpieczył respektowanie terminów załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym i umożliwił stronie przeciwdziałanie bezczynności organu lub przewlekłemu prowadzeniu postępowania administracyjnego charakteryzują się niską skutecznością. Środki te stanowią w rezultacie wątpliwą gwarancję tego, iż terminy w postępowaniach administracyjnych dotyczących zgód i pozwoleń niezbędnych do prowadzenia prac rewitalizacyjnych i inwestycyjnych w obszarze infrastruktury kolejowej będą w rzeczywistości przestrzegane. Brak odpowiednich gwarancji respektowania terminów z art. 35 k.p.a. skutkuje tym, iż terminy te w praktyce nie są przeważnie przestrzegane, co negatywnie wpływa na możliwość efektywnego prowadzenia prac w obszarze infrastruktury kolejowej.

De lege ferenda należy postulować wprowadzenie do ustaw normujących postępowanie administracyjne środków zabezpieczających przestrzeganie terminów z art. 35 k.p.a. charakteryzujących się większą skutecznością. Jak się wydaje środkiem takim mogłaby być przykładowo instytucja kary pieniężnej, która jest wykorzystywana na gruncie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁸ oraz na gruncie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³⁹. Na gruncie tych ustaw nierespektowanie przez organy terminów związane jest z możliwością nałożenia na nie kary pieniężnej za każdy dzień zwłoki. Nałożenie na organ kary pieniężnej stanowi istotne obciążenie finansowe dla tego organu i równocześnie silną motywację do przestrzegania terminów w przyszłości.

Pożądanym byłoby także – jak się nam wydaje – rozważenie szerszego wykorzystania w poszczególnych postępowaniach administracyjnych terminów prawa materialnego, a zatem takich, których upływ związany jest z utratą przez organ kompetencji do rozstrzygnięcia danej sprawy administracyjnej i domniemaniem wydania przez ten organ decyzji pozytywnej. Terminy takie z powodzeniem wykorzystywane są w niektórych obszarach prawa administracyjnego, jak np. w obszarze sprawowania przez Komisję Nadzoru Finansowego nadzoru nad nabywaniem znacznych pakietów akcji instytucji finansowej (np. art. 25 i nast. ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe⁴⁰). W świetle postanowień z art. 25g ust. 4 pr.b. niezajęcie przez Komisję Nadzoru Finansowego stanowiska w sprawie, w oznaczonym tamże terminie, jest interpretowane jako dorozumiany brak sprzeciwu odnośnie do nabycia przez dany podmiot znacznego

38 Tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 647, z późn. zm.

39 Tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 1409, z późn. zm.

40 Tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 1376, z późn. zm.; zwana dalej: pr.b.

pakietu akcji banku krajowego. Podmiot ten może zatem już po upływie rzeczzonego terminu, w obliczu braku stanowiska KNF nabyć znaczny pakiet akcji banku krajowego bez obaw odnośnie do zastosowania względem niego środków nadzoru z art. 251 pr.b. Upływ terminu o którym jest mowa w art. 25g ust. 4 pr.b. prowadzi do utraty przez organ nadzoru kompetencji do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy (a zatem rozstrzygnięcia sprawy co do istoty). Tym samym po upływie rzeczzonego terminu KNF nie jest już dalej kompetentna do wydania decyzji w tej sprawie⁴¹. Upływ terminu materialnoprawnego stanowi w istocie trwałą i nieusuwalną przeszkodę w możliwości dalszego prowadzenia tego postępowania administracyjnego⁴². Organ administracji publicznej jest bowiem umocowany do prowadzenia postępowania administracyjnego wyłącznie w takim zakresie, jaki został określony w treści przepisów prawa powszechnie obowiązującego⁴³. Mamy zatem do czynienia z sytuacją, w której organ nadzoru nie może rozstrzygnąć sprawy co do istoty, jednakże jednocześnie w sprawie tej jest nadal zawisłe postępowanie administracyjne. W myśl bowiem postanowień z art. 19 k.p.a. organy administracji publicznej zostały zobligowane do przestrzegania w toku postępowania administracyjnego właściwości każdego rodzaju⁴⁴. Warto przy tym pamiętać, iż w przyjętym w k.p.a. modelu postępowania organ administracji publicznej może działać w danej sprawie administracyjnej wyłącznie wtedy, gdy kumulatywnie spełnione są dwa warunki. Po pierwsze, organ ten musi być właściwy. Po drugie, organ ten musi być bezstronny. Utrata właściwości przez organ nadzoru stoi w opozycji do możliwości rozstrzygnięcia sprawy co do istoty. Sytuacja ta – jak się wydaje – rodzi konieczność wydania przez KNF decyzji o umorzeniu rzeczzonego postępowania z uwagi na jego bezprzedmiotowość (art. 105 § 1 k.p.a.). Mamy tutaj bowiem do czynienia z sytuacją, w której brakuje jednego z elementów stosunku materialnoprawnego (kompetencji organu nadzoru do rozstrzygnięcia sprawy co do istoty), który to brak uniemożliwia rozstrzygnięcie sprawy co do istoty⁴⁵.

Celowe byłoby wreszcie – jak się nam wydaje – rozważenie możliwości przeniesienia na grunt k.p.a. rozwiązania z art. 11 ust. 7 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, zgodnie z którym przedłużenie terminu rozpatrzenia wniosku przedsiębiorcy może odbyć się wyłącznie raz i tylko o określony przepisami prawa czas. Pozwoliłoby to wyeliminować sytuację, w której organy w pojedynczym postępowaniu wielokrotnie korzystają z instytucji sygnalizacji z art. 36 k.p.a.

41 Por. także: Wyrok NSA z dnia 21 lipca 2009 r., sygnatura: II GSK 704/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/489600E4C1>; Wyrok WSA w Warszawie z dnia 08 grudnia 2010 r., sygnatura: VI SA/Wa 2016/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/59AA3D846B>.

42 Por. szerzej: Wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2003 r., sygnatura: II SA 3953/01, LEX nr 157739.

43 Por. szerzej: Wyrok NSA z dnia 15 stycznia 1998 r., sygnatura: II SA 1178/97, LEX nr 41410; Wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2002 r., sygnatura: I SA 2453/00, LEX nr 81713.

44 Zob.: Wyrok NSA z dnia 27 września 2013 r., sygnatura: I OW 134/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F5BE4DD69F>.

45 Por. szerzej: Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 maja 2007 r., sygnatura: VII SA/Wa 285/07, Legalis; Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 czerwca 2008 r., sygnatura: I SA/Wa 485/08, Legalis; Wyrok NSA z dnia 13 lutego 2001 r., sygnatura: I SA 2032/99, LEX nr 75519.

Postulowane rozszerzenie i modyfikacja katalogu kodeksowych środków przeciwdziałania bezczynności i przewlekłemu prowadzeniu postępowania byłoby z korzyścią dla całego obrotu gospodarczego, interesu stron postępowania, jak i dla interesu społecznego. Uczynienie powyższych instytucji instytucjami systemowymi byłoby oczywiście – co z punktu widzenia niniejszej publikacji i Konferencji wydaje się być najważniejsze – z istotną korzyścią dla efektywności prac modernizacyjnych i inwestycyjnych prowadzonych w obszarze infrastruktury kolejowej, a w rezultacie dla całego rynku kolejowego.