

Diana Trzcńska

Uniwersytet Gdański

diana.trzcinska@ug.edu.pl

ORCID: 0000-0003-1439-7240

<https://doi.org/10.26881/gsp.2023.4.03>

Problematyka głównych przyczyn beczynności i przewlekłości w prowadzeniu spraw administracyjnych z zakresu ochrony środowiska

Problematyka braku efektywności w prowadzeniu spraw administracyjnych, rozumiana wstępnie jako zaniechanie rozpatrzenia sprawy w rozsądnym (ustawowym) terminie, jest szeroko podejmowana w literaturze prawa¹. Już wstępna analiza piśmiennictwa w tym obszarze prowadzi do wniosku, że jest to problem ważki, złożony i nie zawsze jednoznacznie pojmowany, począwszy od kwestii rozumienia podstawowych terminów, takich jak beczynność czy przewlekłość w postępowaniu administracyjnym i sposobów ich rozgraniczenia², skończywszy na diagnozach przyczyn tego stanu rzeczy i ich wpływie na uprawnienia materialnoprawne stron postępowania czy ich obowiązki. Bezczynność i przewlekłość w prowadzeniu spraw administracyjnych niewątpliwie pozostaje w ścisłym związku z metodologią prowadzenia spraw administracyjnych przez organy administracji w różnych obszarach prawa materialnego. Potencjalnie problem ten najczęściej będzie występował w sprawach, które są skomplikowane, wymagają tzw. wiedzy specjalistycznej lub wielu czynności dowodowych. Nieefektywne prowadzenie spraw administracyjnych przez organy administracji,

¹ Problematyką beczynności przewlekłości zajmowali się m.in.: H. Knysiak-Molczyk, *Bezczynność administracji a realizacja prawa do sądu* [w:] *Nowe kierunki działań administracji publicznej w Polsce i Unii Europejskiej*, red. P. Chmielnicki, A. Dybała, Warszawa 2009, s. 295–305; J.P. Tarno, *Bezczynność organu a przewlekłe prowadzenie postępowania*, „Casus” 2013, nr 69, s. 10–18; M. Miłosz, *Bezczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011; J. Jendrośka, *Bezczynność administracji publicznej* [w:] *Państwo prawa. Administracja. Sądownictwo. Prace dedykowane Prof. dr hab. Januszowi Łętowskiemu w 60. rocznicę urodzin*, red. A. Łopatka, A. Wróbel, S. Kiewlicz, Warszawa 1998, s. 228–233.

² Orzecznictwo sądów administracyjnych niejednolicie postrzega kwestię rozłączności pojęć „przewlekłość” i „beczynność” z perspektywy przedmiotu zaskarżenia. Skutkuje to w niektórych sądach administracyjnych rozdzielaniem skarg, w których strona zarzuca temu samemu organowi zarówno beczynność, jak i przewlekłość w prowadzeniu jej sprawy administracyjnej, i prowadzeniem dwóch spraw sądowych – ze skargi na beczynność i ze skargi na przewlekłość. Tymczasem na gruncie art. 37 § 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 775 ze zm.; dalej: k.p.a.) pojęcia te traktować należy jako rozłączne, a w konsekwencji – to rolą sądu orzekającego będzie zakwalifikowanie stanu zaistniałego na gruncie okoliczności danej sprawy jako „przewlekłości” lub jako „beczynności”, niezależnie od wniosku skarżącego.

niezależnie od przyczyn tego stanu, jest przy tym zjawiskiem stosunkowo często zwalczanym skargą wnoszoną do sądu administracyjnego³. Poza powyższą statystyką pozostają zarazem sprawy, w których strony nie decydują się na skargę, mimo przekroczenia terminu jej załatwienia. Niewątpliwie jest to więc istotny problem w sferze wykonywania zadań administracji publicznej. Przy czym zjawisko to jest niepożądane nie tylko z perspektywy praw i interesów stron postępowania, z natury rzeczy zainteresowanych terminowym załatwieniem ich sprawy, dotyczącej przyznania uprawnień, ale także administracji jako aparatu państwowego, realizującego zadania publiczne. Patrząc bowiem z perspektywy państwa jako organizacji – brak efektywności w prowadzeniu spraw prowadzi nie tylko do podważenia zaufania do jego organów, ale potencjalnie także do naruszenia interesu publicznego, związanego z wadliwym wykonywaniem zadań publicznych, powierzonych organom w ramach przypisanych im kompetencji do wydawania aktów administracyjnych w indywidualnych sprawach. Istotne są więc przyczyny tego stanu rzeczy, których zidentyfikowanie może ułatwić poszukiwanie rozwiązań eliminujących tytułowy stan beczynności czy przewlekłości w załatwianiu spraw administracyjnych. Sprawy z zakresu ochrony środowiska dostarczają zarazem swoistego pryzmatu dla oceny tego zjawiska, bowiem obejmują one katalog spraw z zasady skomplikowanych, wymagających wiedzy specjalistycznej (fachowej) często z różnych obszarów nauki (geologii, hydrologii, dendrologii itp.), często wiążących się z koniecznością przeprowadzenia w ramach postępowania wyjaśniającego różnych dowodów, w tym także dowodu z opinii biegłych.

W ramach analizy tytułowej problematyki beczynności i przewlekłości oraz głównych jej przyczyn w rozpatrywaniu spraw z zakresu ochrony środowiska w pierwszej kolejności wypada nakreślić katalog potencjalnych spraw administracyjnych w tym obszarze, a następnie przedstawić samo zjawisko z uwzględnieniem rozgraniczenia sposobu rozumienia tych pojęć. W dalszej zaś kolejności przedmiotem rozważań będą główne powody, wskazywane w orzecznictwie i doktrynie jako przyczyny braku efektywności w rozpoznawaniu spraw administracyjnych oraz refleksja nad możliwościami zapobieżenia im w praktyce. Takie też są cele badawcze leżące u podstaw niniejszego opracowania.

³ W 2020 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku rozpoznał 3698 spraw ogółem, zaś spośród tej liczby 349 spraw dotyczyło skarg na beczynność lub przewlekłość działania organów, co stanowi prawie 10% wszystkich spraw. W 2021 r. Sąd ten rozpoznał ogółem 3918 spraw, z czego 397 stanowiły sprawy ze skarg na beczynność lub przewlekłe działanie organów. Z kolei w 2022 r. na około 4100 spraw przypadło 390 spraw z zakresu beczynności/przewlekłości. Przykładowo też wskazać można, że w Wydziale II Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku, rozpoznającym głównie sprawy dotyczące szeroko rozumianego procesu inwestycyjnego, w tym sprawy z zakresu ochrony środowiska, relacja ta przedstawia się następująco: z 919 spraw rozpoznanych w 2021 r. – 158 z nich to sprawy ze skarg na beczynność lub przewlekłość, co stanowi prawie 17% spraw, zaś w 2022 r. – na 1302 sprawy rozpatrzone w tym Wydziale – 145 to sprawy ze skarg na beczynność lub przewlekłe działanie organów (ponad 11%). Dane powyższe mają charakter szacunkowy i pochodzą ze statystyk publikowanych na stronie internetowej WSA w Gdańsku: <https://www.bip.gdansk.wsa.gov.pl/12,stan-spraw>; mają służyć zobrazowaniu skali omawianego problemu.

Sprawy z zakresu ochrony środowiska stanowią kategorię spraw powierzonych w ramach właściwości rzeczowej zarówno organom administracji o właściwości ogólnej (np. wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi, staroście, wojewodzie), jak i tzw. organom wyspecjalizowanym (np. regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska, wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska), czyli takim, do których zakresu działania należą wyłącznie kwestie ochrony środowiska. Ich szczegółowe i kompletne zidentyfikowanie przekracza ramy niniejszego opracowania, w którym raczej chodzi o zaprezentowanie kategorii spraw o znaczeniu ogólnym (w odróżnieniu od sektorowego wyliczenia). Niewątpliwie bowiem sfera ochrony środowiska, patrząc z perspektywy prawa, które ją reguluje, stanowi chyba najdynamiczniej rozwijającą się od wielu lat i obecnie dyscyplinę, co wynika głównie ze wskazanej wyżej jej interdyscyplinarności i multicentryczności. Źródłem prawa regulacji z zakresu prawa ochrony środowiska są bowiem zarówno przepisy prawa krajowego, jak i prawo europejskie i prawo międzynarodowe. Organy administracji orzekają zatem w różnych kategoriach spraw ogólnych z zakresu ochrony środowiska, wśród których należy wymienić:

- 1) sprawy dotyczące pozwoleń emisyjnych, tj. pozwoleń na wprowadzanie do środowiska substancji lub energii: gazów lub pyłów do powietrza, ścieków do wód lub do ziemi, wytwarzanie odpadów, pozwolenia zintegrowanego (art. 180 i nn. ustawy – Prawo ochrony środowiska⁴);
- 2) sprawy dotyczące dopuszczalnego poziomu hałasu w środowisku (art. 115a p.o.ś.);
- 3) sprawy dotyczące tzw. środków finansowo-prawnych ochrony środowiska – opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych, w tym za uprawnienia do emisji gazów cieplarnianych (por. art. 283, 288, 298 p.o.ś.);
- 4) sprawy dotyczące udzielenia zezwoleń na emisję gazów cieplarnianych (por. art. 51 i nn. ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych⁵);
- 5) sprawy z zakresu środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia, obejmujące w szczególności wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na jego realizację po lub bez przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko (por. np. art. 82 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku)⁶;
- 6) sprawy dotyczące udostępnienia informacji o środowisku⁷;
- 7) szeroka kategoria spraw z zakresu odpowiedzialności administracyjnej w ochronie środowiska, obejmująca np. nałożenie obowiązku ograniczenia oddziaływania na środowisko, wykonanie określonych czynności zmierzających do przywrócenia

⁴ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 2556 ze zm.; dalej: p.o.ś.).

⁵ Ustawa z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 589).

⁶ Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 1094 ze zm.).

⁷ Wskazana kategoria spraw prowadzona jest na podstawie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, a dostęp do informacji o środowisku stanowi jeden z istotniejszych aspektów tzw. społecznienia, służącego kreowaniu społeczeństwa obywatelskiego, świadomego znaczenia problematyki ochrony środowiska.

- środowiska do stanu właściwego, wstrzymanie działalności podmiotu korzystającego ze środowiska, którego działalność powoduje pogorszenie stanu środowiska w znacznych rozmiarach lub zagraża życiu lub zdrowiu ludzi (art. 362–375 p.o.ś.);
- 8) sprawy związane z przeciwdziałaniem awariom przemysłowym (np. art. 247, 264d p.o.ś.);
 - 9) sprawy dotyczące wyrządzenia przez podmioty korzystające ze środowiska szkody w środowisku lub bezpośredniego nią zagrożenia⁸.

Pobieżna analiza przedstawionych wyżej spraw prowadzi do wniosku, że dotyczą one skomplikowanych zagadnień zarówno od strony prawnej, jak i branżowej. Ustawodawca nie kreuje przy tym innych, niż ogólne, terminów załatwienia powyższej kategorii spraw. Zauważyć jednocześnie należy, że nakreślony katalog obejmuje sprawy dotyczące obowiązków podmiotów korzystających ze środowiska (np. środków finansowo-prawnych czy z zakresu odpowiedzialności administracyjnej), jak i sprawy związane z przyznaniem im określonych uprawnień (np. w ramach pozwoleń emisyjnych).

Z perspektywy diagnozy przyczyn braku efektywności organów w prowadzeniu spraw administracyjnych odwołać się należy w pierwszej kolejności do ogólnych zasad postępowania dotyczących tej kwestii. Podstawowe znaczenie w tej mierze ma, uregulowana w rozdziale 2 k.p.a., zasada szybkości i prostoty postępowania administracyjnego (art. 12 k.p.a.). Wynika z niej, że organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. Sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie. Zasada ta formułuje ogólne założenia w zakresie prowadzenia spraw przez organy administracji w aspekcie temporalnym, kładąc nacisk na szybkie, ale zarazem wnikliwie i możliwie proste w środkach procedowanie. W doktrynie wskazuje się również, w ramach analizy zasady ogólnej z art. 12 k.p.a., na sprawność działania administracji w indywidualnych sprawach⁹.

W pierwszej kolejności podkreślenia wymaga ścisła korelacja powyższej zasady z przepisami dotyczącymi terminów załatwienia spraw administracyjnych. Zgodnie

⁸ Por. ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 2187 ze zm.).

⁹ Realizacji powyższej zasady w praktyce działania organów administracji służą instytucje procesowe, które towarzyszą problematyce sprawnego prowadzenia postępowań administracyjnych (które w niezbędnym zakresie zostaną omówione dalej), tj.: 1) instytucja sygnalizacji związana z obowiązkiem informowania stron przez organ o każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie z podaniem przyczyn zwłoki i wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy; 2) ponaglenie do organu wyższego stopnia (ewentualnie wezwanie do usunięcia naruszenia prawa); 3) skarga do sądu administracyjnego na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania; 4) odpowiedzialność pracownika organu winnego niezakończona sprawy w terminie lub przewlekłości postępowania; 5) odpowiedzialność odszkodowawcza organu z tytułu niewydania decyzji – za: Ł. Stelmaszczyk, *Sprawność w prowadzeniu postępowań administracyjnych dotyczących publicznych inwestycji infrastrukturalnych* [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl, Warszawa 2018.

z art. 35 k.p.a. organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki (§ 1). Przez „załatwienie sprawy” należy rozumieć „rozstrzygnięcie sprawy decyzją administracyjną, chyba że przepisy Kodeksu stanowią inaczej (art. 104 § 1 k.p.a.)”¹⁰. Przy czym sprawy, które mogą być rozpatrzone na podstawie dowodów przedstawionych przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub faktów i dowodów powszechnie znanych albo znanych z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwych do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ – powinny być załatwiane niezwłocznie (art. 35 § 2 k.p.a.). Chodzi tu o sprawy niewymagające postępowania dowodowego, a jedynie związane ze sprawdzeniem faktów, którymi organ dysponuje z urzędu lub na podstawie dokumentów przedłożonych przez stronę. Natomiast załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca¹¹ od dnia otrzymania odwołania (art. 35 § 3 k.p.a.)¹². Artykuł 35 § 5 k.p.a. przewiduje natomiast, że do terminów określonych w ww. przepisach nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów doręczania z wykorzystaniem publicznej usługi hybrydowej, o której mowa w art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych¹³, okresów zawieszenia postępowania, okresu trwania mediacji oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo przyczyn niezależnych od organu. Z art. 35 § 5 k.p.a. wynika zatem, że terminy załatwiania spraw powiązane zostały z efektywnym czasem, w jakim organ administracji publicznej powinien sprawę rozpatrzyć i podjąć decyzję w sprawie¹⁴. Wymienione w tym przepisie okoliczności nie podlegają zatem wliczeniu do biegu terminu załatwienia sprawy, a ich wystąpienie nie będzie uzasadniało przypisania organowi wystąpienia stanu zwłoki w jej rozpoznaniu. W szczególności zatem, biorąc pod uwagę brzmienie powyższego przepisu, okresy doręczeń korespondencji, okresy braku reakcji stron na wezwania organów, np. w zakresie uzupełnienia braków materialnoprawnych podania, czy też okresy braku możliwości działania przez organ z przyczyn obiektywnie niezależnych od niego, nie są wliczane do wyżej wskazanych terminów załatwienia spraw administracyjnych. Terminy załatwiania spraw, określone

¹⁰ Por. A. Wróbel, *Komentarz do art. 35* [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2022.

¹¹ Jak wskazuje A. Wróbel, „Miesięczny termin załatwienia sprawy w postępowaniu odwoławczym, w przeciwieństwie do terminów załatwiania spraw przed organami pierwszej instancji, nie jest terminem maksymalnym. W postępowaniu odwoławczym należy bowiem załatwić sprawę «w ciągu miesiąca», a nie, jak to przyjęto w odniesieniu do spraw rozstrzyganych w pierwszej instancji, «nie później» niż w ciągu miesiąca, i to niezależnie od tego, czy sprawa wymaga postępowania wyjaśniającego i czy jest szczególnie skomplikowana” – *idem*, *Komentarz do art. 35...*

¹² Oczywiście przepisy szczególne mogą przewidywać inne terminy załatwiania spraw administracyjnych, na co bezpośrednio wskazuje art. 35 § 4 k.p.a.

¹³ Tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 285.

¹⁴ A. Wróbel, *Komentarz do art. 35* [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2022.

w art. 35 k.p.a. oraz w przepisach ustaw szczególnych, są terminami maksymalnymi¹⁵. Zarazem w doktrynie wskazuje się, że terminy te mają charakter instrukcyjny dla organu prowadzącego postępowanie, rozumiany w ten sposób, że ich upływ nie pozbawia organu kompetencji do rozstrzygnięcia sprawy i wydania decyzji. Natomiast może wiązać z negatywnymi konsekwencjami, wynikającymi w szczególności z art. 36 i 38 k.p.a.¹⁶, a w przypadku wniesienia skargi do sądu administracyjnego na beczynność lub przewlekłość organu – wynikającymi ze stwierdzenia przez sąd beczynności lub przewlekłości z rażącym naruszeniem prawa, wymierzeniem organowi grzywny lub sumy pieniężnej na rzecz skarżącego¹⁷.

Zgodnie z treścią art. 36 k.p.a. o każdym przypadku niezakończona sprawa w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin zakończenia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia (obowiązek sygnalizacji). Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w zakończeniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu. Obowiązek ten aktualizuje się wówczas, gdy sprawa nie zostanie zakończona w terminie, wynikającym z art. 35 § 1–3 k.p.a., przy uwzględnieniu okoliczności wynikających z art. 35 § 5 k.p.a., a więc w sytuacji przekroczenia terminów zakończenia sprawy administracyjnej. Przekroczenie tych terminów prowadzi zaś do stanu określanego w przepisach prawa jako beczynność lub przewlekłość. Przy tym w art. 37 § 1 k.p.a. ustawodawca definiuje te stany „nieefektywności” organów administracji w zakończeniu sprawy administracyjnej. Z § 1 pkt 1 tego przepisu wynika, że beczynność to stan, gdy nie zakończono sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a. lub przepisach szczególnych ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a. Natomiast przewlekłość (art. 37 § 1 pkt 2 k.p.a.) to sytuacja, gdy postępowanie jest prowadzone dłużej, niż jest to niezbędne do zakończenia sprawy.

W doktrynie wskazuje się, że „przewlekłość” postępowania oznacza „stan, w którym organ administracyjny w sposób nieuzasadniony «przedłuża» termin zakończenia sprawy w trybie art. 36 § 2 k.p.a., powołując się na niezależne od niego przyczyny uniemożliwiające dotrzymanie terminu podstawowego, a w szczególności – konieczność wywiązania się z pewnych obowiązków procesowych przez stronę (np. przedłożenia przez nią dokumentacji niezbędnej dla podjęcia decyzji lub wzięcia udziału w czynnościach dowodowych), bądź gdy bieg terminu jest zatrzymany. Formalnie rzecz biorąc, organ nie pozostawałby wtedy w beczynności”¹⁸. Przewlekłość pojmowana jest więc jako „prowadzenie postępowania w sposób nieefektywny, poprzez wykonywanie czynności w dużym odstępnie czasu bądź wykonywanie czynności pozornych,

¹⁵ Por. P.M. Przybysz, *Komentarz do art. 12 [w:] Idem, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022.

¹⁶ A. Wróbel, *Komentarz do art. 35 [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, Komentarz aktualizowany*...

¹⁷ Por. art. 149 § 1a i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 1634 ze zm.; dalej: p.p.s.a.).

¹⁸ Z. Kmiecik, *Przewlekłość postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2011, z. 6, s. 30–43.

powodujących że formalnie organ nie jest beczynny¹⁹. Podobnie w orzecznictwie sądowym przewlekłe prowadzenie postępowania postrzegane jest przez pryzmat braku efektywności²⁰. Wskazuje się, że przewlekłość obejmuje opieszale, niesprawne i nieskuteczne działanie organu, w sytuacji gdy sprawa mogła być załatwiona w terminie krótszym, jak również nieuzasadnione przedłużanie terminu załatwienia sprawy²¹.

Z „beczynnością” organu administracji publicznej z kolei mamy do czynienia wówczas, gdy w prawnie ustalonym terminie organ nie podjął żadnych czynności lub wprawdzie prowadził postępowanie w sprawie, ale – mimo istnienia ustawowego obowiązku – nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia czy też innego aktu lub nie podjął stosownych czynności²².

Jednoznaczne rozróżnienie tych dwóch stanów jest sporne, wywołując rozbieżności zarówno w orzecznictwie, jak i doktrynie. Brzmienie powołanego wcześniej art. 37 § 1 k.p.a. prowadzi jednak do wniosku, że omawiane pojęcia mają charakter rozłączny. Kluczowe znaczenie będzie miało tu ustalenie, na podstawie przepisów art. 35 i 36 k.p.a., czy upłynął termin załatwienia sprawy administracyjnej (ogólny z art. 35 i wyznaczony przez organ z art. 36 § 1 k.p.a.). Upływ terminu załatwienia sprawy oznaczać bowiem będzie, że organ popadł w beczynność, natomiast dopóki ten fakt nie nastąpi – w grę wchodzi stan przewlekłości. Nie ulega jednak wątpliwości, że oba te stany, ze względu na fakt, że stanowią niepożądany przejaw w działaniu administracji publicznej, można skutecznie zwalczać skargą na przewlekłość/beczynność organu, składaną do sądu administracyjnego, pod warunkiem wyczerpania trybu wynikającego z przepisów prawa²³. Podkreślić przy tym należy, że złożenie ponaglenia przed wniesieniem skargi na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest więc warunkiem jej dopuszczalności²⁴.

¹⁹ Por. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2011, s. 69–70.

²⁰ Por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 maja 2017 r., III SAB/Kr 21/17, LEX nr 2307484.

²¹ Por. wyrok NSA z dnia 5 lipca 2012 r., II OSK 1031/12, CBOSA; postanowienie NSA z dnia 26 lipca 2012 r., II OSK 1360/12, CBOSA.

²² Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 czerwca 2020 r., II SAB/Wa 277/20, LEX nr 3078396.

²³ Zgodnie z art. 37 § 1 k.p.a. przed wniesieniem skargi do sądu strona musi zgłosić ponaglenie do organu wyższego stopnia za pośrednictwem organu prowadzącego postępowanie lub do organu prowadzącego postępowanie – jeżeli nie ma organu wyższego stopnia (art. 37 § 3 k.p.a.). Organ prowadzący postępowanie jest obowiązany przekazać ponaglenie organowi wyższego stopnia bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie siedmiu dni od dnia jego otrzymania. Natomiast organ właściwy do rozpatrzenia ponaglenia rozpatruje je w terminie siedmiu dni od dnia jego otrzymania (art. 37 § 5 k.p.a.). Zgodnie z art. 37 § 6 k.p.a. organ rozpatrujący ponaglenie wydaje postanowienie, w którym: 1) wskazuje, czy organ rozpatrujący sprawę dopuścił się beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, stwierdzając jednocześnie, czy nastąpiło to z rażącym naruszeniem prawa; 2) w przypadku stwierdzenia beczynności lub przewlekłości: a) zobowiązuje organ rozpatrujący sprawę do załatwienia sprawy, wyznaczając termin do jej załatwienia, jeżeli postępowanie jest niezakończony, b) zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych beczynności lub przewlekłości, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających beczynności lub przewlekłości w przyszłości. Złożenie ponaglenia przed wniesieniem skargi na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest więc warunkiem jej dopuszczalności.

²⁴ Zgodnie z art. 53 § 2b p.p.s.a. skargę na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania można wnieść w każdym czasie po wniesieniu ponaglenia do właściwego organu. Skutki ponaglenia

Jak wskazuje Zbigniew Kmiecik, „analiza orzecznictwa polskich sądów administracyjnych nie stwarza podstaw dla formułowania wniosków o pojmowaniu przewlekłości postępowania przed organami administracji publicznej oraz ich bezzwrotności jako odrębnych kategorii naruszeń prawa. Przeciwnie: z wielu orzeczeń da się wyprowadzić czytelne wskazówki co do tego, że stan bezzwrotności występuje także wtedy, gdy organ podejmuje rozmaite działania, które jednak nie przynoszą rezultatu w postaci terminowego załatwienia sprawy (wydania stosownego, kończącego postępowanie aktu albo dokonania odpowiedniej czynności)”²⁵. W orzecznictwie sformułowano więc pogląd, choć nie jest on jednolity, zgodnie z którym zarzucenie w jednym piśmie bezzwrotności oraz przewlekłości postępowania nie powinno być traktowane jako skumulowanie dwóch skarg, o ile kwestionowana jest terminowość i sprawność działania organu w tej samej sprawie administracyjnej. W takim przypadku objęcie jedną skargą obu form nieefektywności organu inicjuje jedną sprawę sądowoadministracyjną, w której sąd ma obowiązek rozpoznać i rozstrzygnąć spór o legalność braku wydania aktu lub niezakończenia sprawy w terminie²⁶. Sąd ocenia przy tym stan „niedziałania” organu na dzień wniesienia skargi.

Przyczyny przewlekłości czy bezzwrotności w prowadzeniu spraw administracyjnych oceniane są przez sądy administracyjne *in favorem* zasady szybkości i prostoty w prowadzeniu spraw administracyjnych, tzn. zasadniczo przyjmuje się, że nie mają one wpływu na stwierdzenie nieefektywności działania organów. Te ostatnie bowiem jako powody przewlekłości/bezzwrotności w załatwieniu spraw wskazują powszechnie na: zmiany personalne wśród pracowników prowadzących sprawę, związane np. ze śmiercią, przejściem na emeryturę, długotrwałą chorobę, czy wręcz braki kadrowe, związane z brakiem zainteresowania podjęciem pracy w danym organie, zbyt duże obciążenie liczbą spraw poszczególnych pracowników merytorycznych, konieczność równoległego wykonywania przez pracownika prowadzącego sprawę innych zadań, np. związanych z udziałem w oględzinach w terenie, brak szkoleń, a przede wszystkim – brak dostatecznych środków finansowych na wykonywanie zadań.

W orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, że rolą i zadaniem organów administracji publicznej jest takie zorganizowanie pracy urzędu obsługującego organ, by dochować terminów wynikających z przepisów prawa. Zasadniczo więc przyczyny, z powodu których nastąpiło przekroczenie terminu załatwienia sprawy, są nieistotne dla stwierdzenia bezzwrotności czy przewlekłości organu. Nie ma w szczególności znaczenia w tym kontekście fakt, że organ nie dysponuje wystarczającą kadrą, gwarantującą rozpoznawanie spraw w terminie, czy też, że nie posiada wystarczających zasobów finansowych, umożliwiających zlecenie w ustawowych terminach przeprowadzenia

dla dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego można rozważać jedynie w kontekście ponaglenia skutecznie wniesionego. Tylko takie ponaglenie daje stronie możliwość wniesienia skargi do sądu. Skarga na bezzwrotność, która nie została poprzedzona ponagleniem, jest niedopuszczalna i jako taka podlega odrzuceniu przez wojewódzki sąd administracyjny na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. Por. wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2021 r., II OSK 2203/20, LEX nr 3179549.

²⁵ Z. Kmiecik, *Przewlekłość postępowania...*, s. 30–43.

²⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 czerwca 2020 r., II SAB/Wa 277/20, LEX nr 3078396.

obligatoryjnych dowodów z opinii biegłych (np. operatów szacunkowych). Okoliczności te mogą mieć natomiast znaczenie dla stwierdzenia, czy beczynność lub przewlekłość nastąpiły z rażącym naruszeniem prawa²⁷. Nie ma też znaczenia to, czy organ administracji publicznej nie podjął żadnych czynności w sprawie, czy podejmował tylko niektóre niezbędne czynności, czy też wprawdzie prowadził postępowanie, ale nie załatwił sprawy w terminie²⁸.

Wyżej wskazane w sposób generalny przyczyny zaniechania rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie przez organy administracji podlegają szczegółowej identyfikacji i weryfikacji w konkretnej sprawie (*in casu*). Braki kadrowe w organie prowadzącym sprawę czy też brak środków finansowych na przeprowadzenie niezbędnych czynności dowodowych – jako przykłady częstych przyczyn przekroczenia terminu załatwienia konkretnej sprawy – w świetle przytoczonych wyżej orzeczeń sądów administracyjnych nie mogą doprowadzić do oddalenia skargi na beczynność/przewlekłość, choć z perspektywy organu mogą one mieć charakter obiektywny. W istocie zagadnienia te stanowią problemy o charakterze systemowym, rzutujące na realizację zadań publicznych przez organy administracji publicznej. Beczynność i przewlekłość w działaniu organów jest bowiem dotkliwym skutkiem braku efektywności w realizacji zadań publicznych, z jakim mamy do czynienia w praktyce załatwiania kategorii skomplikowanych spraw administracyjnych, a więc przede wszystkim takich, które wymagają postępowania wyjaśniającego związanego z przeprowadzeniem dowodów czy też należą do kompetencji tzw. organów wyspecjalizowanych (np. organów nadzoru budowlanego, ochrony środowiska). Brak dostatecznych środków finansowych na wynagrodzenia pracownicze, zwłaszcza w organach, w których wymagane jest wykształcenie branżowe, sprzyja odpływowi najlepszej kadry pracowniczej z organów administracji (doświadczonej, przeszkolonej i profesjonalnej), a jednocześnie skutkuje brakiem zainteresowania zatrudnieniem w organach administracji, zwłaszcza wyspecjalizowanej. Tak samo brak tych środków sprawia, że pracownicy administracji nie są szkoleni, co wpływa na ich profesjonalizm w załatwianiu przydzielonych im spraw. Co więcej, problem przewlekłości i beczynności w prowadzeniu spraw administracyjnych zyskał jeszcze większego znaczenia w dobie pandemii COVID-19 właśnie ze względu na braki kadrowe. Legislacyjną odpowiedzią na ten problem były szczególne przepisy, modyfikujące bieg terminów załatwienia spraw, w szczególności – ich zawieszenie, co jednak pozostaje poza ramami niniejszego artykułu. Opieszale, nieefektywne prowadzenie

²⁷ W bogatym orzecznictwie dotyczącym przesłanek uznania, że doszło do rażącego, a więc kwalifikowanego naruszenia przepisów związanych ze stanem opieszłości, wskazuje się, iż ocena takiego właśnie kwalifikowanego charakteru tego stanu nie może pomijać potrzeby przeprowadzenia oceny działań organu administracji publicznej w danej sprawie w ich całokształcie. Na całokształt tych działań oraz jego ocenę niewątpliwie składają się takie elementy, jak liczba przedłużeń terminów załatwienia sprawy, charakter i rodzaj czynności pozornych mających tuszować długotrwałość postępowania, stan prawny i faktyczny sprawy uzasadniający – w relacji do stopnia wynikających z niego ustaleń – podjęcie rozstrzygnięcia w sprawie. Zob. przykładowo wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2017 r., II GSK 4544/16, LEX nr 2283323.

²⁸ A. Wróbel, *Komentarz do art. 37 [w:] M. Jaśkowska, M. Willbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2022.

spraw jest bowiem problemem ogólnym. Abstrahując więc od szczególnych zdarzeń, takich jak pandemia, stan ten powinien być wyjątkiem w praktyce działania organów administracji, a tak nie jest.

Panaceum na powyższe problemy stanowiłoby niewątpliwie dofinansowanie administracji publicznej, a w ramach tego dofinansowania – transparentne powiązanie efektywności działania urzędników z gratyfikacjami finansowymi (np. w postaci nagród czy dodatków). Braki kadrowe, zbyt duża liczba spraw przypadających na pracownika, brak środków finansowych na szkolenia pracowników, częste choroby pracowników i brak możliwości ich zastąpienia stanowią skutki tego, że – co powszechnie wiadomo – administracja publiczna jest niedofinansowana. Widać to w szczególności w pracy organów wyspecjalizowanych, takich jak np. organy nadzoru budowlanego, regionalnych dyrektorów ochrony środowiska, konserwatorów zabytków, różnych przedmiotowo inspekcji, ale nie tylko, gdzie problem braków kadrowych jest codziennością, z którą mierzą się kierownicy urzędów. Stan beczynności czy przewlekłości w prowadzeniu spraw administracyjnych jak papierek lakmusowy odzwierciedla wówczas terminowość załatwiania spraw w kontekście jakości pracy danego organu. Przy czym za organizację pracy danego urzędu odpowiada jego kierownik, podobnie zresztą jak za organizację pracy całej administracji publicznej odpowiadają rządzący.

Poza potrzebą dofinansowania administracji publicznej w kontekście terminowości załatwiania spraw administracyjnych należałoby rozważyć, czy jednak nie urealnić terminów załatwienia poszczególnych kategorii spraw administracyjnych, przewidując mimo wszystko dłuższe terminy w przepisach prawa. W mojej ocenie dotyczyć to powinno takich spraw, które wiążą się z koniecznością przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego na podstawie obligatoryjnych dowodów z opinii biegłych, takich np. jak rzeczoznawcy majątkowi, sporządzający operaty szacunkowe w sprawach z zakresu gospodarki nieruchomościami, czy też w sprawach, w których przeprowadzenie tych dowodów wprawdzie nie jest obligatoryjne, ale co do zasady konieczne (dotyczy to np. spraw dotyczących szkód w środowisku, które z zasady mają charakter bardzo skomplikowany). Organy administracji, nie dysponując dostatecznymi środkami finansowymi na opłacenie tych opinii, zmuszone są do czasem wielomiesięcznych poszukiwań biegłych gotowych sporządzić opinie w sprawie. W tego rodzaju sprawach problem nieefektywności w działaniu administracji publicznej jest niemal powszechny i dlatego wymaga podjęcia przemyślanych działań systemowych w celu ich wyeliminowania.

Kolejnym problemem dotyczącym terminowości załatwiania spraw administracyjnych, całkowicie nie dostrzeganym przez ustawodawcę, jest efektywność załatwiania kategorii spraw, których przedmiotem są obowiązki prawne zasadniczo o charakterze niepieniężnym (np. w zakresie przywrócenia stosunków wodnych, nałożenia obowiązków naprawczych w ramach postępowania dotyczącego szkody w środowisku itp.). Te sprawy toczą się latami, a podmioty, do których te obowiązki mogą być adresowane, jako strony tych postępowań nie są zainteresowane ich załatwieniem, a tym samym – przestrzeganiem przez organy przepisów dotyczących terminów załatwienia tego typu spraw. Wręcz przeciwnie, fakt, że nie zapadają w nich rozstrzygnięcia

merytoryczne, jest dla nich korzystny. Tymczasem w takich sprawach zakończenie ich w ustawowych terminach powinno leżeć przede wszystkim w interesie publicznym. Przykładem mogą tu być sprawy dotyczące nałożenia obowiązku naprawienia szkody w środowisku, które przez wiele lat, z różnych przyczyn, nie kończą się wydaniem merytorycznej decyzji w sprawie. Praktyka pokazuje, że w sprawach, które dotyczą uprawnień, strona zainteresowana jej wynikiem korzysta ze środków dyscyplinujących organ. Inaczej jest natomiast w sprawach dotyczących nałożenia obowiązku na dany podmiot. W takich sytuacjach organy również są beneficjentami sytuacji, w której brak jest podmiotu zainteresowanego zakończeniem sprawy administracyjnej w ustawowym terminie. W mojej ocenie również ta sytuacja wymaga korekty legislacyjnej z perspektywy wdrożenia instrumentów realnie wpływających na terminowość załatwiania spraw tego typu. System środków wynikających z Kodeksu postępowania administracyjnego, jak ponaglenie strony czy skarga do sądu administracyjnego na bezczynność czy przewlekłość organu, w tym przypadku bowiem nie spełnia funkcji dyscyplinującej organ. Jak wskazano wcześniej, strona nie jest zainteresowana zakończeniem sprawy ze względu na potencjalny wynik związany z nałożeniem obowiązku (pieniężnego czy niepieniężnego). Sprawy tego typu niewątpliwie mają skomplikowany charakter, gdyż konieczne jest w nich ustalenie przesłanek warunkujących odpowiedzialność podmiotu prawa, często wymagających wiedzy specjalnej i wiążących się z koniecznością korzystania z dowodów z opinii biegłych. Skomplikowany charakter sprawy nie może jednak stanowić okoliczności usprawiedliwiającej nieefektywność organów. W interesie publicznym powinno być więc stworzenie innego instrumentu prawnego ukierunkowanego na terminowość w załatwieniu również tej kategorii spraw, czyli spraw związanych z nakazami czy zakazami kierowanymi do podmiotów prawa. Można by sobie wyobrazić w strukturze administracji publicznej specjalny organ administracji, do którego zadań należałaby analiza terminowości prowadzenia tego typu spraw, a w kompetencjach pozostawałyby określone środki dyscyplinujące nieefektywne organy (znane np. z ustawy – Prawo budowlane – grzywna dla organu za przekroczenie terminu za każdy dzień zwłoki). Musiałoby to wiązać się ze stworzeniem pewnej koncepcji tych organów (miejscowej, rzeczowej), powiązanej z wyodrębnieniem kategorii spraw, gdzie takie instrumenty byłyby potrzebne, oraz nałożeniem obowiązku współdziałania i przekazywania informacji pomiędzy organami administracji. Pomysłom na zaradzenie tej szkodliwej sytuacji może być więcej, jednak nie ulega wątpliwości, że z perspektywy sprawności działania administracji ten obszar spraw pozostaje niemal całkowicie poza sferą zainteresowania ustawodawcy, który nie stworzył instrumentów koniecznych, by terminowo załatwiać również sprawy dotyczące nakładania obowiązków (w tym zwłaszcza niepieniężnych) na podmioty prawa, co w szczególności dotyczy sfery środowiska i podmiotów korzystających ze środowiska jako dobra wspólnego.

Konkludując powyższe rozważania w zakresie przyczyn zaniechania rozpatrzenia spraw, w tym zwłaszcza z zakresu ochrony środowiska, w rozsądnym terminie – można je opisać w trzech kategoriach. Pierwszą kategorię stanowią przyczyny niezależne od organu, które nie podlegają wliczeniu do terminu biegu sprawy i nie prowadzą do bezczynności/przewlekłości. Ich katalog jest bardzo wąski, bowiem ustawodawca

pozostawił jego ustalenie sądom, które wypracowały kierunki interpretacji przepisów w tym zakresie. Niezależne od organu są więc przyczyny losowe dotyczące pracy całego urzędu, a nie poszczególnych urzędników, np. pożar w siedzibie organu. Podobnie opóźnienia wywołane przez stronę, która nie współpracuje z organem w zakresie wymaganym przepisami prawa, np. udzielając stosownych wyjaśnień na żądanie organu, stanowi przyczynę niezależną od organu. Drugą kategorię stanowią przyczyny zależne od organu o charakterze obiektywnym. Wypełnia je katalog okoliczności, które nie wiążą się z brakiem woli załatwienia sprawy przez organ w ustawowym terminie. Zasadniczo strona ma prawo oczekiwać takiej organizacji pracy urzędu obsługującego organ, by decyzje wydawane były w ustalonych prawem terminach. Braki kadrowe, deficyt środków finansowych, niewłaściwa organizacja pracy urzędników, losowe zdarzenia wpływające na tok pracy urzędnika (choroba, urlop) stanowią częste przyczyny nieefektywności, których wystąpienie obciąża organ i wlicza się do biegu terminu załatwienia sprawy. Ich wystąpienie może być zatem podstawą uwzględnienia skargi na beczynność/przewlekłość przez sąd, natomiast może prowadzić do stwierdzenia braku rażącego charakteru naruszenia prawa. Trzecia kategoria przyczyn obejmuje okoliczności, które obiektywnie wiążą się z negatywną oceną pracy organu i jego złą wolą w zakresie załatwienia sprawy w terminie, prowadząc w efekcie do uwzględnienia skargi na beczynność/przewlekłość i stwierdzenie rażącego naruszenia prawa. W tej kategorii przyczyn wymienić należy zaniedbania pracowników organu związane z brakiem podejmowania jakichkolwiek czynności procesowych w sprawie lub też podejmowaniem ich w niczym nieuzasadnionych odstępach czasu, co prowadzi do niezajdujących żadnego usprawiedliwienia przekroczeń terminów załatwienia sprawy.

Z perspektywy poszukiwania rozwiązań przeciwdziałających opisanym sytuacjom, poza oczywistą potrzebą dofinansowania administracji, należałoby rozważyć na poziomie ustawowym urealnienie terminów załatwienia spraw szczególnie skomplikowanych, do których należałoby zaliczyć sprawy dotyczące szkód w środowisku, a więc takich, które ze względu na swój przedmiot nie mogą być załatwione w terminie dwóch miesięcy i w praktyce notorycznie nie są załatwiane w terminie. W tej kategorii wymienić można sprawy pozostające w sferze właściwości także innych organów wyspecjalizowanych, np. z zakresu budownictwa czy ochrony zabytków. Osobne zagadnienie stanowią sprawy dotyczące nakładania obowiązków prawnych, do których istniejące w obowiązujących przepisach prawa środki zwalczania beczynności/przewlekłości, z opisanych wyżej przyczyn, są całkowicie nieadekwatne, co powinno skłonić ustawodawcę do ich wprowadzenia.

Literatura

- Jendrośka J., *Bezczynność administracji publicznej* [w:] *Państwo prawa. Administracja. Sądownictwo. Prace dedykowane Prof. dr hab. Januszowi Łętowskiemu w 60. rocznicę urodzin*, red. A. Łopatka, A. Wróbel, S. Kiewlicz, Warszawa 1998.
- Kmieciak Z., *Przewlekłość postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2011, z. 6.

- Knysiak-Molczyk H., *Bezczynność administracji a realizacja prawa do sądu* [w:] *Nowe kierunki działań administracji publicznej w Polsce i Unii Europejskiej*, red. P. Chmielnicki, A. Dybała, Warszawa 2009.
- Miłosz M., *Bezczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011.
- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2011.
- Przybysz P.M., *Komentarz do art. 12 [w:] Idem, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022.
- Stelmaszczyk Ł., *Sprawność w prowadzeniu postępowań administracyjnych dotyczących publicznych inwestycji infrastrukturalnych* [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, A. Krakąła, M. Stahl, Warszawa 2018.
- Tarno J.P., *Bezczynność organu a przewlekłe prowadzenie postępowania*, „Causus” 2013, nr 69.
- Wróbel A., *Komentarz do art. 35 [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2022.
- Wróbel A., *Komentarz do art. 37 [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2022.

Streszczenie

Diana Trzcińska

Problematyka głównych przyczyn beczynności i przewlekłości w prowadzeniu spraw administracyjnych z zakresu ochrony środowiska

W artykule przedstawiono problematykę nieefektywności w działaniu administracji publicznej w indywidualnych sprawach z zakresu ochrony środowiska, tj. problem beczynności oraz przewlekłości. Celem artykułu jest ogólne przybliżenie problematyki beczynności i przewlekłości, zdiagnozowanie jej przyczyn w szczególności na gruncie spraw z zakresu ochrony środowiska oraz zaproponowanie rozwiązań przeciwdziałających temu problemowi w pewnych obszarach.

Słowa kluczowe: ochrona środowiska, prawo, beczynność, przewlekłość, organ administracji publicznej.

Summary

Diana Trzcińska

Main reasons of inaction and prolixity in conducting environment protection law (administrative) cases

In article the author analyses the problem of inefficiency in conducting individual administrative cases on the field of environment protection, which is inaction and prolixity of administrative authority. The aim of the article is to present the institution of inaction and prolixity in

general, compile the possibility of such state to the system of administrative individual cases on environment protection matter, as well as the reasons of such state and proposals to counteract.

Keywords: environment protection, law, inaction, prolixity (inefficiency), administrative authority.