

PRAWNOPROCESOWE DETERMINANTY SPRAWNEGO DZIAŁANIA ORGANU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W SPRAWIE ADMINISTRACYJNEJ

Dr Robert Kędziora

Zakład Prawa Administracyjnego i Nauki o Politykach Publicznych,
Wydział Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej
e-mail: r.kedziora@ans.pw.edu.pl; <https://orcid.org/0000-0002-8837-4319>

Streszczenie. W Kodeksie postępowania administracyjnego określony został standard sprawnego postępowania w sprawie indywidualnej załatwianej przez organ administracji publicznej. Wyznaczają go dyrektywy wnikliwego i szybkiego działania organu. Prawidłowy przebieg postępowania jest uwarunkowany ustaleniem właściwych proporcji między dyrektywami sprawnego działania. Szybkość i prostota postępowania są niewątpliwymi wartościami procesowymi, ale muszą być korygowane przez prawny obowiązek wnikliwego działania organu w sprawie. Organ prowadzący postępowanie powinien korzystać z takich instrumentów procesowych, aby załatwić sprawę w rozsądnym terminie. Wyważenie dyrektyw wnikliwego i szybkiego działania w postępowaniu powinno być także determinowane charakterem załatwianej sprawy administracyjnej.

Słowa kluczowe: postępowanie administracyjne, organ administracji publicznej, zasada szybkości postępowania, standard sprawności proceduralnej

Postępowanie w sprawie indywidualnej prowadzone na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego¹ zmierza do ukształtowania uprawnień i obowiązków jednostki w sferze regulacji publicznoprawnej. W wyniku tego postępowania organ administracji publicznej władczo, w drodze aktu administracyjnego, określa wiążące konsekwencje normy prawnej dla ustalonego stanu faktycznego sprawy. Możliwość autorytatywnego ingerowania w sferę prawną adresata decyzji administracyjnej musi pociągać za sobą stworzenie prawnych instrumentów ochrony przed arbitralnością administracji publicznej. Stosowne mechanizmy ochronne zostały więc wbudowane w konstrukcję kodeksowego modelu postępowania administracyjnego, przede wszystkim w postaci zasad ogólnych postępowania, wyznaczających procesowe standardy działania organów administracji publicznej w relacjach

¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 z późn. zm. [dalej cyt.: k.p.a. albo Kodeks].

z jednostką. Zasady te są z kolei urzeczywistniane i zabezpieczane systemem gwarancji proceduralnych umocowanych w poszczególnych normach prawa procesowego. Rangę zasady ogólnej postępowania administracyjnego posiada w szczególności procesowy standard sprawnego działania, który został wyrażony w art. 12 § 1 k.p.a. jako powinność podejmowania przez organ administracji publicznej czynności postępowania administracyjnego w sposób wnikliwy i szybki, z jednoczesnym posługiwaniem się możliwie najprostszymi środkami ukierunkowanymi na załatwienie sprawy. Powyższy przepis tworzy trwałą normatywną podstawę konstrukcji modelu postępowania administracyjnego w tym jego aspekcie, który wyznacza sposób prowadzenia postępowania przez organ administracji publicznej. Dyrektywy zawarte w art. 12 § 1 k.p.a. pełnią instrumentalną względem celu postępowania funkcję, niemniej jednak ich doniosłość bierze się z założenia ustawodawcy, że cel procesu musi zostać osiągnięty w sposób czyniący zadość określonym standardom proceduralnym.

Celowość analizy normatywnych wyznaczników sprawnego działania organów administracji publicznej w procesie administracyjnym znajduje swoje uzasadnienie w fakcie, iż dwie najobszerniejsze nowelizacje przepisów procedury administracyjnej dokonane w ostatnim dziesięcioleciu były motywowane przede wszystkim koniecznością „usprawnienia postępowania administracyjnego przez eliminację istniejących ograniczeń”² oraz „skrócenia czasu jego trwania”³. Zwłaszcza w motywach nowelizacji Kodeksu z dnia 7 kwietnia 2017 r.⁴, przedstawionych w uzasadnieniu projektu ustawy, zakwestionowano część rozwiązań proceduralnych, uznając je za nieefektywne i rozpoznając w nich przeszkody dla skutecznego działania organów administracji publicznej. Procesowi stosowania prawa administracyjnego w sprawach indywidualnych projektodawca noweli zarzucił szereg dysfunkcji, za najbardziej dotkliwe uznając „przewlekłość” prowadzonych procedur, „częste niedotrzymywanie przez organy administracji publicznej instrukcyjnych terminów załatwiania spraw” i cechujący czynności procesowe „nadmierny formalizm”, wynikający z bezrefleksyjnego odczytywania przepisów prawa procesowego, oderwanego od okoliczności danej sprawy.

² Zob. Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2011 r., Nr 6, poz. 18 z późn. zm., Sejm RP VI Kadencji, Druk sejmowy Nr 2987 z dnia 16 kwietnia 2010 r., s. 1.

³ Zob. Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Sejm RP VIII Kadencji, Druk sejmowy nr 1183 z dnia 28 grudnia 2016 r., s. 3–5 [dalej cyt.: *Uzasadnienie*].

⁴ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U., poz. 935.

1. STANDARD SPRAWNEGO DZIAŁANIA ORGANU JAKO ZASADA OGÓLNA POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Zasadami ogólnymi postępowania administracyjnego ustawodawca nazwał normy zawarte w przepisach art. 6–16 k.p.a. Normy te stanowią integralną część regulacji prawnoprocesowej i są dla organów administracji publicznej wiążące na równi z innymi przepisami prawa o postępowaniu administracyjnym⁵. Koncepcja zasad ogólnych postępowania zakłada, że ich znaczenie ujawnia się i aktualizuje na gruncie poszczególnych instytucji proceduralnych ustanowionych w Kodeksie. Oznacza to, po pierwsze – że ilekroć organ administracji publicznej interpretuje i stosuje przepisy prawa procesowego, powinien zarazem uwzględniać dyrektywy wynikające z zasad ogólnych, a po drugie – że wszystkie instytucje procesu administracyjnego powinny być odczytywane jako konkretyzacja modelujących ten proces zasad ogólnych, co nadaje tym zasadom charakter dyrektyw interpretacyjnych względem przepisów kodeksowych [Rozmaryn 1961, 889]. Na tych podstawach opiera się współstosowanie proceduralnych zasad ogólnych z innymi przepisami Kodeksu, „które pozostają w merytorycznym i funkcjonalnym związku z jedną lub kilkoma zasadami” [Wróbel 2018, 120].

Zasada ogólna postępowania administracyjnego zawarta w przepisie art. 12 § 1 k.p.a. została wyrażona w postaci dyrektyw formułujących adresowany do organu administracji publicznej nakaz prowadzenia postępowania w sposób wnikliwy, szybki i oparty na najprostszych środkach zmierzających do załatwienia sprawy. W związku z tym, że w normatywnej konstrukcji powołanego przepisu zdeterminowano jedynie sposób działania organu w sprawie, dla odkodowania właściwego znaczenia samej zasady i zrekonstruowania jej funkcji procesowej niezbędne jest odwołanie się do konkretnych norm, które regulują przebieg postępowania administracyjnego oraz treść podejmowanych w tym postępowaniu czynności. Trzeba też zauważyć, że zasada wyrażona w art. 12 k.p.a. należy do tej kategorii zasad, które podlegają optymalizacji w procesie stosowania prawa. Oznacza to, że określone zachowanie organu może zostać uznane za zgodne z zasadą, „przy jednoczesnym założeniu, że inny wariant jego zachowania będzie urzeczywistniał daną zasadę w sposób pełniejszy” [Kmieciak 2009, 8].

Szybkość i prostota działania organu administracji publicznej w postępowaniu prowadzonym w sprawie indywidualnej, mimo iż są niewątpliwymi wartościami proceduralnymi, muszą być jednakże relatywizowane do podstawowego celu procesu administracyjnego, jakim jest określenie praw

⁵ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 czerwca 1996 r., sygn. akt I SAB 28/96, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 2 (1997), poz. 97 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 czerwca 1982 r., sygn. akt I SA 258/82, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1 (1982), poz. 54.

i obowiązków jednostki w sferze publicznoprawnej. Szybkie załatwienie sprawy nie może być więc ani wyłącznym, ani nawet podstawowym kryterium weryfikującym jakość postępowania administracyjnego. Przepis art. 12 § 1 k.p.a. wyraźnie wszakże zaznacza, że działanie organów administracji publicznej w sprawie administracyjnej powinno być zarazem wnikliwie i szybko. Wnikliwość działania organu stanowi zatem procesowy kontrapunkt dla działania szybkiego i o ile nakaz szybkiego działania wiąże się przede wszystkim z procesowym faktem załatwienia sprawy przez organ, o tyle dyrektywa wnikliwego działania organu administracji publicznej determinuje sposób rozpatrywania sprawy, w szczególności dochodzenia do prawdy obiektywnej. Należy jednak mieć również na uwadze, że samo ustalenie prawdy obiektywnej także nie jest celem postępowania administracyjnego. Gdyby tak było, postępowanie utraciłoby swoją instrumentalną funkcję narzędzia służącego kreowaniu stosunków materialnoprawnych poprzez określanie indywidualnych uprawnień i obowiązków w sferze prawa publicznego. Cel procesu zostaje osiągnięty wtedy, gdy organ przetworzy w treść orzeczenia (decyzji administracyjnej) ustalony zgodnie z przepisami prawa procesowego stan faktyczny sprawy, określając jego konsekwencje prawne w świetle obowiązującej normy prawnomaterialnej. Stąd też, mimo że organ administracji publicznej jest zobowiązany do wnikliwego, wszechstronnego wyjaśnienia sprawy, obowiązek ten nie może służyć jako wytłumaczenie prowadzenia postępowania w sposób przewlekły⁶. Ostatecznym celem administracyjnego prawa procesowego jest więc takie ukształtowanie procedury administracyjnej, aby w wyniku przeprowadzonego postępowania organ administracji publicznej rozstrzygnął o uprawnieniach i obowiązkach stron postępowania, z uwzględnieniem racji interesu publicznego, a przy tym dokonał tego w rozsądnym terminie. Co prawda naruszenie normy procesowej wyznaczającej określony standard postępowania niekoniecznie musi prowadzić do naruszenia przepisu prawa materialnego, niemniej jednak zawsze jest zakwestionowaniem prawa jednostki do dobrej administracji [Kovač 2016, 434–35].

W świetle powyższych twierdzeń w pełni zasadna jest teza, że prawidłowy przebieg postępowania administracyjnego jest uwarunkowany wyznaczeniem właściwych proporcji między dyrektywami wyrażonymi w treści przepisu art. 12 § 1 k.p.a.

⁶ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 października 2007 r., sygn. akt VI SAB/Wa, 30/07, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych [dalej cyt.: CBOSA].

2. SZYBKOŚĆ POSTĘPOWANIA I EKONOMIKA PROCESOWA JAKO WARTOŚCI PROCEDURALNE

Według E. Iserzona: „Szybkość, tj. zasada osiągania końcowego celu postępowania administracyjnego w najkrótszym czasie, należy do kardynalnych zasad dobrego postępowania. Każdy dzień zwłoki odsuwa moment realizacji tego celu. Ponieważ postępowanie urzeczywistnia postulat praworządności, powolność postępowania oddala moment realizacji nakazu prawa. I nie tylko oddala. Nieraz udaremnia realizację nakazu prawa. Jakże często orzeczenie, które mogło mieć w pewnym momencie realną wartość społeczną lub indywidualną, staje się bezprzedmiotowe w momencie późniejszym. Upływ czasu nieraz sprawia, że trafne w zasadzie załatwienie sprawy traci na wartości. Przewlekłość postępowania zawsze jest zaprzeczeniem stabilności i pewności w stosunkach społecznych, podważa w oczach społeczeństwa autorytet władzy, zabiera stronom i organom administracji wiele cennego czasu” [Iserzon 1970, 62]. Nie ulega też wątpliwości, że szybkość procedowania w sprawie indywidualnej wychodzi naprzeciw innym zasadom procesu administracyjnego, w szczególności realizuje prawny obowiązek praworządnego działania organu (art. 6 k.p.a.), zabezpiecza interes społeczny i słuszny interes strony (art. 7 k.p.a.), a także chroni zaufanie uczestników postępowania do władzy publicznej (art. 8 k.p.a.)⁷.

Wyznaczony w art. 12 § 1 k.p.a. standard szybkości postępowania administracyjnego jest konkretyzowany i gwarantowany w kodeksowych przepisach ustanawiających terminy załatwiania spraw i procesowe sankcje za naruszanie tych terminów. W art. 12 § 2 k.p.a. przyjęto regułę niezwłocznego załatwiania spraw, w których nie prowadzi się postępowania wyjaśniającego, ponieważ nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień. W pozostałych sprawach załatwianych w pierwszej instancji procedura powinna się zakończyć, w zależności od stopnia skomplikowania danej sprawy, nie później niż w ciągu miesiąca albo dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Natomiast stosownie do art. 35 § 3 k.p.a. organowi prowadzącemu postępowanie w drugiej instancji wyznaczono na załatwienie sprawy termin miesiąca od dnia otrzymania odwołania. Prawny nakaz przestrzegania terminów załatwiania spraw jest zabezpieczony przez instytucję sygnalizacji, wyrażającą się w obowiązku informowania stron o każdym przypadku niezakończonym w terminie (art. 36 k.p.a.), oraz przez prawo ponaglenia organu bezczynnego lub prowadzącego postępowanie w sposób przewlekły (art. 37 k.p.a.). Ponadto na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 i 9 ustawy z dnia 30 sierpnia

⁷ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 sierpnia 1985 r., sygn. akt SAB/Gd 21/85, w: *Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym z orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego*, red. R. Hauser, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1998, s. 166.

2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁸, po wyczerpaniu ponaglenia w postępowaniu przed organem administracji publicznej, strona uzyskuje możliwość wniesienia do sądu administracyjnego skargi na beczynność organu albo przewlekłe prowadzenie postępowania. Pracownicy organu administracji publicznej winni naruszenia przepisów o terminach załatwiania spraw albo prowadzący postępowanie w sposób przewlekły podlegają odpowiedzialności porządkowej, dyscyplinarnej lub innej odpowiedzialności przewidzianej przez przepisy prawa (art. 38 k.p.a.).

Szybkość postępowania jest uwarunkowana w istotnej mierze charakterem środków proceduralnych, jakimi organ administracji publicznej posługuje się przy rozpatrywaniu sprawy. Prawo procesowe wyposaża organ w określone narzędzia prawne, z których korzysta on w sposób zdeterminowany przez rygor formalizmu procesowego. Formalizm procesowy, niezbędny w każdej procedurze prawnej, posiada walor instrumentu gwarantującego stabilność i przewidywalność postępowania w jego przebiegu wyznaczonym przez normy proceduralne. Dzięki formalizmowi proces uzyskuje doniosłą dla jego uczestnika cechę stabilności strukturalno-funkcjonalnej. Uczestnik procesu może podejmować przewidziane prawem czynności i korzystać z uprawnień procesowych adekwatnych do stanu, w jakim postępowanie się znajduje. Także organ prowadzący postępowanie porządkuje jego przebieg według logiki narzuconej normatywnymi kryteriami. Niemniej jednak, zdaniem J. Zimmermanna, „procedura musi być jak najprostsza i uniwersalna”, tak aby obsłużyć jednolicie jak najwięcej obszarów prawa materialnego, które cechuje wysoki stopień różnorodności i skomplikowania [Zimmermann 2013, 189]. Formalizm procesowy ma więc też swoje dopuszczalne granice, których można się doszukiwać w przesłankach wyznaczających standard rzetelnego procesu [Cieślak 2008, 110].

Przepis art. 12 § 1 k.p.a. zawiera dyrektywę korygującą sposób działania organu narzucony formalizmem procesowym. Organ administracji publicznej, na który prawo nakłada obowiązek wnikliwego i szybkiego działania dla osiągnięcia celu postępowania, został jednocześnie zobligowany do korzystania z najprostszych środków służących wyjaśnieniu sprawy i jej rozstrzygnięciu. „Nie należy wobec tego żądać dowodów, gdy wystarczy dany fakt uprawdopodobnić. Nie należy również sporządzać protokołu czynności, gdy wystarczy dokonanie o niej adnotacji. Jeżeli wystarczą do rozstrzygnięcia sprawy dokumenty, nie ma potrzeby wzywania i przesłuchiwania świadków, a jeżeli wyjaśnienia strony nie budzą żadnych wątpliwości, nie trzeba wszczynać pełnego postępowania wyjaśniającego” [Borkowski 1989, 74]. Zasadę ekonomiki procesowej wpisano też w konstrukcję rozprawy administracyjnej. Organ administracji publicznej jest bowiem zobligowany do

⁸ Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 z późn. zm.

przeprowadzenia rozprawy, w szczególności, w sytuacji gdy zapewni to przyspieszenie lub uproszczenie postępowania (art. 89 § 1 k.p.a.). Naruszeniem prawnego obowiązku posługiwania się najprostszymi środkami prowadzącymi do załatwienia sprawy jest wydanie przez organ drugiej instancji decyzji kasacyjnej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a., jeżeli nie zachodzi konieczność przeprowadzania postępowania wyjaśniającego albo wystarczy uzupełnić materiał dowodowy w toku postępowania odwoławczego w trybie art. 136 k.p.a.⁹ „Organ odwoławczy, który mimo przeprowadzenia rozprawy administracyjnej uchyla się od rozstrzygnięcia sprawy co do jej istoty zgodnie z art. 138 § 1 k.p.a. i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania organowi pierwszej instancji (art. 138 § 2 k.p.a.) dopuszcza się również obrazy art. 12 § 1 k.p.a., nakazującego organowi działać wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prawa służącymi do załatwienia sprawy”¹⁰.

Koniecznością przyspieszenia i uproszczenia procedur administracyjnych umotywowano wprowadzenie w 2017 r. do Kodeksu regulacji uproszczonego wariantu postępowania jurysdykcyjnego (art. 163b–163g k.p.a.). Projektodawca nowych przepisów wyjaśnił, że u podstaw postępowania uproszczonego leży ograniczenie formalizmu procesowego, zapewniające przejrzystość procedury administracyjnej i wpisujące się w dążenie do zapewnienia „dobrej i skutecznej” administracji publicznej. Zakłada się, że tryb postępowania uproszczonego posłuży do przyspieszenia procedur w sprawach z natury prostych, niewymagających prowadzenia pełnego postępowania dowodowego, z reguły uruchamianych na żądanie jedynej strony postępowania¹¹. Zgodnie z założeniami projektu ustawy nowelizującej Kodeks postulat przyspieszenia i uproszczenia postępowania realizuje także instytucja milczącego załatwienia sprawy (art. 122a–122g k.p.a.), której celem jest ponadto usprawnienie i obniżenie kosztów funkcjonowania administracji.

3. OBOWIĄZEK WNIKLIWEGO DZIAŁANIA ORGANU W SPRAWIE ADMINISTRACYJNEJ

Z treści art. 12 § 1 k.p.a. wynika, że szybkość postępowania administracyjnego wymaga skorygowania przez dyrektywę wnikliwego działania organu w sprawie. Przymiot „wnikliwości” można przypisać zwłaszcza takiemu działaniu, które cechuje dokładność, staranność i wszechstronność. Refleksy obowiązku wnikliwego działania organu w toku postępowania można odnaleźć

⁹ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 kwietnia 2019 r., sygn. akt II OSK 1291/17, CBOSA.

¹⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 czerwca 1982 r., sygn. akt I SA 406/82, „Gazeta Prawnicza” 14 (1982), s. 2.

¹¹ Zob. *Uzasadnienie*, s. 65.

w wielu regulacjach kodeksowych. Co istotne, większość z tych przepisów dotyczy ustalenia podstawy faktycznej decyzji administracyjnej i wiąże się bezpośrednio z zasadą ogólną prawdy obiektywnej. Już sama formuła tej zasady, wrażona w art. 7 k.p.a., została ujęta jako obowiązek podejmowania przez organy wszelkich czynności niezbędnych do „dokładnego” wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy. W art. 77 § 1 k.p.a., który precyzuje treść zasady prawdy obiektywnej, organ administracji publicznej został zobowiązany do „wyczerpującego” zebrania i rozpatrzenia „całego” materiału dowodowego. Wyrażona w art. 80 k.p.a. zasada swobodnej oceny dowodów opiera się na założeniu, że organ administracji publicznej ocenia, czy dana okoliczność została udowodniona, na podstawie „całokszału” materiału dowodowego. Artykuł 7b k.p.a. ustanawia obowiązek współdziałania organów w zakresie niezbędnym do „dokładnego wyjaśnienia” stanu faktycznego i prawnego sprawy. Natomiast art. 9 k.p.a. obliuguje organ prowadzący postępowanie do „należytego i wyczerpującego” informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Standard wnikliwego działania powinien zatem wiązać się ze wszystkimi czynnościami procesowymi podejmowanymi przez organ administracji publicznej w załatwianej sprawie.

Niemniej jednak wnikliwe, a zatem szczegółowe i wszechstronne, działanie z założenia implikuje powolność, z zasady wykluczając pośpiech. Trzeba więc zaproponować taką interpretację przepisu art. 12 § 1 k.p.a., która umożliwiłaby pogodzenie dyrektyw wnikliwego i szybkiego działania organu w sprawie. Według J. Borkowskiego, punktem wyjścia tej interpretacji powinno być założenie, iż szybkości postępowania nie można utożsamiać z pośpiechem. W prowadzonym postępowaniu „dopełnić trzeba wszystkich czynności związanych z wyjaśnieniem sprawy, zgromadzić pełny materiał dowodowy i informacyjny odnoszący się do wszystkich faktów prawotwórczych, czyli mających znaczenie dla określenia w decyzji praw i obowiązków” [Borkowski 1989, 74]. Oznaczałoby to, że priorytetowo należy traktować dyrektywę wnikliwego działania w sprawie, zwłaszcza z uwagi na to, że naruszenie tego standardu procesowego może skutkować wadliwością decyzji administracyjnej. W literaturze przyjmuje się również, że „organ powinien załatwić sprawę tak szybko, jak to tylko możliwe, korzystając z jak najprostszycy środków gwarantujących skuteczność. Oznacza to, że sprawność postępowania jest kwestią wtórną wobec prawidłowości rozstrzygnięć. Obowiązkiem organu jest optymalne dostosowanie wymogu sprawności postępowania do jego głównego celu – wydania prawidłowej decyzji administracyjnej” [Niewiadomski i Jaroszyński 2008, 46–47].

Także orzecznictwo odnosi się do problemu relacji dyrektyw wyznaczających zasadę sprawnego działania organów w postępowaniu administracyjnym.

Sądy administracyjne stoją na stanowisku, że „zasada szybkości postępowania nie może przeważać nad innymi zasadami i prawami chroniącymi podstawowe prawa jednostki w postępowaniu administracyjnym”¹². „Zasada ogólna szybkości postępowania nie stanowi upoważnienia (a ściślej pretekstu) dla pomijania form postępowania, naruszania uprawnień procesowych stron w imię szybkości. Z zasady tej nie wynikają żadne wyjątki od norm k.p.a. Wskazuje na to *expressis verbis* ustawodawca, stawiając na pierwszym miejscu wnikliwość postępowania, a następnie szybkość postępowania. Wnikliwe, a więc z poszanowaniem wszystkich reguł prawa procesowego, a zwłaszcza mającej w tej mierze szczególne znaczenie zasady prawdy obiektywnej, ustalenie stanu faktycznego sprawy, a następnie subsumcja tego stanu faktycznego do obowiązujących uregulowań prawnych jest obowiązkiem organu orzekającego”¹³.

Wydaje się jednak wątpliwe jednoznaczne twierdzenie, że dyrektywa wnikliwego działania określa granicę zasady szybkości. Należy raczej przyjąć, że dyrektywy wnikliwego i szybkiego działania, oddziałując na siebie w procesie stosowania prawa, wyznaczają organowi optymalny sposób osiągnięcia celu postępowania. W szczególności zadaniem organu jest dobranie odpowiednich środków procesowych i takie kierowanie tokiem procesu, aby jego cel został osiągnięty w rozsądnym terminie. Sprawa powinna być zatem załatwiona na tyle szybko, na ile będzie to wynikiem jej wnikliwego rozpatrzenia. Strona postępowania może wymagać od organu szybkiego załatwienia sprawy, ale nie może to prowadzić do naruszenia prawa. Trafne jest spostrzeżenie K. Ziemskiego, iż „racjonalny prawodawca w państwie prawa winien dążyć do stosowania środków pozwalających na osiągnięcie celów w sposób społecznie efektywny, a jednocześnie możliwie najmniej dolegliwy dla jednostki [...]. Właśnie z uwagi na wymóg ochrony interesów jednostki wydawanie indywidualnego aktu administracyjnego zostało w znacznym stopniu sformalizowane, zapewniając jednostce maksymalną ochronę praw (między innymi celem zrównoważenia jej pozycji w relacjach z administracją władczą). To jednak w sposób naturalny wydłuża tok postępowania administracji, znacznie obniżając efektywność tej formy prawnej” [Ziemski 2007, 418].

Warto zauważyć, że ustawodawca dostrzega także inne wartości procesowe, przed którymi powinna ustępować dyrektywa szybkości działania w sprawie. Nie chodzi tu tylko o zabezpieczenie i realizację zasady prawdy obiektywnej, ale np. o wyrażoną w art. 13 k.p.a. zasadę polubownego załatwiania spraw i rozstrzygnięcia kwestii spornych. W znowelizowanym art. 114 k.p.a. spośród

¹² Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 maja 2015 r., sygn. akt II OSK 2641/13, CBOSA.

¹³ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 6 marca 2008 r., sygn. akt II SA/Gl 412/07, CBOSA; podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 października 2009 r., sygn. akt VI SAB/Wa 57/09, CBOSA.

przesłanek dopuszczalności ugody administracyjnej wykreślono wymóg przyczynienia się przez ugodę do przyspieszenia i uproszczenia postępowania. Natomiast art. 96e k.p.a. pozwala organowi kierującemu sprawę do mediacji na odroczenie rozpatrzenia sprawy na okres do dwóch miesięcy z możliwością przedłużenia tego terminu na czas nie dłuższy niż miesiąc. Niemniej jednak nierozzerwalne powiązanie w treści art. 12 § 1 k.p.a. dyrektyw wyznaczających procesowy standard sprawnego działania oznacza, że nadanie właściwego znaczenia obowiązkowi wnikliwego działania organu musi uwzględniać konsekwencje płynące z dyrektywy obowiązku działania szybkiego.

PODSUMOWANIE

Nie tracąc z oczu zasadniczego celu skodyfikowania procedury administracyjnej, jakim jest gwarantowanie praw i interesów jednostki w procesie stosowania prawa, należy jednak podkreślić, że realizacja tego założenia powinna się dokonywać w sposób zapewniający wyważenie także innych wartości i interesów, w tym i uwzględnienie rachunku ekonomicznego. Niezbędne jest więc rozważenie, czy i w jakim zakresie możliwa jest funkcjonalna asymetria między realizacją dyrektyw działania wskazanych w art. 12 § 1 k.p.a. W szczególności, czy wysoki standard procesowy, oznaczający zadośćuczynienie w najpełniejszym stopniu każdej z gwarancji procesowych, powinien być zachowany we wszystkich sprawach administracyjnych. Najwyższy standard proceduralny musi przecież powodować wyższe koszty i jest czasochłonny. Uproszczenie czynności procesowych będzie zaś skutkowało utratą pewnych gwarancji proceduralnych. Wydaje się jednak, że nie da się przyjąć równiej miary dla wszystkich spraw załatwianych przez organy administracji publicznej w zakresie wyważenia standardów wnikliwego i szybkiego działania. Nie można jednak oczywiście nie zaakcentować, że to wnikliwość działania jest metodą dochodzenia do prawdy w procesie.

PIŚMIENNICTWO

- Borkowski, Janusz. 1989. „Komentarz do art. 12.” W *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Janusz Borkowski, 74–75. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze.
- Cieślak, Sławomir. 2008. *Formalizm postępowania cywilnego*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Iserzon, Emanuel. 1970. „Komentarz do art. 10.” W Emanuel Iserzon, i Jerzy Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, 62–63. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze.
- Kmieciak, Zbigniew. 2009. „Problem funkcji i metody rekonstruowania zasad ogólnych k.p.a.” *Państwo i Prawo* 9:3–17.

- Kovač, Polonca. 2016. "The Requirements and Limits of the Codification of Administrative Procedures in Slovenia According to European Trends." *Review of Central and East European Law* 3–4:427–61.
- Niewiadomski, Zygmunt, i Krzysztof Jaroszyński, „Komentarz do art. 12.” W *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*, red. Artur Mudrecki, 46–48. Gdańsk: Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr.
- Rozmaryn, Stefan. 1961. „O zasadach ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego.” *Państwo i Prawo* 12:887–1001.
- Wróbel, Andrzej. 2018. „Zasady ogólne.” W Małgorzata Jaśkowska, i Andrzej Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 113–21. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Ziemski, Krystian. 2007. „Alternatywy dla aktu administracyjnego.” W *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24–27 września 2006 r.*, red. Jan Zimmermann, 415–26. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Zimmermann, Jan. 2013. *Aksjomaty prawa administracyjnego*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

LEGAL AND PROCEDURAL DETERMINANTS OF EFFICIENT ACTING OF THE PUBLIC ADMINISTRATION AUTHORITY IN AN ADMINISTRATIVE MATTER

Summary. The Code of Administrative Procedure defines the standard of efficient proceedings in an individual case settled by a public administration authority. It is defined by the directives on insightful and prompt acting of the authority. The proper course of proceedings is conditioned by the determination of appropriate proportions between the directives of efficient conduct. The promptness and simplicity of proceedings are undoubtedly procedural values, but they must be corrected by the legal obligation of the authority to act in depth in the case. The competent authority should use such procedural instruments to dispose of the case within a reasonable time frame. Balancing the directives of insightful and prompt action in proceedings should also be determined by the nature of the administrative matter to be disposed of.

Key words: administrative procedure, public administration authority, principle of prompt procedure, standard of effective procedure

Information about Author: Robert Kędziora, Ph.D. – Department of Administrative Law and Public Policy Science, Faculty of Administration and Social Sciences at the Warsaw University of Technology; e-mail: r.kedziora@ans.pw.edu.pl; <https://orcid.org/0000-0002-8837-4319>