

Wojciech Piątek

Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu

wojciech.piatek@amu.edu.pl

ORCID: 0000-0002-3494-1912

<https://doi.org/10.26881/gsp.2020.2.07>

Uproszczenia w postępowaniu administracyjnym z perspektywy 60-lecia kodeksu postępowania administracyjnego¹

Wprowadzenie

Dążenie do uproszczenia i przyspieszenia postępowania administracyjnego towarzyszy refleksji nad jego przebiegiem od ponad sześćdziesięciu lat². Temat ten jest współcześnie podejmowany coraz częściej z uwagi na intensyfikację obrotu prawnego oraz rosnącą świadomość prawną społeczeństwa³. Jednym z ostatnich tego wyrazów jest dodanie w 2017 r. do kodeksu postępowania administracyjnego⁴ nowego rozdziału 14, ulokowanego w dziale II, zatytułowanego „Postępowanie uproszczone”⁵.

¹ Publikacja powstała w ramach stażu naukowego sfinansowanego w drodze konkursu ze środków Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

² Tytułem przykładu, w ramach prac przygotowawczych nad k.p.a. nie przyjęto propozycji, aby każda decyzja, w tym zgodna z wnioskiem stron, miała zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne. Zdaniem S. Rozmaryna, odbiłoby się to na szybkości i sprawności działania administracji, przynosząc poważną szkodę interesom ludności. Szerzej zob. *idem*, *O projekcie k.p.a.*, PiP 1959, z. 4, s. 639–640.

³ S. Schoenmaker, *Das Verwaltungsverfahrenrecht in Deutschland, Österreich und in der Schweiz – Rechtshistorische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen*, Verwaltungsarchiv 2019, s. 63–66; S. Skulová, L. Potěšil, D. Hejč, R. Bražina, *Effectiveness of judicial protection against administrative silence in the Czech Republic*, „Central European Public Administration Review” 2019, z. 1, s. 44–50. W rodzimej literaturze tematyka uproszczenia procedury administracyjnej pojawiła się kilkanaście lat temu. Zob. J. Jendroška, *Potrzeba nowego modelu procedury prawnej w administracji*, PiP 2003, z. 3, s. 28–31. Zob. też E. Ochendowski, *Kodeks procedury prawnej w administracji czy kodeks postępowania administracyjnego?* [w:] *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności. Profesorowi zwyczajnemu dr hab. Januszowi Borkowskiemu przyjaciele i uczniowie*, Łódź 2004, s. 188.

⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.; dalej k.p.a.).

⁵ Przepisy art. 163b–163g k.p.a. zostały dodane do tej ustawy na mocy art. 1 pkt 40 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 935; dalej: ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r.). Ustanowienie przemysłanego, odrębnie uregulowanego postępowania uproszczonego w k.p.a. było postulowane w doktrynie. Zob. K. Świdorski, *Uwagi o niekomplikowaniu i uproszczaniu postępowania administracyjnego*, „Casus” 2013, z. 2, s. 24.

W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej wyjaśniono, że nowy tryb „pozwoli na poprawienie sprawności i szybkości działania organów administracji publicznej w określonych kategoriach spraw”⁶. Cel ten po dzień dzisiejszy nie został zrealizowany z tego względu, że nie ustanowiono przepisów szczególnych, które przewidywałyby zastosowanie nowej regulacji, co jest warunkiem wynikającym z art. 163b § 1 k.p.a. Pozostaje ona niestety materią martwą.

Bierność ustawodawcy nie stanowi usprawiedliwienia dla rezygnacji z podejmowania analizy dogmatycznej zarówno treści przepisów nowego rozdziału k.p.a., jak i szerzej, potrzeby, istoty oraz znaczenia wszystkich istniejących mechanizmów zmierzających do uproszczenia ogólnego jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego tak dla podmiotów prywatnych, jak i samej administracji publicznej, na przestrzeni sześćdziesięciu lat obowiązywania k.p.a. Ciągłe aktualne pozostaje pytanie, na ile proces ten powinien być podejmowany zarówno w ujęciu przedmiotowym, jak i głębokości dokonywanych zmian? Jakie pociąga on za sobą konsekwencje?

Punktem wyjścia do dalszych rozważań jest konstatacja o konieczności stopniowego i zarazem świadomego upraszczania rodzimej procedury administracyjnej, dostosowywania jej do wymagań współczesnego obrotu prawnego oraz oczekiwań obywateli, przy jednoczesnym uwzględnieniu uwarunkowań działania administracji publicznej⁷. Proces ten nie jest wolny od zagrożeń, które mogą doprowadzić do efektu odwrotnego od zamierzonego, a mianowicie nadmiernego skomplikowania k.p.a.⁸, a tym samym zaprzeczenia dążeniom do usprawnienia rodzimego postępowania administracyjnego od samego początku uchwalenia obecnie obowiązującej ustawy, jak i wiele lat wcześniej⁹.

Zakreślona w ten sposób perspektywa badawcza skłania w pierwszej kolejności do poczynienia refleksji nad samą istotą i znaczeniem uproszczeń stosowanych w postępowaniu administracyjnym, w tym źródeł dążenia do osiągnięcia wyższego poziomu sprawności postępowania administracyjnego, obecnych w k.p.a. od samego początku jego obowiązywania. W drugiej kolejności będzie mogła zostać podjęta analiza wybranych form aktualnie obowiązujących uproszczeń w postępowaniu administracyjnym, w tym ich wpływu na bieg tego procesu.

⁶ Zob. uzasadnienie projektu ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r., Sejm VIII kadencji, druk nr 1183, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1183> [dostęp: 27.12.2019].

⁷ W doktrynie mowa jest także o zasadzie niekomplikowania postępowania administracyjnego. Zob. K. Świdorski, *Uwagi o niekomplikowaniu...*, s. 14.

⁸ Już w 1961 r. wskazywano, że dążenie do szybkości i prostoty postępowania nie może być pretekstem do pomijania form postępowania czy też naruszania uprawnień procesowych stron. Zob. S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych k.p.a.*, PiP 1961, z. 12, s. 899.

⁹ Pomimo upływu wielu lat nadal aktualna pozostaje teza o potrzebie załatwiania spraw administracyjnych „z możliwym pośpiechem”. Zob. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 108.

Istota i znaczenie stosowania uproszczeń w postępowaniu administracyjnym

Powracając do okresu, w którym trwały prace nad k.p.a., już wówczas dostrzegano potrzebę prostoty regulacji procesowej, szybkość określając mianem „kardynalnej zasady dobrego postępowania”¹⁰. Praktycznie każda większa nowelizacja k.p.a. była motywowana koniecznością uproszczenia obowiązującej materii procesowej. Tak było zarówno w 1980 r., gdy sytuowano w k.p.a. przepisy o sądowej kontroli administracji¹¹, w 2011 r., kiedy to wprowadzone zmiany usprawiedliwiano „usprawnieniem postępowania administracyjnego przez eliminację istniejących ograniczeń”¹², jak i w 2017 r., gdy za jeden z głównych celów reformy uznano „usprawnienie postępowania administracyjnego oraz skrócenie czasu jego trwania”¹³. Trudno byłoby oczekiwać, ażeby projektodawcy motywowali wprowadzane zmiany dążeniem do skomplikowania istniejącej regulacji prawnej. Tym niemniej przesadne i mechaniczne odwoływanie się do jej uproszczenia może wywoływać obawy co do szczegółowych rozwiązań tak z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia.

Punktem wyjścia, w którym od początku obowiązywania k.p.a. upatrywano potrzebę upraszczania postępowania administracyjnego była zasada szybkości, w oparciu o którą wskazywano, że obejmuje ona swoim zasięgiem m.in. postulat stosowania najprostszycy środków¹⁴. Celem jego realizacji zwracano uwagę na potrzebę „systematycznego, intensywnego szkolenia pracowników w dziedzinie postępowania administracyjnego, a także usprawnienia administracji, zwłaszcza zaś ulepszenia »obsługi« interesantów”¹⁵. Dążenie do zachowania prostoty w praktycznym stosowaniu przepisów k.p.a. akcentowane było i jest nadal w orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym podkreśla się, że sprawność postępowania powinna cechować każde

¹⁰ E. Iserzon [w:] *idem*, J. Starościak, *K.p.a. Komentarz. Teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1965, s. 37. Potrzeba rozstrzygnięcia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki dostrzegana jest także w ustawodawstwach innych państw. Zob. art. 11a ustawy o norweskim postępowaniu administracyjnym (*Act relating to procedure in cases concerning the public administration*, https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/1967-02-10#KAPITTEL_1 [dostęp: 2.01.2020] oraz § 18 ust. 1 austriackiej ustawy o ogólnym postępowaniu administracyjnym (*Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz*), <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10005768> [dostęp: 3.01.2020].

¹¹ Z. Janowicz, *K.p.a. Komentarz*, Warszawa–Poznań 1992, s. 20–21. W innym miejscu autor ten stwierdził wprost, że powodem podjęcia prac nad nowelizacją k.p.a. w 1980 r. była obserwacja zbyt powolnego, opieszałego załatwiania spraw przez organy w latach 60. i 70. Zob. Z. Janowicz, *K.p.a. Komentarz...*, s. 78.

¹² 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. 2011 Nr 6, poz. 18), <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruk/2987> [dostęp: 27.12.2019].

¹³ Zob. uzasadnienie projektu ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego... Zob. też M. Kotulska, *Zasada szybkości i prostoty postępowania* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 2, *Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, red. J.P. Tarno, W. Piątek, Warszawa 2018, s. 416.

¹⁴ E. Iserzon [w:] *idem*, J. Starościak, *K.p.a. Komentarz. Teksty...*, s. 37.

¹⁵ Z. Janowicz, *Dziesięciolecie k.p.a.*, RPEiS 1971, z. 2, s. 321.

działanie organu mające swoją podstawę w przepisach k.p.a., jak i w regulacji szczególnej¹⁶. Obywatele mają prawo oczekiwać od administracji publicznej działania sprawnego, szybkiego, skutecznego oraz ekonomicznego¹⁷. Jednocześnie w orzecznictwie sądowym zwraca się uwagę na to, że sprawność rozstrzygnięcia sprawy nie może kolidować z potrzebą rzetelnego rozpatrywania składanych przez strony pism procesowych¹⁸ ani nie może stanowić usprawiedliwienia do naruszania uprawnień procesowych strony i pomijania stadiów postępowania¹⁹. Postępowanie administracyjne nie zostało skonstruowane w ten sposób, aby efekt finalny w postaci decyzji został osiągnięty najszybciej jak to tylko możliwe, za wszelką cenę, przy samym tylko dostrzeganiu uproszczeń nakierowanych na skrócenie czasu jego trwania.

Według rozumienia słownikowego, czasownik „upraszczać” oznacza „czynić coś prostym, mniej skomplikowanym, bardziej zrozumiałym, ułatwianie czegoś, upraszczanie przepisów”²⁰. W doktrynie wskazano, że postępowanie uproszczone cechuje niezbyt rozbudowana regulacja prawa, szybkość działania organu przy ograniczonym formalizmie czynności oraz szeroka jego dostępność dla różnych podmiotów²¹. W literaturze przedmiotu, pod pojęciem postępowania uproszczonego rozumie się „odrębny od postępowania zwykłego tryb rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej i sądownoadministracyjnej, cechujący się uproszczeniem ogólnych rozwiązań”²². W innym miejscu wskazano, że jest nim „rodzaj postępowania o określonej charakterystyce, celowo zbudowanego przez ustawodawcę w sposób polegający na wyłączeniu niektórych obowiązków i uprawnień strony”, bądź też na całościowym zastąpieniu regulacji k.p.a. „rozwiązaniami o odmiennej treści, wyraźnie opartymi na dyrektywie szybkości postępowania”²³. W opisowych ujęciach tego postępowania akcentowane są jego cechy szczególne, polegające na ogólnie pojmowanej prostocie regulacji procesowej.

O postępowaniu uproszczonym traktuje się, przyjmując za punkt wyjścia unormowanie k.p.a. – jak ma to miejsce w ramach niniejszej analizy – a także uregulowania odrębne, które niejednokrotnie nie zmierzają do podjęcia rozstrzygnięcia w formie decyzji²⁴. Uproszczenia kodeksowe można analizować, skupiając się na regulacji samego

¹⁶ Wyrok NSA z dnia 25 lipca 2018 r., I OSK 2020/17, CBOSA.

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 9 września 2014 r., I OSK 2001/14, CBOSA; wyrok NSA z dnia 30 września 2014 r., II OSK 87/14, CBOSA.

¹⁸ Postanowienie NSA z dnia 19 stycznia 2005 r., FPP 4/04, CBOSA.

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 12 sierpnia 2015 r., II FSK 1610/13, CBOSA.

²⁰ *Słownik języka polskiego*, t. 9, Warszawa 1967, red. W. Doroszewski, s. 627. Zob. też *Słownik języka polskiego*, t. 3, red. M. Szymczak, Warszawa 1978, s. 311; *Uniwersalny słownik języka polskiego PWN*, t. 3, red. S. Dubisz, Warszawa 2008, s. 263.

²¹ J. Borkowski [w:] *idem*, B. Adamiak, *K.p.a. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 655.

²² M. Jaśkowska, *Postępowanie uproszczone w kodeksie postępowania administracyjnego i w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, ZNSA 2018, z. 4, s. 10.

²³ M. Szubiakowski, *Postępowanie uproszczone – nowa instytucja polskiej procedury administracyjnej* [w:] *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, red. Z. Kmieciak, W. Chróścielewski, Warszawa 2018, s. 326.

²⁴ Na istnienie wielu postępowań uproszczonych w materialnym prawie administracyjnym zwrócić uwagę H. Knysiak-Sudyka oraz L. Klat-Wertelecka w opracowaniu zatytułowanym *Model administracyjnego postępowania uproszczonego*, PiP 2016, z. 7, s. 97–101.

tylko rozdziału 14 w dziale II k.p.a., albo na ogóle regulacji kodeksowej, w której są one rozsiane. Drugi punkt widzenia został obrany jako perspektywa dla poniższych rozważań. Uproszczenia procesowe swoim zasięgiem w daleki sposób wykraczają poza obręb jednego tylko rozdziału im poświęconego, co zasługuje na zdecydowanie pozytywną ocenę. Dyrektywa upraszczania, a przynajmniej unikania nadmiernego komplikowania regulacji procesowej, powinna znajdować zastosowanie w każdym trybie postępowania administracyjnego.

Przedstawione sposoby rozumienia samego słowa „uproszczenie”, jak i wyrażenie „postępowanie uproszczone” wskazują na jego ogólnikowość, pod którą mogą kryć się różnorakie konstrukcje procesowe będące wyrazem odmiennych motywacji. Sama istota „uproszczenia” w obszarze prawa procesowego polega na zastępowaniu jednej regulacji procesowej innym rozwiązaniem, w założeniu mniej skomplikowanym, albo na częściowej bądź całkowitej rezygnacji z uregulowań natury procesowej w określonym aspekcie. Regulacja szczególna powinna w swojej istocie być prostsza w zastosowaniu od regulacji ogólnej. Tak samo rezygnacja z ram procesowych nie powinna powodować chaosu, tylko jako działanie celowe zmierzać do osiągnięcia większej prostoty obrotu prawnego.

Traktując o istocie uproszczeń, nie sposób pominąć tych podmiotów, z myślą o których są one dokonywane. To ich perspektywa nadaje uproszczeniom realny wymiar. Z najbardziej pożądaną sytuacją mamy do czynienia wówczas, gdy określone uproszczenie rodzi korzyści zarówno dla stron postępowania administracyjnego, jak i dla organu administracji publicznej. Taka sytuacja występuje w razie zrzeczenia się odwołania, o którym stanowi art. 127a § 1 k.p.a.²⁵ Ostateczna i prawomocna decyzja stwarza stan pewności prawnej tak samo dla strony, jak i dla organu, który nie musi dodatkowo podejmować dalszych czynności procesowych łączących się z wniesieniem odwołania.

Niejednokrotnie wszakże uproszczenie ustanowione z myślą o stronie wywołuje odwrotny efekt u organu administracji publicznej, który przykładowo obowiązany jest w maksymalnym miesięcznym terminie załatwić sprawę w trybie uproszczonym, jak stanowi o tym art. 35 § 3a k.p.a., przy dysponowaniu tymi samymi zasobami kadrowymi. Natomiast ograniczenie w zgłaszaniu wniosków dowodowych przez stronę, o którym stanowi art. 163e § 1 k.p.a., jak też wszelkiego rodzaju prekluzja dowodowa w postępowaniu administracyjnym, przy jednoczesnym zwolnieniu organu od czynienia ustaleń faktycznych z urzędu może powodować istotne negatywne następstwa dla strony w uzyskaniu zadowalającego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej²⁶.

²⁵ Przepis ten został dodany do k.p.a. mocą art. 1 pkt 31 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r.

²⁶ Niebezpieczeństwo to zostało dostrzeżone przez M. Plebana, który celnie zauważył, że dla strony niemającej wykształcenia prawniczego i niezaznajomionej z koncepcją prekluzji dowodowej, regulacja tego rodzaju może stanowić źródło nieporozumień oraz negatywnych skutków procesowych. Zob. M. Pleban, *Prognozowane praktyczne aspekty administracyjnego postępowania uproszczonego* [w:] *Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 r.*, red. A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska, Katowice 2017, s. 260.

Uproszczenia niejednokrotnie są motywowane chęcią przyspieszenia postępowania administracyjnego²⁷, usprawnienia jego przebiegu²⁸ czy wręcz odformalizowania procesu²⁹. Stosunkowo często jednak ich ustanowienie ma także negatywne konsekwencje, które w przypadku strony prowadzą do ograniczenia jej uprawnień procesowych, a w odniesieniu do organu – zmierzają do nałożenia nań obowiązków, których realizacja pociąga za sobą konieczność zaangażowania większych sił i środków. Trafnie podnosi się, że dążenie do przyspieszenia postępowania nie może być celem samym w sobie, realizowanym z pominięciem innych wartości niezbędnych dla bytu postępowania administracyjnego. Sama tylko szybkość postępowania nie powinna zostać uznana za wartość bezwzględna i nadrzędną przez organy stosujące prawo³⁰. Z kolei formalizm procesowy pełni wiele istotnych funkcji w ramach toczącego się postępowania³¹. Jego ograniczenie nie powinno prowadzić do ich zaprzepaszczenia.

Jak zostało to już zasygnalizowane we wstępie, niebezpieczeństwem ustanawiania uproszczeń w k.p.a. może być niezamierzone przez projektodawców doprowadzenie do skomplikowania regulacji procesowej. Będzie ono pozorne, jeżeli wynikałby jedynie z początkowych trudności łączących się z zastosowaniem danej regulacji w praktyce³². Gdy jednak nie zostaną one usunięte ani dzięki badaniom teoretycznym, ani działalności orzeczniczej, wówczas mogą przyczyniać się do powstania efektów odwrotnych od zamierzonych, w postaci wydłużenia czasu trwania postępowania oraz nieuzasadnionego zwiększenia poziomu jego formalizmu.

Z przedstawionych powodów warto podchodzić do proponowanych oraz wprowadzonych do k.p.a. uproszczeń z ostrożnością, rozważając zarówno pozytywne, jak i negatywne następstwa ich funkcjonowania, nie skupiając uwagi jedynie na samych korzyściach, lecz mając także na uwadze ich rozmiar oraz relację w stosunku do spodziewanych trudności.

²⁷ M. Jaśkowska, *Postępowanie uproszczone w kodeksie...*, s. 10.

²⁸ Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego...

²⁹ H. Knysiak-Sudyka, L. Klat-Wertelecka, *Model administracyjnego...*, s. 93–94.

³⁰ M. Kotulska, *Zasada szybkości...*, s. 428–429.

³¹ Przyczynia się on m.in. do eliminowania niedozwolonej samopomocy przy rozwiązywaniu sporów prawnych. Jego modyfikowanie wpływa bezpośrednio na efektywność procesu, ponieważ formalizm utrwała oraz kształtuje schematyzm działania podmiotów postępowania, przez co staje się ono bardziej przewidywalne, a nadto umożliwia uporządkowanie przejawów działalności ludzkiej. Szerzej zob. S. Cieślak, *Formalizm postępowania cywilnego*, Warszawa 2008, s. 66, s. 117–119.

³² Wydaje się, że z taką właśnie sytuacją mamy do czynienia w odniesieniu do ustalenia początkowego momentu, w którym strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania. W orzecznictwie sądowym przyjęto, że rozpoczyna on swój bieg od dnia następnego po doręczeniu decyzji. Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 26 kwietnia 2018 r., IV SA/GI 24/18, CBOSA. Należy żywić nadzieję, że pogląd ten zostanie zmodyfikowany dzięki orzecznictwu NSA, w którym przyjęto, że oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania może zostać złożone przez stronę w dniu doręczenia decyzji po jej doręczeniu. Zob. wyrok NSA z dnia 19 września 2019 r., II OSK 2335/19, CBOSA.

Wybrane uproszczenia w postępowaniu administracyjnym

W doktrynie wskazuje się na wiele różnego rodzaju uproszczeń obecnych w k.p.a. od lat³³. Mając na względzie łączące się z ich zastosowaniem niebezpieczeństwa, przy jednoczesnej pozytywnej ocenie dla rozumnego ich ustanawiania, w ramach poniższych rozważań uwaga zostanie poświęcona tym spośród nich, które mają w sobie dalszy potencjał do usprawnienia postępowania. Pośród tych mechanizmów poczesne miejsce zajmują rozwiązania opierające się na rozwoju technologicznym. Dostrzeżone zostaną także tradycyjne formy uproszczeń, obecne w k.p.a. od początku jego obowiązywania. Kilka uwag poświęconych zostanie także uproszczeniom zamieszczonym w osobnym rozdziale k.p.a. pod tytułem „postępowanie uproszczone”.

Chociaż wybór ten nasycony jest subiektywnym odczuciem autora, to jednym z jego celów może być także wywołanie refleksji nad innymi istniejącymi w k.p.a. uproszczeniami procedury administracyjnej, poniżej niedostrzeżonymi, które jednak pełnią istotną rolę dla jej sprawnego przebiegu.

Elektronizacja postępowania administracyjnego

Jedna z dynamicznie rozwijających się sfer wpływających na uproszczenie postępowania administracyjnego jest determinowana zastosowaniem rozwiązań wynikających z dokonującego się postępu technologicznego. W szerokim zakresie objęła ona swoim zasięgiem komunikację organu administracji publicznej ze stronami postępowania³⁴. Kolejnym etapem tego rozwoju jest zastosowanie sztucznej inteligencji w procesie decyzyjnym. Z tej perspektywy na uwagę zasługuje postulat elektronizacji postępowania uproszczonego, polegającej na poddaniu wniosku składanego w formie elektronicznej automatycznej weryfikacji przez przygotowany do tego program, przy zapewnieniu weryfikacji poprawności wygenerowanej decyzji przez pracownika organu administracji publicznej³⁵.

Skupiając uwagę na drugiej ze wskazanych sfer, należy dostrzec, że w ustawodawstwach niektórych państw znajduje ona wyraz w obowiązującej regulacji prawnej. Przykładem takiego rozwiązania jest § 35a niemieckiego postępowania administracyjnego³⁶, który stanowi, że akt administracyjny może zostać wydany przy zastosowaniu

³³ K. Świdorski, *Uwagi o niekomplikowaniu...*, s. 19–22, H. Knysiak-Sudyka, L. Klat-Wertelecka, *Postępowanie uproszczone (art. 35 § 3a, art. 163g–163l) [w:] Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012–2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017, s. 200–201.

³⁴ Aktem prawnym o przełomowym znaczeniu w tej materii była ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2019 r., poz. 700 ze zm.). Uchwalając tę ustawę, umożliwiono stronom składanie podań drogą elektroniczną oraz przysyłanie przez organy korespondencji do stron w tej samej formie.

³⁵ P. Zadykowicz, *Instytucja administracyjnego postępowania uproszczonego w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego [w:] Nowe instytucje procesowe...*, s. 255.

³⁶ Ustawa z dnia 25 maja 1976 r. o postępowaniu administracyjnym (*Verwaltungsverfahrensgesetz*), BGBl. z dnia 23 stycznia 2003 r., cz. I, s. 102 ze zm.; dalej: VwVfG.

urządzeń automatycznych, jeżeli jest to dozwolone przez przepis prawa i nie obejmuje ani uznania, ani swobody decyzyjnej organu. W tym wypadku sztuczna inteligencja nie jest wykorzystywana jedynie do pomocy przy wydaniu aktu administracyjnego, który zapada autonomicznie, bez ingerencji ze strony czynnika ludzkiego³⁷. Rozwiązanie takie jest dalszym krokiem ku zastosowaniu sztucznej inteligencji w procesie podejmowania decyzji³⁸. W literaturze niemieckiej podkreśla się zastosowanie tej regulacji do postępowań, w których możliwe pozostaje jednoznaczne zastosowanie skutków prawnych w świetle niebudzącego wątpliwości stanu faktycznego sprawy. W ten sposób mogą zostać załatwione sprawy proste (*unechte Massenverfahren*), niewymagające dużego nakładu pracy³⁹. Rozwiązanie to sprzyja szybkości postępowania, oszczędności kosztów oraz zasobów kadrowych w administracji⁴⁰. Nie jest ono wolne od zagrożeń łączących się z brakiem dostrzeżenia szczególnych właściwości konkretnych spraw oraz brakiem szybkiej reakcji na zmieniający się stan prawny oraz orzecznictwo sądowe⁴¹.

Rodzima administracja publiczna oraz ustawodawca stoją przed wyzwaniem zastosowania tego typu rozwiązania w polskich warunkach. Jego ustanowienie pociągnęłoby za sobą tego samego rodzaju korzyści, i zarazem niebezpieczeństwa, co w Niemczech. Działalność administracji publicznej nie powinna pozostawać wyłączona od dokonującego się postępu technologicznego oraz łączących się z nim ułatwień dla obywateli.

Rezygnacja organu z podejmowania określonych czynności w trakcie toczącego się postępowania

Sięgając do tekstu pierwotnego k.p.a., odnaleźć w nim można przykłady uproszczeń, które są obecne w postępowaniu administracyjnym po dzień dzisiejszy. Ich wspólną cechą pozostaje uwolnienie organu administracji publicznej przez ustawodawcę od obowiązku podejmowania określonych czynności procesowych w razie

³⁷ Regulacja § 35a VwVfG znajduje zastosowanie nie tylko do wydania aktu administracyjnego, lecz także jego zmiany, cofnięcia oraz odwołania. Zob. L. Prell [w:] *Verwaltungs-verfahrensgesetz mit Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz und Verwaltungszustellungsgesetz. Kommentar*, red. J. Bader, M. Ronnellenfisch, München 2016, s. 333. Por. N. Braun Binder, *Vollautomatisierte Verwaltungsverfahren im allgemeinen Verwaltungsverfahrensrecht?*, „Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht” 2016, z. 14, s. 963.

³⁸ Jak wyjaśnił to U. Ramsauer, w tym wypadku rozwiązania techniczne są na tyle zaawansowane, że zaprogramowana maszyna może bez konieczności fizycznego wprowadzenia danych przez urzędnika, wygenerować akt administracyjny. Zob. U. Ramsauer [w:] *Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar*, red. *idem*, München 2019, s. 790.

³⁹ L. Prell [w:] *Verwaltungs-verfahrensgesetz...*, s. 335.

⁴⁰ Ch. Djefall, *Das Internet der Dinge und die öffentliche Verwaltung – auf dem Weg zum automatisierten Smart Government?*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 2017, z. 13, s. 813; A. Windoffer [w:] *Verwaltungsverfahrensgesetz. Großkommentar*, red. T. Mann, Ch. Sennekamp, M. Uechtritz, Baden-Baden 2019, s. 746.

⁴¹ J. Ziekow, *Das Verwaltungsverfahrensrecht in der Digitalisierung der Verwaltung*, „Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht” 2018, z. 16, s. 1171.

zaistnienia pozytywnych dla strony przesłanek, umożliwiających obniżenie poziomu przysługujących jej gwarancji procesowych.

Przykładem takiego mechanizmu jest możliwość odstąpienia przez organ od sporządzenia uzasadnienia decyzji, o czym współcześnie stanowią art. 107 § 4 i art. 107 § 5 k.p.a. Wyjątki od obowiązku przygotowania uzasadnienia decyzji obecne były wszakże od początku obowiązywania k.p.a. Już wówczas dostrzegano w tym potencjał do zwiększenia szybkości i sprawności działania administracji publicznej⁴². Taką rolę pełnią one po dzień dzisiejszy. Ich zastosowania nie należy jednak interpretować w sposób rozszerzający. Po pierwsze, art. 107 § 4 i art. 107 § 5 k.p.a. stanowią jedynie o możliwości, a nie o obowiązku odstąpienia od uzasadnienia decyzji. Dostrzegając taką potrzebę, organ może w każdym przypadku zdecydować się na przygotowanie uzasadnienia, nawet gdyby miało ono przybrać bardziej skondensowaną postać, aniżeli w razie konieczności jego obligatoryjnego sporządzenia. Po drugie, strony powinny zostać za każdym razem poinformowane o przyczynie odstąpienia od uzasadnienia decyzji.

Do kręgu uregulowań służących uproszczeniu procedury administracyjnej należy wprowadzona do k.p.a. w 2017 r.⁴³ możliwość zrzeczenia się przez stronę odwołania⁴⁴. Bezpośrednim powodem dodania tego przepisu do k.p.a. były względy ekonomii procesowej⁴⁵. Wprawdzie pośród części przedstawicieli doktryny dodatkowe uprawnienie strony spotkało się z krytyczną oceną, z uwagi na jego rzekomą sprzeczność z art. 78 Konstytucji RP⁴⁶, tym niemniej zawiera ono w sobie duży potencjał do przyspieszenia postępowania, w tym jego szybszego zakończenia. Strona uzyskała dzięki temu rozwiązanie większy wpływ na przebieg postępowania, które dotyczy jej interesu prawnego⁴⁷. Z całą pewnością nowa regulacja art. 127a k.p.a. „zasługuje na swoją procesową szansę i sprawdzenie się w praktyce”⁴⁸. Zastrzeżenia natury teoretycznoprawnej, łączące się z przyjęciem określonej koncepcji publicznych praw podmiotowych, nie

⁴² S. Rozmaryn, *O projekcie kodeksu...*, s. 639–640. Zob. też J. Zimmermann, *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Warszawa 1981, s. 98.

⁴³ Przepis ten został dodany do k.p.a. mocą art. 1 pkt 31 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r.

⁴⁴ Zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania było znane w przepisach rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. R.P. Nr 36, poz. 341 ze zm.) oraz w k.p.a. do nowelizacji z dnia 31 stycznia 1980 r. Szerzej zob. B. Adamiak, *Weryfikacja rozstrzygnięć w toku instancji [w:] System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 2, *Weryfikacja rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, red. eadem, Warszawa 2019, s. 92–94.

⁴⁵ Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego...

⁴⁶ J. Zimmermann, *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 2017, z. 8, s. 12–16; W. Jakimowicz, *O normatywnej konstrukcji zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej*, Prz. Pr. Publ. 2018, z. 9, s. 34 i n. Por. W. Chróścielewski, *Zmiany w administracyjnym postępowaniu odwoławczym w świetle projektu nowelizacji k.p.a. z dnia 29 grudnia 2016 r. [w:] O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, red. B. Jaworska-Dębska, Warszawa 2017, s. 87.

⁴⁷ Szerzej zob. W. Piątek, *Zrzeczenie się odwołania w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, ZNSA 2019, z. 5, s. 45–50.

⁴⁸ M. Bogusz, *Zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania [w:] idem, M. Bąkowski, K. Kaszubowski, Postępowanie odwoławcze w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Gdańsk 2019, s. 36.

powinny same w sobie tamować uelastyczniania regulacji procesowej, tak potrzebnej z punktu widzenia perspektywy obrotu prawnego.

Tradycyjną konstrukcją – znaną w k.p.a. od samego początku jego obowiązywania – jest możliwość autokontroli decyzji, o której stanowi art. 132 k.p.a. Uzasadnieniem dla jej funkcjonowania jest realizacja zasady szybkości i prostoty postępowania, a także dążenie do pogłębienia zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej⁴⁹. Przyjmując założenie, że odwołanie każdorazowo zawiera ukryty, adresowany do organu pierwszej instancji wniosek o uchylenie lub zmianę decyzji⁵⁰, w razie zaistnienia jednej z przesłanek, o których stanowi art. 132 § 1 k.p.a., organ nie tyle ma taką możliwość, lecz jest zobowiązany uchylić lub zmienić swoją decyzję, zgodnie z treścią odwołania⁵¹. Uproszczenie postępowania polega wówczas na wydaniu rozstrzygnięcia zgodnego z oczekiwaniem podmiotu odwołującego się, co nie tylko prowadzi do rezygnacji z kontynuacji postępowania przed organem odwoławczym, lecz u podstaw swoich powinno zmierzać do zakończenia postępowania w sprawie. W razie gdyby jednak od nowej decyzji wniesione zostało odwołanie, ustawodawca nie czyni przeszkód do kolejnego zastosowania mechanizmu jej autoweryfikacji⁵². W dalszym ciągu za skorzystaniem z tej regulacji przemawiają względy uproszczenia i przyspieszenia postępowania. Gdyby jednak w skrajnym wypadku organ wielokrotnie korzystał z tej regulacji w tej samej sprawie, wówczas prowadziłoby to nie tylko do niebezpieczeństwa skomplikowania postępowania, lecz także do naruszenia zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego.

Obowiązki informacyjne organu względem stron

Uproszczeniu postępowania sprzyja podejmowanie przez organ administracji publicznej, względem strony, czynności informacyjnych, które przyjmują postać zarówno pouczeń co do konsekwencji dokonywanych bądź zaniechanych czynności⁵³, jak i działań typowo informacyjnych, mających wpływ na ustalenie praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania⁵⁴. Chociaż w pierwszej kolejności wskazane powinności łączą się z wywodzoną z art. 9 k.p.a. zasadą informowania, to jednak w drugiej kolejności mają one znaczenie dla prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, a także jego uproszczenia.

⁴⁹ K. Kaszubowski, *Przebieg postępowania odwoławczego w ogólnym postępowaniu administracyjnym* [w:] *idem*, M. Bąkowski, M. Bogusz, *Postępowanie odwoławcze...*, s. 90.

⁵⁰ Z. Kmieciak, *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 81.

⁵¹ E. Iserzon [w:] *idem*, J. Starościec, *K.p.a. Komentarz. Teksty...*, s. 181.

⁵² E. Szewczyk, *Remonstracja w prawie administracyjnym procesowym*, Warszawa 2018, s. 108–109. Por. K. Kaszubowski, *Przebieg postępowania odwoławczego...*, s. 100.

⁵³ Zob. przykładowo art. 40 § 5 k.p.a., art. 46 § 4 pkt 3 k.p.a., art. 64 § 2 k.p.a., art. 107 § 1 pkt 7 k.p.a., art. 107 § 1 pkt 9 k.p.a., art. 124 § 1 k.p.a.

⁵⁴ Zob. przykładowo art. 10 § 1 k.p.a., art. 66 § 1 k.p.a., art. 73 § 1 k.p.a., art. 79 § 1 k.p.a., art. 79a § 1 k.p.a., art. 106 § 2 k.p.a.

Przy okazji analizy obowiązków informacyjnych organu względem strony, na wyróżnienie zasługuje powinność, wynikająca z art. 10 § 1 *in fine* k.p.a., stosownie do której strona ma prawo wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań przed wydaniem decyzji, a także łączący się z nim obowiązek – ustanowiony przez art. 79a § 1 k.p.a. – wskazania stronie zależnych od niej przesłanek, niespełnionych lub niewykazanych na dzień wysłania informacji, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z jej żądaniem. Niekiedy realizacja tych powinności przez organ wywołuje u strony reakcję odwrotną od spodziewanej, zmierzającą do formułowania dalszych oświadczeń i wniosków dowodowych, byleby tylko wydłużyć czas trwania postępowania, nie doprowadzając tym samym do nałożenia na stronę obowiązku czy odebrania uprawnienia. Niebezpieczeństwo takiego zachowania niektórych stron nie może przesłaniać pozytywów istniejących także w kontekście uproszczeń łączących się z zastosowaniem tych obowiązków.

Umożliwienie stronie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań ma przede wszystkim na celu stworzenie stronie możliwości zapoznania się z całym zebrany w sprawie materiałem dowodowym oraz zajęcia ostatecznego stanowiska w sprawie. O praktycznej doniosłości tego obowiązku organu świadczy częste formułowanie zarzutu naruszenia przez organ art. 10 § 1 k.p.a. w skardze do sądu administracyjnego. Nawet gdy strona poprzestaje na ograniczeniu się tylko do niedopełnienia tej powinności przez organ, bez próby wykazania, jaki mogło ono mieć wpływ na wynik sprawy⁵⁵, to naruszeniu tej regulacji poświęca sporo uwagi, akcentując pozbawienie jej kluczowego uprawnienia na końcowym etapie postępowania. Tymczasem jego realizacja sprzyja akceptacji dla zapadłej decyzji, a tym samym rezygnacji z podejmowania działań zmierzających do jej wyeliminowania z obrotu prawnego, tak na poziomie wewnątrz administracyjnym, jak i sądowym. Innymi słowy, znajomość dowodów, jakie miał do dyspozycji organ, sprzyja akceptacji dla zapadłego rozstrzygnięcia. Nawet w sytuacji odwrotnej, gdy strona nie skorzystała z przysługującego jej uprawnienia, sama świadomość, że została o nim poinformowana, pozytywnie wpływa na ocenę całego postępowania.

Zbliżoną rolę pełni nowa regulacja art. 79a § 1 k.p.a.⁵⁶ Motywując nałożenie na organ tego obowiązku, wyjaśniono, że jego celem jest „ułatwienie stronie podjęcia działań zmierzających do skorygowania treści wniosku lub uzupełnienia materiału dowodowego w sprawie”⁵⁷. Powodem wzbogacenia k.p.a. o tę regulację było dążenie do uproszczenia postępowania administracyjnego. Realizacja tej powinności może doprowadzić do zakończenia postępowania na etapie pierwszoinstancyjnym, ponieważ wydanie decyzji zgodnie z żądaniem strony bądź też uświadomienie sobie przez stronę, że nie spełnia przesłanek niezbędnych do wydania decyzji pozytywnej

⁵⁵ Warunkiem uznania zarzutu naruszenia art. 10 § 1 k.p.a. jest wykazanie hipotetycznego wpływu tego uchybienia na wynik sprawy. Zob. (zamiast wielu): wyrok NSA z dnia 21 listopada 2018 r., II OSK 3069/18, CBOSA.

⁵⁶ Przepis ten został dodany do k.p.a. mocą art. 1 pkt 16 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r.

⁵⁷ Zob. uzasadnienie projektu ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego...

powinny doprowadzić do rezygnacji z wniesienia odwołania⁵⁸. Uproszczenie tego rodzaju zdecydowanie pozytywnie wpływa zarówno na sytuację prawną jednostki, jak i aparatu administracji publicznej, który nie jest obowiązany do dalszego zajmowania się tą samą sprawą.

Rozpoznanie sprawy administracyjnej w postępowaniu uproszczonym

W przypadku nowego trybu postępowania administracyjnego uregulowanego w art. 163b–163g k.p.a., samo ustalenie zakresu jego zastosowania wzbudza wątpliwości łączące się nie tylko z brakiem regulacji, która odsyłałaby do jego zastosowania pomimo upływu ponad dwóch lat od wejścia w życie nowych przepisów. Dalece korzystniejszym rozwiązaniem, z punktu widzenia zastosowania tej materii, byłoby przyznanie stronom prawa do wnioskowania, aby ich sprawy były w tym trybie rozpatrywane. Być może wówczas przepisy te nie byłyby martwe, a jeżeli tak by w istocie rzeczy było, to dzięki postawie tych podmiotów, których postępowanie bezpośrednio dotyczy. Sztywno narzucenie przez ustawodawcę katalogu spraw, które powinny zostać rozpatrzone na podstawie nowej regulacji, jest wyrazem braku zaufania tak do organów administracji publicznej, jak i podmiotów prywatnych, przy jednoczesnym nieosiągnięciu po dzień dzisiejszy celu, który takiemu brzmieniu art. 163b § 1 k.p.a. miał służyć.

Na krytyczną ocenę zasługuje także ograniczenie, z art. 163b § 2 k.p.a., w którym uzależniono zastosowanie nowego trybu w sprawie interesu prawnego lub obowiązku tylko jednej strony. Warunek ten może powodować sytuację, w której sprawy tego samego rodzaju będą rozpatrywane zarówno w trybie uproszczonym, jak i zwykłym⁵⁹. Nie będzie to wzbudzało zaufania obywateli do działania organów administracji publicznej. Poza tym, jakiegokolwiek zmiany w strukturze strony, wywołane przykładowo wstąpieniem dwóch innych osób w prawa zmarłego podmiotu, będą automatycznie powodowały konieczność rozpatrzenia sprawy w trybie zwykłym.

Postępowanie uproszczone, o którym stanowią przepisy działu II, rozdziału 14 k.p.a., powinno znajdować zastosowanie wówczas, gdy jego przedmiotem byłoby przyznanie stronie uprawnienia, a nie nałożenie nań obowiązku. To kryterium powinno być decydujące dla zastosowania analizowanego trybu. Przemawiają za tym wprowadzone przez ustawodawcę uproszczenia, które pociągają za sobą ograniczenie uprawnień procesowych strony czy to w odniesieniu do zgłaszania nowych żądań, czy też wniosków dowodowych, elementów, z jakich powinno się składać uzasadnienie

⁵⁸ J. Wyporska-Frankiewicz, *Zasada informowania stron* [w:] *System Prawa Administracyjnego...*, s. 373.

⁵⁹ Jak podaje P. Gołaszewski, wyodrębniona przedmiotowo kategoria spraw dotyczących nieruchomości może odnosić się zarówno do nieruchomości stanowiących własność jednego podmiotu, jak i będących współwłasnością dwóch lub większej liczby osób. Zob. P. Gołaszewski [w:] *K.p.a. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 1196–1197.

decyzji, czy wreszcie zaskarżalności postanowień zapadających w tym trybie⁶⁰. Zaproponowane uproszczenia, spośród których każde z osobna może w skuteczny sposób doprowadzić do przyspieszenia postępowania, nie powinny ograniczać prawa strony do obrony przed nałożeniem obowiązku albo pozbawieniem przysługującego jej uprawnienia.

W ramach postępowania uproszczonego ustawodawca ograniczył zakres postępowania wyjaśniającego, stanowiąc w art. 163e § 1 k.p.a. o materiale dowodowym zgłoszonym przez stronę, łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania oraz dowodach możliwych do ustalenia przez organ na podstawie posiadanych danych. Wśród części przedstawicieli doktryny brzmienie tego przepisu w zestawieniu z art. 163c § 1 k.p.a. oraz art. 163d k.p.a. oznacza ograniczenie zasady prawdy obiektywnej oraz zasady oficjalności⁶¹. Dowodem trudności w wykładni tych przepisów jest trafne skądinąd twierdzenie, że uwzględnienie nowych okoliczności, o których stanowi art. 163d k.p.a., nie musi łączyć się z ich potwierdzeniem nowymi dowodami zgłoszonymi przez stronę⁶². Trudności w zrozumieniu nowej regulacji nie oznaczają wszakże wyłączenia obowiązania m.in. art. 7 k.p.a. oraz art. 77 § 1 k.p.a.⁶³ Spośród przepisów o postępowaniu dowodowym wyłączone zostało w art. 163e § 2 k.p.a. zastosowanie jedynie art. 81 k.p.a. Organ, uznając, że okoliczności sprawy są na tyle zróżnicowane, że poprzestanie na dowodach zgłoszonych oraz zebranych w oparciu o art. 163e § 1 k.p.a. byłoby sprzeczne z zasadą prawdy obiektywnej, ma obowiązek dalszego poprowadzenia postępowania w trybie zwykłym, do czego obliuguje go brzmienie art. 163d *in fine* k.p.a.

Dodanie do k.p.a. nowego rozdziału dotyczącego uproszczeń ogólnego trybu postępowania administracyjnego skłania do refleksji nad dalszymi możliwymi usprawnieniami tej procedury. Naturalnym do tego polem jest regulacja dotycząca terminów postępowania. Oprócz art. 35 § 3a k.p.a. warto by zastanowić się nad skróceniem o połowę terminu do wniesienia odwołania⁶⁴. Na aprobatę zasługiwałoby także wyeliminowanie na etapie postępowania drugoinstancyjnego wariantu rozstrzygnięcia organu odwoławczego, o którym stanowi art. 138 § 2 k.p.a.⁶⁵ Wartym poświęcenia szerszej uwagi byłoby nadto ograniczenie dopuszczalności inicjowania nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego w stosunku do decyzji oraz poprzedzającego jej wydanie postępowania, które toczyło się w analizowanym trybie⁶⁶.

⁶⁰ Szerzej na temat znaczenia każdego z ustanowionych uproszczeń, zob. R. Hauser, W. Piątek, *O potrzebie stosowania uproszczeń w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym* [w:] *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, red. J. Jagielski, D. Kijowski, M. Grzywacz, Warszawa 2018, s. 250–253.

⁶¹ M. Jaśkowska [w:] *eadem*, A. Wróbel, *K.p.a. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 1160.

⁶² Z. Kmiecik [w:] *K.p.a. Komentarz*, red. *idem*, W. Chróścielewski, Warszawa 2019, s. 912–913.

⁶³ Trafnie zauważył w związku z tym P. Gołaszewski, że w postępowaniu uproszczonym nie została wyłączona reguła orzekania według stanu faktycznego i prawnego z daty wydania rozstrzygnięcia. Zob. P. Gołaszewski [w:] *K.p.a. Komentarz...*, s. 1207.

⁶⁴ R. Hauser, W. Piątek, *O potrzebie stosowania uproszczeń...*, s. 253.

⁶⁵ E. Szewczyk, M. Szewczyk, *O potrzebie ograniczenia wariantów rozstrzygnięć organu odwoławczego w trybie uproszczonym*, PiP 2016, z. 3, s. 113.

⁶⁶ H. Knysiak-Sudyka, L. Klat-Wertelecka, *Postępowanie uproszczone (art. 35 § 3a, art. 163g-163l)...*, s. 211.

Powracając do regulacji o postępowaniu dowodowym, należy zastanowić się nad zasadnością wprowadzenia do k.p.a. prekluzji dowodowej połączonej z nałożeniem na stronę ciężaru dowodu. Tego rodzaju rozwiązanie obligujące stronę do aktywności w procesie oraz sprzyjające koncentracji materiału dowodowego⁶⁷ mogłoby spełnić swoją rolę jedynie w postępowaniach prowadzonych na wniosek strony ubiegającej się o przyznanie uprawnienia. Jego udzielenie byłoby zależne od spełnienia ściśle ustalonych warunków⁶⁸. W odniesieniu z kolei do istniejącego trybu postępowania uproszczonego lepszym rozwiązaniem byłoby wyposażenie organu w prawo do zobowiązania strony do przedstawienia wszystkich znanych jej dowodów w sprawie bądź to pod rygorem pominięcia ich przy dalszym jej rozpatrywaniu, bądź też dalszego rozpoznawania sprawy w trybie zwykłym⁶⁹.

Podsumowanie

Z przeprowadzonych rozważań płynie wniosek o istnieniu ciągłej myśli na temat upraszczania rodzimej procedury administracyjnej, poczynwszy od uchwalenia k.p.a., aż po dzień dzisiejszy. Częściowo wynika to z dostrzeganej potrzeby usprawniania i upraszczania k.p.a., a częściowo z rozwoju technologicznego, który ma w sobie potencjał do przyspieszenia trwania postępowania administracyjnego. Jego kres wydaje się nie mieć końca, dlatego dzisiaj ustanawiane uproszczenia z biegiem czasu mogą okazać się regułą, ustępując miejsca dalszym technicznym nowościom.

Uproszczenia poddane analizie w niniejszym opracowaniu zasługują na pozytywną ocenę z perspektywy zamierzeń, jakie stanęły u podstaw ich ustanowienia. Nie oznacza to, że nie wymagają one dalszego udoskonalania, co odnosi się tak do postępującego procesu elektronicznej postępowania, jak i samego trybu uproszczonego, który powinien znaleźć zastosowanie w praktyce za sprawą regulacji prawnych, które będą do niego nawiązywały⁷⁰. Biorąc pod uwagę ogół materii mającej za zadanie uproszczenie przebiegu postępowania administracyjnego, ich wzajemna relacja wymagałaby synchronizacji, jednej myśli przewodniej porządkującej zarówno szczegółowe cele, jakie mają zostać osiągnięte dzięki zastosowanym uproszczeniom, jak i sposób ich osiągnięcia.

⁶⁷ A. Skóra, *Obowiązek aktywizacji stron w postępowaniu dowodowym – w kwestii zmiany art. 7 k.p.a.* [w:] *Analiza i ocena zmian kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010–2011*, red. M. Bła-chucki, T. Górczyńska, G. Sibiga, Warszawa 2012, s. 69–70.

⁶⁸ Przykładem regulacji, która nadawałaby się do zastosowania w takim trybie, są przepisy stanowiące o warunkach uzyskania pozwolenia na budowę, w tym art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 r., poz. 1332 ze zm.), w którym wymienione zostały przesłanki uzyskania tej decyzji.

⁶⁹ R. Hauser, W. Piątek, *O potrzebie stosowania uproszczeń...*, s. 252.

⁷⁰ W przeciwnym wypadku należałoby podzielić stanowisko M. Romańskiej o braku potrzeby kreowania odrębnego trybu postępowania uproszczonego. Zob. M. Romańska, *Administracyjne postępowanie uproszczone – ocena rozwiązań przyjętych w nowelizacji k.p.a. z 7.4.2017 r. i pewne propozycje de lege ferenda* [w:] *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań...*, s. 262–263.

Stosowanie różnego rodzaju uproszczeń, niezależnie od nieuchronności tego procesu, nie może prowadzić do nadania im pierwszoplanowej postaci, przed takimi względami, jak praworządność działania administracji publicznej czy też dążenie do zgodnego z prawdą ustalenia stanu faktycznego sprawy. Dążenie do osiągnięcia wysokiego poziomu sprawności postępowania nie powinno następować za wszelką cenę. Uproszczenia zawsze będą miały instrumentalny charakter względem wymienionych wartości.

Nie powinno także ulegać wątpliwości, że w znacznym stopniu poziom sprawności postępowania zależy od profesjonalizmu osób zatrudnionych w administracji publicznej. Nawet najdoskonalsza regulacja procesowa nie zastąpi sprawnie działającego aparatu administracji publicznej, w tym wiedzy w interpretacji regulacji procesowej, systemu organizacji pracy oraz życzliwego stosunku do stron postępowania.

W opracowaniu podjęta została refleksja nad istotą oraz znaczeniem istniejących w postępowaniu administracyjnym jego uproszczeń. Dostrzegając konieczność dalszego upraszczania procedury administracyjnej, wskazano możliwe jej obszary, do których należy zastosowanie efektów postępu technologicznego zarówno w ramach komunikacji organu ze stronami, jak i podejmowania rozstrzygnięć oraz poszerzenie uproszczeń obecnych w ramach szczególnego trybu postępowania administracyjnego. Tryb ten jak najszybciej powinien znaleźć swoje zastosowanie w praktyce. Stosowanie uproszczeń nie powinno pozostawać w sprzeczności z zasadą praworządności działania administracji publicznej oraz dążeniem do prawdy. W celu osiągnięcia wysokiego poziomu sprawności postępowania administracyjnego istotne znaczenie odgrywa profesjonalizm pracowników organów, którzy stosują przepisy procesowe w praktyce.

Literatura

- Adamiak B., *Weryfikacja rozstrzygnięć w toku instancji* [w:] red. B. Adamiak, *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 2, *Weryfikacja rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, Warszawa 2019.
- Bogusz M., *Zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania* [w:] *idem*, M. Bąkowski, K. Kaszubowski, *Postępowanie odwoławcze w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Gdańsk 2019.
- Borkowski J. [w:] *idem*, B. Adamiak, *K.p.a. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Braun Binder N., *Vollautomatisierte Verwaltungsverfahren im allgemeinen Verwaltungsverfahren*?, „*Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*” 2016, z. 14.
- Chróścielewski W., *Zmiany w administracyjnym postępowaniu odwoławczym w świetle projektu nowelizacji k.p.a. z dnia 29 grudnia 2016 r.* [w:] *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, red. B. Jaworska-Dębska, Warszawa 2017.
- Cieślak S., *Formalizm postępowania cywilnego*, Warszawa 2008.
- Djefall Ch., *Das Internet der Dinge und die öffentliche Verwaltung – auf dem Weg zum automatisierten Smart Government?*, „*Deutsches Verwaltungsblatt*” 2017, z. 13.

- Gołaszewski P. [w:] *K.p.a. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2017.
- Hauser R., W. Piątek, *O potrzebie stosowania uproszczeń w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym* [w:] *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, red. J. Jagielski, D. Kijowski, M. Grzywacz, Warszawa 2018.
- Iserzon E. [w:] *idem*, J. Starościk, *K.p.a. Komentarz. Teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1965.
- Janowicz Z., *Dziesięciolecie k.p.a.*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1971, z. 2.
- Janowicz Z., *K.p.a. Komentarz*, Warszawa–Poznań 1992.
- Jaśkowska M., *Postępowanie uproszczone w kodeksie postępowania administracyjnego i w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, z. 4.
- Jaśkowska M. [w:] *eadem*, A. Wróbel, *K.p.a. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Jakimowicz W., *O normatywnej konstrukcji zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, z. 9.
- Jendrośka J., *Potrzeba nowego modelu procedury prawnej w administracji*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 3.
- Kasznicza S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946.
- Kaszubowski K., *Przebieg postępowania odwoławczego w ogólnym postępowaniu administracyjnym* [w:] *idem*, M. Bąkowski, M. Bogusz, *Postępowanie odwoławcze w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Gdańsk 2019.
- Kmieciak Z., *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011.
- Kmieciak Z. [w:] *K.p.a. Komentarz*, red. *idem*, W. Chróścielewski, Warszawa 2019.
- Knysiak-Sudyka H., Klat-Wertelecka L., *Model administracyjnego postępowania uproszczonego*, „Państwo i Prawo” 2016, z. 7.
- Knysiak-Sudyka H., Klat-Wertelecka L., *Postępowanie uproszczone (art. 35 § 3a, art. 163g-163l)* [w:] *Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012-2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017.
- Kotulska M., *Zasada szybkości i prostoty postępowania* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 2, *Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, red. J.P. Tarno, W. Piątek, Warszawa 2018.
- Ochendowski E., *Kodeks procedury prawnej w administracji czy kodeks postępowania administracyjnego?* [w:] *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności. Profesorowi zwyczajnemu dr hab. Januszowi Borkowskiemu przyjaciele i uczniowie*, Łódź 2004.
- Pleban M., *Prognozowane praktyczne aspekty administracyjnego postępowania uproszczonego* [w:] *Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 r.*, red. A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska, Katowice 2017.
- Piątek W., *Zrzeczenie się odwołania w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, z. 5.
- Prell L. [w:] *Verwaltungs-verfahrensgesetz mit Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz und Verwaltungszustellungsgesetz. Kommentar*, red. J. Bader, M. Ronellenfitsch, München 2016.
- Ramsauer U. [w:] *Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar*, red. U. Ramsauer, München 2019.
- Romańska M., *Administracyjne postępowanie uproszczone – ocena rozwiązań przyjętych w nowelizacji k.p.a. z 7.4.2017 r. i pewne propozycje de lege ferenda* [w:] *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, red. J. Jagielski, D. Kijowski, M. Grzywacz, Warszawa 2018.

- Rozmaryn S., *O projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1959, z. 4.
- Rozmaryn S., *O zasadach ogólnych k.p.a.*, „Państwo i Prawo” 1961, z. 12.
- Schoenmaker S., *Das Verwaltungsverfahrenrecht in Deutschland, Österreich und in der Schweiz – Rechtshistorische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen*, Verwaltungsarchiv 2019.
- Skóra A., *Obowiązek aktywizacji stron w postępowaniu dowodowym – w kwestii zmiany art. 7 k.p.a.* [w:] *Analiza i ocena zmian kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010–2011*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, G. Sibiga, Warszawa 2012.
- Skulová S., L. Potěšil, D. Hejč, R. Bražina, *Effectiveness of judicial protection against administrative silence in the Czech Republic*, „Central European Public Administration Review” 2019, z. 1.
- Szewczyk E., Szewczyk M., *O potrzebie ograniczenia wariantów rozstrzygnięć organu odwoławczego w trybie uproszczonym*, „Państwo i Prawo” 2016, z. 3.
- Szewczyk E., *Remonstracja w prawie administracyjnym procesowym*, Warszawa 2018.
- Szubiakowski M., *Postępowanie uproszczone – nowa instytucja polskiej procedury administracyjnej* [w:] *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, red. Z. Kmieciak, W. Chróścielewski, Warszawa 2018.
- Świdorski K., *Uwagi o niekomplikowaniu i upraszczaniu postępowania administracyjnego*, „Casus” 2013, z. 2.
- Windoffer A. [w:] *Verwaltungsverfahrensgesetz. Großkommentar*, red. T. Mann, Ch. Sennekamp, M. Uechtritz, Baden-Baden 2019.
- Wyporska-Frankiewicz J., *Zasada informowania stron* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 2, *Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, red. J.P. Tarno, W. Piątek, Warszawa 2018.
- Zadykiewicz P., *Instytucja administracyjnego postępowania uproszczonego w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 r.*, red. A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska, Katowice 2017.
- Ziekow J., *Das Verwaltungsverfahrenrecht in der Digitalisierung der Verwaltung*, „Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht” 2018, z. 16.
- Zimmermann J., *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Warszawa 1981.
- Zimmermann J., *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2017, z. 8.

Streszczenie

Wojciech Piątek

Uproszczenia w postępowaniu administracyjnym z perspektywy 60-lecia kodeksu postępowania administracyjnego

W opracowaniu podjęta została refleksja nad istotą oraz znaczeniem istniejących w postępowaniu administracyjnym jego uproszczeń. Dostrzegając konieczność dalszego upraszczania procedury administracyjnej, wskazano możliwe jej obszary, do których należy zastosowanie efektów postępu technologicznego zarówno w ramach komunikacji organu ze stronami, jak i podejmowania rozstrzygnięć oraz poszerzenie uproszczeń obecnych w ramach szczególnego trybu postępowania administracyjnego. Tryb ten jak najszybciej powinien znaleźć swoje zasto-

sowanie w praktyce. Stosowanie uproszczeń nie powinno pozostawać w sprzeczności z zasadą praworządności działania administracji publicznej oraz dążeniem do prawdy. Dla osiągnięcia wysokiego poziomu sprawności postępowania administracyjnego istotne znaczenie odgrywa profesjonalizm pracowników organów, którzy stosują przepisy procesowe w praktyce.

Summary

Wojciech Piątek

Simplifications in administrative proceedings from the perspective of the 60th anniversary of the Code of Administrative Procedure

The aim of this paper was to reflect on the essence and significance of simplifications existing in administrative proceedings. Recognizing the need for further simplification of the administrative procedure, its possible areas have been indicated, which include the application of the effects of technological progress both as part of the authority's communication with the parties and making decisions, as well as extending the simplifications of special administrative procedures. This mode should be applied as soon as possible. The use of simplifications should not violate the rule of law determining the activities of public administration and the pursuit of the truth. In order to achieve a high level of efficiency of administrative proceedings, the professionalism of the employees of the authorities applying procedural rules in practice plays a significant role.

Słowa kluczowe: postępowanie uproszczone, sprawność postępowania, elektronizacja, zrzeczenie się odwołania, autokontrola organu pierwszej instancji

Keywords: simplified proceedings, efficiency of proceedings, electronization, waiver of appeal, self-control of the first instance body