

Wstęp

Czas się nie spieszy – to my nie nadążamy.

Lew Tołstoj

Postępowanie administracyjne, rozumiane jako zespół norm prawnych określających tryb tworzenia decyzji administracyjnych, stanowi jedno z głównych ogniw realizacji idei państwa praworządnego¹. Artykuł 2 Konstytucji RP stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Strona w postępowaniu przed organem administracji publicznej ma prawo do rzetelnej i sprawiedliwej procedury, a prawo to jest korelatem demokratycznego państwa prawa. Ścisłe stosowanie prawidłowej procedury NSA uznał za jedną z głównych gwarancji sprawiedliwego wyniku konkretnego postępowania. W państwie prawnym wymagane jest nie tylko zrozumiałe, precyzyjne i zgodne z innymi regułami wynikającymi z istoty takiego państwa, unormowanie procedury, lecz również ścisłe jej stosowanie w praktyce, w szczególności zaś tych jej regulacji, które określają uprawnienia procesowe uczestników postępowania². Podstawowymi wartościami procesowymi wyznaczającymi kryteria oceny danej procedury pod kątem sprawiedliwości proceduralnej są m.in.: udział obywateli w podejmowaniu decyzji, działanie praworządności proceduralnej, w tym ustanowienie odpowiednich mechanizmów kontroli działań funkcjonariuszy, racjonalność proceduralna ujmowana jako rozumne postępowanie, które cechuje staranna, bezstronna i obiektywna analiza argumentów oraz uzasadnienie podejmowanych decyzji, równoznaczne z odrzuceniem arbitralności działania, prowadzenie procesu bez opóźnień oraz dążenie do realizacji wskazanych wartości procesowych³. Kryterium sprawiedliwości staje się sama procedura⁴, w ramach której istotne znaczenie mają zasady dotyczące każdego postępowania.

Jedną z zasad postępowania administracyjnego jest zasada szybkości postępowania będąca punktem wyjścia dla całej konstrukcji kodeksowych oraz swoistym szkieletem, wokół którego należy budować całą procedurę administracyjną⁵.

Na duże znaczenie procedury administracyjnej, w tym określonych zasad postępowania organów, zwraca uwagę Unia Europejska. Świadczą o tym podjęte działania

¹ H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony*.

² Wyr. NSA w Warszawie z 19.10.1993 r., V SA 250/93, ONSA 1994, Nr 2, poz. 84.

³ R. Summers, *Evaluating and Improving Legal Process*, s. 20–29, cyt. za: W. Lang, J. Wróblewski, *Współczesna filozofia*, s. 258–259.

⁴ J. Rawls, *A Theory of Justice*, s. 83.

⁵ R. Hauser, *Rola przepisów procesowych*, s. 24.

w celu uchwalenia wspólnego KPA dla wszystkich organów i instytucji europejskich. Efektem prac stał się zbiór zaleceń, które przybrały formę rezolucji Parlamentu Europejskiego z 15.1.2013 r. zawierającej zalecenia dla Komisji w sprawie prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego w Unii Europejskiej⁶. Głównym celem rozporządzenia w sprawie europejskiego prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego, zgodnie z zaleceniami Parlamentu Europejskiego, powinno być zagwarantowanie prawa do dobrej administracji za pomocą otwartej, efektywnej i niezależnej administracji w oparciu o europejskie prawodawstwo dotyczące postępowania administracyjnego. Unijna administracja ma udostępniać i promować najwyższe standardy administracji, zapewniać wysoki stopień przejrzystości i wydajności oraz wykazywać się sprawnym działaniem. Administracja powinna służyć obywatelom, oferować im wskazówki, pomoc i wsparcie, działać z odpowiednią uprzejmością, a tym samym unikać nazbyt skomplikowanych i długotrwałych procedur, oszczędzając w ten sposób czas i wysiłek obywateli oraz urzędników. W treści załącznika do rezolucji sprecyzowano sześć szczegółowych zaleceń dotyczących treści projektowanego rozporządzenia, odnośnie do: celu i zakresu rozporządzenia, związku między rozporządzeniem a instrumentami sektorowymi, ogólnych zasad odnoszących się do administracji, zasad regulujących decyzje administracyjne, przeglądu i zmiany własnych decyzji, formy i jawności rozporządzenia. Wśród zasad, jakie rozporządzenie powinno określać, wskazano na zasadę praworządności, niedyskryminacji i równego traktowania, proporcjonalności, bezstronności, spójności i uzasadnionych oczekiwań, poszanowania prywatności, uczciwości, przejrzystości, a także efektywności i użyteczności. Wprawdzie w zaleceniach nie sprecyzowano wprost zasady szybkości, jednakże wielokrotnie podkreślano, co wskazano wyżej, sprawność działania administracji. Jedno z zaleceń dotyczy sprecyzowania w rozporządzeniu terminów dotyczących wydawania decyzji. Decyzje administracyjne mają być podejmowane w rozsądnym terminie i bez opóźnień. Terminy określa się w odpowiedniej zasadzie dotyczącej konkretnego postępowania. Jeśli termin nie został ustalony, nie powinien on przekraczać 3 miesięcy od daty podjęcia decyzji w sprawie wszczęcia postępowania, jeżeli zostało ono wszczęte z urzędu, lub od daty złożenia wniosku przez zainteresowaną stronę. Jeżeli decyzja nie może zostać podjęta w tym terminie z przyczyn obiektywnych, takich jak konieczność zapewnienia czasu na poprawę wadliwego wniosku, złożoność sprawy, obowiązek zawieszenia postępowania do czasu podjęcia decyzji przez stronę trzecią itp., osoba zainteresowana zostanie o tym poinformowana, a decyzja zostanie podjęta w możliwie najkrótszym czasie. Reasumując, rezolucja Parlamentu Europejskiego z 15.1.2013 r. wskazuje z jednej strony na to, że sprawne, w tym szybkie, terminowe, działanie organów administracji jest działaniem przynoszącym korzyści zarówno obywatelom, jak i administracji. Z drugiej strony zwraca uwagę na fakt, że sprawne działanie organów jest jednym z elementów dobrej administracji. Wprawdzie przyjęte w projektowanym rozporządzeniu rozwiązania bezpośrednio nie wpłyną na prawo krajowe, jednak staną się kolejnym

⁶ www.europarl.europa.eu, dost ep: 30.6.2016 r.

zbiorem standardów europejskich będących swoistym wzorcem dla pracodawcy krajowego. W tym kontekście warto jest zwrócić uwagę na polskie regulacje prawne dotyczące sprawnego działania organów administracji publicznej. Za poruszeniem tematyki dotyczącej zasady szybkości postępowania przemawia wiele argumentów, m.in. aktualność poruszanej tematyki i zastosowanie powyższej zasady w każdym postępowaniu administracyjnym. Asumpt do zastanowienia się nad rolą zasady szybkości postępowania administracyjnego stworzył niewątpliwy rozwój technologii informacyjno-komunikacyjnych, społeczeństwa informacyjnego oraz rozwój e-administracji. Badania mają na celu znalezienie odpowiedzi na pytanie, czy tego rodzaju technologie w jakikolwiek sposób wpływają z jednej strony na szybkość działania administracji, a z drugiej strony na rozumienie zasady szybkości postępowania. Analizy wymaga również wpływ nowych regulacji prawnych, takich jak metryka sprawy, na realizację zasady szybkości. Celem podstawowym pracy jest próba odpowiedzi na pytanie, jak dzisiaj rozumiana jest zasada szybkości postępowania administracyjnego i czy tytułowa zasada jest wartością samą w sobie, czy też, aby była skuteczna, wymaga współzastosowania z innymi zasadami ogólnymi postępowania administracyjnego, przewidzianymi instytucjami administracji. Założonym z góry celem jest sformułowanie postulatów *de lege ferenda* w tym przedmiocie, aby mogły zostać wykorzystane przez ustawodawcę dla tworzenia spójnego prawa pozwalającego organowi działać sprawnie i skutecznie.

Problem obowiązków nakładanych na organy w zakresie funkcjonowania zasady szybkości postępowania administracyjnego ujmowany był w polskiej literaturze przede wszystkim z punktu widzenia bezczynności czy milczenia organów. W związku z zachodzącymi zmianami w codziennej rzeczywistości, które wpływają na tempo załatwiania spraw, zachodzi potrzeba pochylenia się nad powyższą zasadą i próby znalezienia odpowiedzi na pytanie, czy aktualnie obowiązujące rozwiązania prawne ułatwiają organom przestrzeganie zasady szybkości postępowania administracyjnego.

Następnym celem jest dokonanie teoretycznej oraz dogmatyczno-prawnej analizy obowiązków organów administracji publicznej w odniesieniu do zasady szybkości postępowania. Procesowa płaszczyzna badawcza jest powiązana ze sferą socjologicznych uwarunkowań. Nie można bowiem pomijać faktu, że postępowanie administracyjne ma niezwykle istotne społeczne znaczenie, gdyż jego funkcją jest urzeczywistnienie i wykonanie obowiązującego prawa. Dzięki mechanizmom postępowania administracyjnego ustalane są prawa obywatela, występującego jako strona postępowania, który mimo iż nie ma pozycji równej do organu, ma zagwarantowane prawa. Postępowanie administracyjne zapewnia zatem poszanowanie praw obywateli i porządkuje sposób działania organów. Tym samym, usuwając stany patologiczne, zapewnia stan pewności obrotu prawnego i stabilizacji. W centrum zainteresowania niniejszego opracowania znajdowała się zasada szybkości postępowania administracyjnego realizowana przez organy administracji publicznej, zaś poza zakresem zainteresowania pozostała zasada szybkości postępowania sądownoadministracyjnego, z wyjątkiem krótkiej analizy przepisów postępowania sądownoadministracyjnego zmierzających do realizacji tej zasady.

Opracowanie ma przede wszystkim charakter teoretyczny, stąd też podstawową metodą badawczą jest metoda dogmatyczna, pozwalająca na poddanie analizie aktualnie obowiązujących postanowień KPA. Jako wspomagającą zastosowano metodę analityczną – zastosowaną głównie w odniesieniu do dorobku doktryny prawa administracyjnego procesowego, ale również w pewnym stopniu nauk prakseologicznych. Posiłkowo wykorzystano metodę historyczno-prawną i porównawczą. W pracy wykorzystano również wyniki badań innych autorów stosujących metody badawcze właściwe dla innych dziedzin nauki.

W wyjaśnieniu znaczenia zasady szybkości postępowania administracyjnego pomocne jest orzecznictwo sądowe. W zasadzie to judykatura konkretyzuje, co w danym postępowaniu i dla danej sprawy znaczy szybko, a także kiedy brakuje szybkości w działaniu organów. Judykatura nie tworzy jednak definicji, a jedynie wyznacza ramy szybkiego postępowania. Dopiero ocena całokształtu przebiegu danego postępowania pozwala stwierdzić, czy rzeczywiście prawo do rozpatrzenia sprawy w sposób rzetelny zostało naruszone. Analiza orzecznictwa, podobnie jak dorobek nauki, została wykorzystana dla celu systemowego ujęcia ram zasady szybkości postępowania administracyjnego.

Ustalenia teoretyczne będące rezultatem zastosowania powyższych metod badawczych zostały uporządkowane w zasadzie w trzy podstawowe części. W pierwszej z nich (obejmującej trzy początkowe rozdziały) zostały omówione kwestie o charakterze podstawowym, dotyczące przedstawienia zasady szybkości postępowania administracyjnego na tle zasad ogólnych prawa, oraz geneza zasady szybkości postępowania administracyjnego. Rozwinięciem tych zagadnień stały się ustalenia wykraczające poza nauki prawne – w kierunku prakseologii, a dotyczące ujęcia szybkości postępowania jako dyrektywy prakseologicznej. Tę część pracy zamyka rozdział poświęcony wyrażaniu tytułowej zasady w prawie międzynarodowym, w prawie Unii Europejskiej, w Konstytucji oraz w postępowaniach cywilnym i karnym.

W drugiej części (obejmującej kolejne cztery rozdziały) przedstawiono wyznaczniki prawne zasady szybkości postępowania administracyjnego. Zaliczono do nich terminy, bezczynność, milczenie i przewlekłość postępowania administracyjnego. Omówione zostały czynności organu administracji publicznej mające wpływ na szybkość postępowania. W osobną grupę zebrano środki wsparcia prawnego zasady szybkości postępowania administracyjnego. W tym zakresie omówione zostały dewolucja kompetencji, fikcja decyzji, sygnalizacja, zażalenie i skarga na bezczynność organu lub przewlekłość postępowania administracyjnego. Zwięźleniem wskazanych rozważań tej części pracy są konstatacje dotyczące odpowiedzialności za naruszenie omawianej zasady.

Wstęp

W ostatniej, trzeciej, części pracy – obejmującej osobny rozdział – pochyłono się nad wpływem rozwoju technologii informacyjno-komunikacyjnych na realizację zasady szybkości postępowania administracyjnego.

Ze względu na ewolucję polskiego postępowania administracyjnego należy uściślić, że w pracy uwzględniono stan prawny na dzień 30.6.2016 r.

Gorzów Wielkopolski, luty 2017

Katarzyna Samulska