

Część I. Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne

(red. nauk. *Aleksander Jakubowski*)

Rozdział I

Zapomniana zasada ogólna Kodeksu postępowania administracyjnego – nakaz dążenia organu prowadzącego postępowanie do załatwienia sprawy

§ 1. Wprowadzenie

Kodeks postępowania administracyjnego to ustawa o szczególnym znaczeniu dla polskiego prawa administracyjnego, skodyfikowana przeszło 60 lat temu. Jego najistotniejsza część procesowa, korzeniami tkwiąca w rozwiązaniach ujętych w rozporządzeniu Prezydenta RP z 22.3.1928 r. o postępowaniu administracyjnym¹, wzorowanym z kolei na ustawie austriackiej z 21.7.1925 r., uprzednio zaś podbudowanej kilkudziesięcioletnią praktyką orzeczniczą wiedeńskiego Trybunału Administracyjnego². Podejmowane przez ostatnie lata jego kilkakrotne, znaczące nowelizacje, często uzupełniające o nowe konstrukcje, siłą rzeczy większą uwagę jursprudencji kierują na te rozwiązania³. Działania nowelizacyjne ustawodawcy wobec KPA są powodem nierzadko pogłębionych analiz, dotyczących zarówno zmian tych obszerniejszych⁴, jak i *prima facie* jedynie incydentalnych⁵. Na dalszy plan zdają się przeto schodzić konstrukty, które cechuje znaczna stabilność, warto jednak uwzględnić te wypowiedzi doktryny, w których akcentuje się postulat ciągłości nauki prawa i postępowania administracyjnego, tak aby zajmowanie się nowymi zjawiskami nie było przeciwstawiane zjawiskom i rozwiązaniom zastanym⁶.

* Dr hab. prof. ucz. *Robert Sawuła*, Rzeszowska Szkoła Wyższa, ORCID 0000-0002-4908-9902.

¹ Dz.U. RP Nr 36, poz. 341 ze zm.

² Zob. *Z. Janowicz*, Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym, Warszawa–Poznań 1987, s. 35.

³ Zob. np. naświetlenie motywów nowelizacji KPA dokonanej ustawą z 7.4.2017 r. o zmianie ustawy – KPA oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 935) – *Z. Kmiecik*, Dylematy reformy prawa o postępowaniu administracyjnym, PiP 2016, Nr 1, s. 3 i n.

⁴ Zob. np. *J. Zimmermann*, Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego, PiP 2017, Nr 8, s. 3 i n.

⁵ Np. *Z. Kmiecik*, Czy nowy kierunek rozwoju prawa o postępowaniu administracyjnym?, PiP 2023, Nr 5, s. 3 i n.

⁶ *J. Zimmermann*, Aksjomaty postępowania administracyjnego, Warszawa 2017, s. 11.

Wśród instytucji procesowych istotne znaczenie przydaje się zasadom ogólnym postępowania administracyjnego, w szczególności ujętym w rozdziale 2 – Zasady ogólne działu I KPA, gdzie wymieniono zarówno niektóre zasady przesadzające o modelu procedury, jak i zasady będące wytycznymi działania dla organów administracji, a nieodzwierciedlone już w dalszych przepisach KPA⁷. Judykatura niemal od zawsze eksponowała normatywne znaczenie zasad ogólnych, wywodząc, że są one „integralną częścią przepisów regulujących procedurę administracyjną i są dla organów administracji wiążące na równi z innymi przepisami tej procedury”⁸. W piśmiennictwie wielokrotnie wskazywano, że zasady te odgrywają rolę dyrektyw interpretacyjnych w stosunku do pozostałych przepisów KPA, co oznacza, że te ostatnie powinny być interpretowane tak, aby uszczerbku nie doznały wartości wynikające z zasad ogólnych. Oznacza to, że żaden szczegółowy przepis KPA nie może być tak interpretowany, aby jego znaczenie pozostawało w sprzeczności z którąś z jego zasad ogólnych⁹. W nauce prawa administracyjnego prezentuje się pogląd o umownym, konwencyjnym znaczeniu terminu „zasada”, uzależnionym od potrzeb badawczych, wskazując, iż przez „zasady ogólne” trzeba rozumieć nie tylko normy uznane za takie przez samego ustawodawcę, ale również te niesformułowane wprost, lecz dające się sformułować poprzez interpretację poszczególnych przepisów lub grup przepisów KPA albo innych aktów prawnych¹⁰.

Polski ustawodawca poza zgrupowaniem w art. 6–16 KPA oznaczonych przepisów zbiorczo określonych jako Zasady ogólne w tytule rozdziału 2 działu I KPA, nie dał dostatecznych wskazówek odnośnie do nazwy i ich wyodrębniania, z tego względu dokonywanie ich klasyfikacji i opatrywanie poszczególnych zasad nazwami pozostawione jest doktrynie i judykaturze. Odkodowanie, „wydobycie” z treści przepisów tego rozdziału KPA skutkuje nieuchronnymi różnicami interpretacyjnymi. Doktryna od dawna zdaje się akceptować stan, w którym katalog zasad ogólnych postępowania administracyjnego jest sprawą umowną, uogólnieniem teoretycznym, ponieważ ustawodawca nie nadaje nazw poszczególnym zasadom ogólnym, a tym samym nie ustala ich liczby, ponadto różni autorzy nie tylko podają odmienną ich liczbę, lecz również stosują rozmaite nazwy na określenia zasad, przyjmując zróżnicowane kryteria ich klasyfikacji¹¹. Nie oceniając tego zjawiska w kategoriach afirmacji lub jego braku, zgodzić się wypada z tym, że obraz zasad ogólnych postępowania administracyjnego może być tylko ich egzemplifikacją, w zależności od przyjętych preferencji teoretycznych, kryteriów klasyfikacji, możliwy jest bowiem ich zróżnicowany rozmiar nie tylko ilościowy, ale i również różnoraki opis ich treści, słowem nie obowiązuje tu jeden zunifikowany wzorzec¹². Na-

⁷ M. Wierzbowski, w: *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi* (red. M. Zimmermann), Warszawa 2010, s. 20. Pojęcie zasad postępowania administracyjnego w piśmiennictwie polskim funkcjonowało zanim jeszcze unormowano normatywnie ogólne postępowanie administracyjne – zob. np. S. Markiewicz, *Zasady postępowania administracyjnego, na podstawie orzeczeń tegoż Trybunału*, Kraków 2013, *passim* czy też W.S. Wächholz, *Zasada swobodnej oceny władzy administracyjnej w państwie prawnym*, Warszawa 1927, *passim*.

⁸ Wyr. NSA z 4.6.1982 r., I SA 258/82, Legalis.

⁹ W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2018, s. 53.

¹⁰ A. Wiktorowska, *Zasady ogólne KPA*, OMT 1979, Nr 4, s. 37.

¹¹ E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Toruń 1995, s. 25; J. Borkowski, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2007, s. 34.

¹² L. Żukowski, w: L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie administracyjne*, Przemysł–Rzeszów 2010, s. 65.

wet w opracowaniach ukazujących możliwie szeroko systematykę przyjmowanych w doktrynie zasad ogólnych postępowania administracyjnego, w tym zasad ogólnych samego KPA¹³, w ostatecznym ujęciu prezentowane jest autorskie podejście.

§ 2. Teoretyczno-prawne ujęcie zasady ogólnej KPA według A. Wiktorowskiej

W dorobku badaczy instytucji zasad ogólnych postępowania administracyjnego, a zasad ogólnych KPA w szczególności, znaczące miejsce zajmują prace A. Wiktorowskiej, która obok rozważań nad treścią poszczególnych zasad¹⁴, sporo uwagi poświęca samym zagadnieniom teoretycznoprawnym związanym z tą problematyką. Autorka przyznaje, że są one wdzięcznym polem do badań naukowych, tak teoretycznych, jak i praktycznych, wywodząc, iż można je bowiem analizować albo w świetle założeń filozofii prawa, albo w świetle dogmatyki prawniczej na potrzeby poszczególnych dyscyplin prawa, gdy wykonywane są one jako obowiązujące normy prawne przez organy administracji, stosujące KPA przy orzekaniu lub gdy stosowane są przez sądy administracyjne, sprawujące kontrolę nad orzecznictwem administracyjnym, według kryterium zgodności z prawem, czyli także z zasadami ogólnymi KPA¹⁵. W swoich badaniach nad koncepcją zasad ogólnych KPA A. Wiktorowska słusznie zauważa, że jednym z pierwszoplanowych zadań jest m.in. bliższe sprecyzowanie samego pojęcia zasady ogólnej KPA. W tym celu uznaje, iż możliwe jest zastosowanie jednej z dwu alternatywnych metod: dedukcyjnej, w ramach której definicja zasady ogólnej KPA będzie miała charakter definicji projektującej, oraz indukcyjnej, gdzie zdefiniowanie zasady ogólnej wymagać będzie analizy materiału normatywnego, a uzyskana definicja będzie miała charakter sprawozdawczy¹⁶. Analizując wady i zalety obu metod konstruowania zasady ogólnej KPA, A. Wiktorowska opowiada się za tym, aby prawnoteoretyczna koncepcja zasad ogólnych KPA oraz definicja zasady ogólnej, będąca istotnym elementem składowym tej koncepcji, powinny powstać w podsumowaniu analizy przepisów prawnych formułujących wprost zasady ogólne KPA oraz instytucji prawnych determinujących treść tych zasad¹⁷. Prowadząc swe badania nad zasadami ogólnymi KPA, za słuszne uznaje wyodrębnianie w każdej z nich związanych ze sobą aspektów – aspektu opisowego i aspektu dyrektywalnego. Dalej autorka zaś wskazuje, że nie można poprzestawać tylko na każdym z nich. Poprzestanie na aspekcie opisowym oznaczałoby potraktowanie danej zasady w sposób statyczny i jedynie komentatorski, co byłoby prawi-

¹³ Zob. A. Matan, w: G. Easzczyca, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 93–95; W. Piątek, w: *System PrAdmProc*, t. 2, cz. 2, 2018, s. 266–275.

¹⁴ Zob. np. A. Wiktorowska, *Zasada ugodowego załatwiania spraw spornych*, SI 1990, Nr 18; *idem*, *Zasada ogólna dwuinстанcyjności w postępowaniu administracyjnym*, Sam.Teryt. 1995, Nr 6; *idem*, *Zasada ogólna zaufania do administracji publicznej*, w: *Institucje procesu administracyjnego i sądownoadministracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ludwikowi Żukowskiemu* (red. J. Postuśny, Z. Czarnik, R. Sawuła), Przemysł–Rzeszów 2009.

¹⁵ A. Wiktorowska, *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego raz jeszcze*, w: *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego* (red. Z. Kmiecik, W. Chróścielewski), Warszawa 2018, s. 351.

¹⁶ A. Wiktorowska, *Metodologiczne aspekty badań nad koncepcją zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego (próba teoretycznego usystematyzowania zagadnień podstawowych)*, ATDP 2011, Nr 4, s. 205–207.

¹⁷ Autorka wskazuje, że temu celowi zdaje się służyć metoda indukcyjna charakteryzująca się zaletą szczegółowości i wszechstronności badań nad materiałem prawnym związanym z zasadami ogólnymi KPA oraz adekwatnością otrzymanych wyników do obowiązującego prawa – *ibidem*, s. 211.

dłowe, ale niepełne. Podobnie ocenia poprzestanie na aspekcie dyrektywalnym, które omijałoby problematykę gwarancji i wyjątków od zasady¹⁸.

§ 3. Zasady ogólne zawarte w art. 7 KPA

Uwzględniając wypracowane przez *A. Wiktorowską* elementy definicji zasady ogólnej KPA, uwagę spróbujmy obrócić na wypowiedź ustawodawcy zawartą w art. 7 KPA w aspekcie wyodrębniania i odkodowywania zeń nawet kilku zasad ogólnych Kodeksu. W wersji art. 5 KPA60 określono, że „w toku postępowania organy administracji państwowej stoją na straży praworządności ludowej i podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli”. Po pierwszej, gruntownej nowelizacji KPA w 1980 r.¹⁹ i zastosowaniu nowej, ciągłej numeracji przepisów, regulacja powyższa znalazła się w art. 7 KPA80. Pomijając drobne korekty tego przepisu²⁰, ustawodawca zmienił go również na mocy art. 1 pkt 1 ZmKPA10, nadając mu aktualnie obowiązującą treść: „w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli”. W nauce polskiego procesu administracyjnego z treści art. 7 KPA wyprowadza się na ogół wnioski o dających się z niego wydobyć niekiedy nawet trzech zasadach ogólnych KPA – praworządności²¹, prawdy obiektywnej oraz uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli²². Źródła tych zasad upatruje się w oznaczonych fragmentach art. 7 KPA, w pierwszym przypadku tej części, w której mowa, iż „w toku postępowania organy stoją na straży praworządności”. W odniesieniu do zasady prawdy obiektywnej przywoływane jest na

¹⁸ *A. Wiktorowska*, Teoretyczno-prawna koncepcja zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego, SPPub 2013, Nr 2, s. 17.

¹⁹ Ustawa z 31.1.1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 4, poz. 8) (nie obow.).

²⁰ Polegały na usunięciu określenia „ludowej” w odniesieniu do praworządności – art. 1 pkt 6 ZmKPA90, oraz zastąpieniu nazewnictwa „organy administracji państwowej” na „organy administracji publicznej” – art. 2 pkt 5 ustawy z 29.12.1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. Nr 162, poz. 1126 ze zm.).

²¹ Odnotować wypadnie wszak i te stanowiska doktrynalne, w których zasada praworządności jest „lokalizowana” w treści art. 6 KPA – zob. *M. Niezgodka-Medek*, *M. Szubiakowski*, Kodeks postępowania administracyjnego. Orzecznictwo. Piśmiennictwo, Warszawa 2021, s. 44. Nie można również nie dostrzegać i tych wypowiedzi, w których zasady praworządności dopatruje się w łącznym przywoływaniu art. 6 i 7 KPA *ab initio* – zob. np. *Z. Janowicz*, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 1987, s. 48; zob. *L. Bielecki*, *P. Ruczkowski*, Postępowanie administracyjne, Warszawa 2011, s. 37; *Z.R. Kmieciak*, Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekcyjne w administracji i postępowanie sądownoadministracyjne, Warszawa 2022, s. 62.

²² Zob. *J. Borkowski*, w: *B. Adamiak*, *J. Borkowski*, Postępowanie administracyjne, s. 35–36; *A. Matan*, w: *G. Łaszczycza*, *C. Martysz*, *A. Matan*, Postępowanie administracyjne, s. 98 i n.; *C. Martysz*, w: *G. Łaszczycza*, *C. Martysz*, *A. Matan*, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, t. 1, Komentarz do art. 1–103, Warszawa 2010, s. 110–111; *W. Chróścielewski*, *J.P. Tarno*, *P. Dańczak*, Postępowanie administracyjne, s. 58–61; *H. Knyśiak-Sudyka*, w: Postępowanie administracyjne (red. *T. Wós*), Warszawa 2017, s. 131 i 137. Różnice w nazewnictwie tych zasad nie wydają się szczególnie znaczące, spotkać można zatem określenia typu: „zasada praworządności działania organu administracji publicznej i dbałości o praworządne działanie stron i uczestników postępowania”, „zasada uwzględniania w postępowaniu i załatwianiu spraw interesu społecznego i słusznego interesu jednostki”, „zasada uwzględniania z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli”. *P. Przybylsz* dostrzega w art. 7 KPA zasady ogólne: legalizmu, prawdy obiektywnej, wyważania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli – *P. Przybylsz*, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2017, s. 58.

ogół sformułowanie: „w toku postępowania organy administracji publicznej (...), z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego (...) sprawy”, zaś ostatnia z identyfikowanych tu zasad ogólnych kryć ma się w końcowej części treści art. 7 KPA, gdzie użyto sformułowania – w kontekście załatwienia sprawy – „mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli”. W ocenie B. Adamiak art. 7 KPA *ab initio* w sformułowaniu „w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności” formułuje zasadę ogólną kontroli i nadzoru nad przestrzeganiem prawa w postępowaniu²³. Z kolei norma zawierająca się w sformułowaniu „w toku postępowania organy administracji publicznej podejmują wszelkie czynności (...) do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli” jest przez tę autorkę traktowana jako emanacja zasady ogólnej uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli²⁴. Dostrzec jednak wypada, że niekiedy całe sformułowanie „podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy” jest traktowane jako wyraz jednej, ale innej zasady – zasady prawdy obiektywnej²⁵. Takie stanowisko można *prima facie* tłumaczyć językowym znaczeniem użycia przez ustawodawcę spójnika „oraz”, choć – uwzględniając językowy jego wydźwięk²⁶ – ma on raczej znaczenie wskazujące na istnienie ważniejszej cezury w zdaniu. Ta część zatem treści art. 7 KPA, gdzie ustawodawca użył wyrażenia „oraz do załatwienia sprawy”, jest w doktrynie procesu administracyjnego łączona z opisową formą różnych zasad ogólnych dekodowanych z tej jednostki redakcyjnej KPA, względnie pomijana jest jako element kształtujący istnienie oznaczonej zasady ogólnej KPA.

§ 4. Wyodrębnienie zasady ogólnej dążenia organu do załatwienia spraw

Powyższe uwagi skłaniają do rozważenia, czy nie mamy aby w przypadku art. 7 KPA *in medio*, gdzie posłużono się frazą „oraz do załatwienia sprawy”²⁷, z działaniem kreatora prawa, które należałoby odczytać jako dające podstawę, by doszukiwać się w nim rodzajowo odrębnej zasady ogólnej KPA. W ramach takiego dociekania warto moim zdaniem przywołać stanowisko W. Dawidowicza, który bodaj jako jedyny z wybitniejszych badaczy polskiego procesu administracyjnego, wyodrębnił zasadę ogólną określaną przezeń jako zasada „dążenia organu prowadzącego postępowanie do załatwienia sprawy”. Zasadę tę wywodził właśnie

²³ B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2017, s. 69.

²⁴ *Ibidem*, s. 77; podobnie F. Elżanowski, w: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz (red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska), Warszawa 2011, s. 46.

²⁵ Tak A. Wróbel, w: A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2020, s. 125; podobnie C. Martysz, w: G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, Kodeks postępowania administracyjnego, t. 1, s. 118; J. Zimmermann, Aksjomaty postępowania administracyjnego, s. 69.

²⁶ Zob. Nowy słownik poprawnej polszczyzny PWN, <http://www.sjp.pwn.pl>.

²⁷ Określenia „sprawa” ustawodawca używa w rozmaity sposób w przepisach KPA, najczęściej przyjmuje się kontekst materialnoprawny sprawy administracyjnej, rozumianej jako zespół okoliczności prawnych i faktycznych, w których organ administracji publicznej stosuje normę prawa administracyjnego w celu ustanowienia po stronie określonego podmiotu (podmiotów) sytuacji prawnej w postaci udzieleniażądanego uprawnienia albo w postaci obciążenia z urzędu określonym obowiązkiem – zob. T. Wóś, Pojęcie „sprawy” w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego, AUWr 1990, Nr 10233, s. 329 i n. Zob. także J. Zimmermann, Polska jurysdykcja administracyjna, Warszawa 1996, s. 28 i n.; T. Kielkowski, Sprawa administracyjna, Kraków 2004, *passim*.

z części art. 7 KPA: „organ prowadzący postępowanie administracyjne winien podejmować wszelkie kroki niezbędne do załatwienia sprawy”²⁸. Autor uznawał przywołaną zasadę za kluczową, ponieważ wskazywać miała na cel postępowania administracyjnego i podporządkowywała temu celowi wszelkie działania organu administracji państwowej nie tylko w zakresie ustalenia faktycznych i prawnych okoliczności sprawy, ale w całym toku postępowania administracyjnego²⁹. Zasada ta – w ocenie tego autora – nakazuje organowi administracji dbać o skuteczność prowadzonego postępowania, tzn. zmierzać do osiągnięcia celu, którym jest rozstrzygnięcie sprawy będącej przedmiotem procesu administracyjnego³⁰. Uwzględniając tę myśl *W. Dawidowicza*, jak również wykorzystując prace *A. Wiktorowskiej* nad teoretycznoprawną koncepcją zasad ogólnych KPA, można pokusić się o rozważenie, czy da się przekonująco wywodzić, że art. 7 KPA zawiera także zasadę ogólną nakazu dążenia organu administracji publicznej do załatwienia sprawy.

Nie wydaje się sporne, że powyżej określona zasada ogólna jest sformułowana wprost w przepisie prawa, w tej części art. 7 KPA, gdzie mowa jest o tym, że „organy administracji publicznej, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do (...) załatwienia sprawy”. Tak ujęta norma prawna przejawia się jednak w wielu przepisach szczegółowych KPA. Podkreślić przy tym wypada, że określenia „załatwienie sprawy” ustawodawca używa kilkakrotnie także w innych przepisach samego rozdziału 2 – Zasady ogólne działu I KPA (art. 10 § 2, art. 11, art. 12 § 1 i 2, art. 13 § 2, art. 14 § 1a, 1b, 1c i 2 KPA)³¹, co może wskazywać na podkreślenie głównego celu wszczętego postępowania administracyjnego, a zarazem istoty tak rozumianej zasady ogólnej. Jest nią nakaz dążenia organu administracji publicznej do załatwienia sprawy administracyjnej. Jak przekonująco wywodzi *J. Zimmermann*, celem postępowania administracyjnego jest zawsze, niezależnie od jego wariantów, doprowadzenie do rozstrzygnięcia, które wnosi coś nowego do całego prawa administracyjnego, tworząc indywidualną i konkretną normę porządku prawnego. Uruchamia ono nowe stosunki prawne i jest zachowywane jako element administrowania, będącego większą całością³². W tych przypadkach najsilniejsze oddziaływanie zasady dążenia organu do załatwienia sprawy przejawia się, gdy chodzi o wypuklenie sprawności organu i dążenia do szybkiego – przy jednoczesnym zachowaniu waloru „prostoty” sposobu – załatwienia sprawy. Samo rozwinięcie takiej powinności następuje w przepisach rozdziału 7 działu I KPA – Załatwia-

²⁸ Zob. *W. Dawidowicz*, Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu, Warszawa 1983, s. 90, uwzględniając ówczesną treść cyt. przepisu.

²⁹ W konsekwencji postępowanie administracyjne – zdaniem *W. Dawidowicza* – winno okazać się skuteczne, tzn. doprowadzić do osiągnięcia celu, którym jest rozstrzygnięcie sprawy stanowiącej przedmiot postępowania – *W. Dawidowicz*, Postępowanie administracyjne, s. 90.

³⁰ *W. Dawidowicz*, Zarys procesu administracyjnego, Warszawa 1989, s. 38.

³¹ Od załatwienia sprawy na gruncie KPA ustawodawca odróżnia załatwienie sprzeciwu (art. 185 § 1, art. 187 KPA), załatwienie skargi (art. 232 § 1 i 2, art. 237 § 1, 2 i 3, art. 238 § 1 i 2, art. 248 § 1 i 2 KPA), załatwienie wniosku (art. 244 § 1 i 2, art. 245, 246 § 1, art. 248 § 1 i 2 KPA), załatwienie podania (art. 261 § 4 KPA).

³² *J. Zimmermann*, Aksjomaty postępowania administracyjnego, s. 37 i n. Jak dalej pisze ten autor: „nawet jeśli dane rozstrzygnięcie jest indywidualne i konkretne, dodaje się ono do ciągłego administrowania i ma rozgałęzione skutki w ramach tej funkcji państwa. Jeśli normy prawa administracyjnego nie znajdują bezpośredniego zastosowania, muszą one być skonkretyzowane i zindywidualizowane, a może to nastąpić wyłącznie po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego. Stwarza to dla tego postępowania oryginalną cechę (aksjomat). Postępowanie administracyjne staje się jedynym sposobem i jednocześnie konsekwentnym i logicznym mechanizmem zastosowania normy i to sposobem obligatoryjnym”.

nie spraw³³, w którym wskazano w szczególności maksymalne terminy załatwienia sprawy, w zależności od stopnia jej złożoności czy obszerności postępowania wyjaśniającego. Jeszcze mocniej taki aspekt jest zauważalny w odniesieniu do osłabienia innej zasady ogólnej, a wręcz dopuszczalności odstąpienia od niej. Chodzi tu o odstąpienie od zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, w przypadkach gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na groźącą niepowetowaną szkodę materialną (art. 10 § 2 KPA). Innymi słowy, w oznaczonych przypadkach realizacja powinności organu wynikającej z zasady ogólnej dążenia do załatwienia sprawy, przeważa nad potrzebą respektowania zasady ogólnej czynnego udziału strony. To charakter danej sprawy, potrzeba w jej ramach ochrony szczególnie istotnych wartości i dóbr sprawia, że zasada dążenia organu do załatwienia sprawy uzyskuje pierwszeństwo przed zasadą, której sensem jest respektowanie uprawnień procesowych strony do tego, aby móc czynnie uczestniczyć w czynnościach postępowania, poprzedzających załatwienie sprawy.

Zasada dążenia organu administracji publicznej do załatwienia sprawy jest także dostrzegalna w treści przepisów art. 99 i 100 KPA, odnoszących się do wyłaniających się wówczas obowiązków organu prowadzącego postępowanie, w razie wystąpienia przesłanki tzw. kwestii prejudycjalnej³⁴. Zgodnie z art. 93 KPA: „organ administracji publicznej, który z przyczyny określonej w art. 97 § 1 pkt 1–3a KPA zawiesił postępowanie wszczęte z urzędu, poczyni równocześnie niezbędne kroki w celu usunięcia przeszkody do dalszego prowadzenia postępowania. Tak samo postąpi organ w razie zawieszenia z tej samej przyczyny postępowania wszczętego na żądanie strony, jeżeli interes społeczny przemawia za załatwieniem sprawy”. Warto zauważyć, że w przepisie art. 99 zd. 1 KPA użyto sformułowania: „organ administracji publicznej (...) poczyni (...) niezbędne kroki”, którymi ustawodawca posługiwał się w treści art. 7 KPA *in medio*, w konstruowaniu samej ustawy dążenia organu do załatwienia sprawy³⁵. Innymi słowy, obowiązkiem organu zawieszającego postępowanie z urzędu z przyczyn określonych w art. 97 § 1 pkt 1–3a KPA³⁶, jest działanie na rzecz usunięcia tych przeszkód procesowych, tamujących drogę do załatwienia sprawy. Artykuł 100 KPA normuje z kolei sytuację, w której zachodzi obligatoryjność zawieszenia postępowania w sprawie, a to z uwagi na fakt, że jej rozpatrzenie i wydanie decyzji zależy od „uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd” w myśl art. 97 § 1 pkt 4 KPA. W takim przypadku na

³³ Na marginesie zasadniczych uwag, wydaje się, że tytułatura tego rozdziału mogłaby lepiej oddawać jego wartość, gdyby brzmiała – Terminy załatwienia spraw. Ustawodawca nazwał jednak w tym samym dziale I – Postępowanie odrębny rozdział 10 jako Terminy, i tym można sobie tłumaczyć pewien brak precyzji terminologicznej co do zawartości rozdziału 7 działu I KPA. Nie widziałbym specjalnych przeszkód do tego, aby – w razie ewentualnej głębszej przebudowy KPA – przepisy obu tych rozdziałów połączyć w jeden pod wspólną nazwą „Terminy”. Zasada rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie jest postrzegana jako zasada procesowa prawa administracyjnego. Tak ją ujmowano w opracowaniu komisji ekspertów państw członkowskich RE, autoryzowanym 31.5.1996 r. przez CDCJ – podają za Z. *Kmieciakiem*, *Ogólne zasady prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 43 i n.

³⁴ Zob. L. *Klat-Weretelecka*, *Zagadnienie wstępne jako przesłanka zawieszenia postępowania administracyjnego*, w: *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, Łódź 2000, s. 184–186; G. *Łaszczycza*, *Zawieszenie postępowania administracyjnego*, Kraków 2003, s. 87 i n.

³⁵ Wyrażenie „kroki niezbędne” zamieniono na „czynności niezbędne” nowelizacją ZmKPA10.

³⁶ Wydaje się, że ustawodawca powinien tu użyć określnika w liczbie mnogiej („przyczyny”), zatem unormowanie to powinno brzmieć: „organ administracji państwowej, który z przyczyn określonych w art. 97 § 1 pkt 1–3 KPA zawiesił postępowanie wszczęte z urzędu, poczyni równocześnie niezbędne kroki w celu usunięcia przeszkody do dalszego prowadzenia postępowania. Tak samo postąpi organ w razie zawieszenia z tych samych przyczyn postępowania wszczętego na żądanie strony, jeżeli interes społeczny przemawia za załatwieniem sprawy”.

organie spoczywa obowiązek wystąpienia równocześnie z zawieszeniem postępowania do właściwego organu lub sądu o rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego albo wezwania strony do wystąpienia o to w oznaczonym terminie, chyba że strona wykaże, że już zwróciła się w tej sprawie do właściwego organu lub sądu (art. 100 § 1 KPA). Szczególna sytuacja została ujęta w normie art. 100 § 2 KPA, z którego wynika, że „jeżeli zawieszenie postępowania z przyczyny określonej w art. 97 § 1 pkt 4 KPA mogłoby spowodować niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo poważną szkodę dla interesu społecznego, organ administracji publicznej załatwi sprawę, rozstrzygając zagadnienie wstępne we własnym zakresie”. Tę obligatoryjność zawieszenia postępowania i oczekiwania na rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego „znosi” właśnie zasada dążenia do załatwienia sprawy, tu także – z uwagi na podobny katalog dóbr i wartości, jak w art. 10 § 2 KPA³⁷ – organ jest zobowiązany załatwić sprawę. Gwoli ścisłości, sformułowanie zawarte w art. 100 § 2 KPA odnośnie do „załatwienia zagadnienia wstępnego we własnym zakresie”, nie jest zbyt precyzyjne i nie powinno się go rozumieć dosłownie. Chodzi w istocie o przyjęcie pewnej apriorycznej oceny co do sposobu rozstrzygnięcia tegoż zagadnienia wstępnego. Takie prawidłowe określenie wynika z treści art. 145 § 1 pkt 7 KPA, ujmującego jedną z przesłanek wznowienia postępowania, jaką jest sytuacja, w której w sprawie zakończonej decyzją ostateczną, ujawni się, iż „zagadnienie wstępne zostało rozstrzygnięte przez właściwy organ lub sąd odmiennie od oceny przyjętej przy wydaniu decyzji (art. 100 § 2 KPA)”. Ustawodawca, zdając się uwzględniać moc zasady ogólnej dążenia organu administracji publicznej do załatwienia sprawy, konstrukcją zawartą w art. 100 § 2 KPA nakazuje stosować także i w tym przypadku, gdy strona mimo wezwania (art. 100 § 1 KPA) nie wystąpiła o rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego albo gdy zawieszenie postępowania mogłoby spowodować niepowetowaną szkodę dla strony (art. 100 § 3 zd. 1 KPA)³⁸. W tych wszystkich przeto unormowaniach znajduje swe odzwierciedlenie zasada ogólna dążenia organu do załatwienia sprawy. Oczywiście oddziaływanie tej zasady niejako się na nowo zmaterializuje w czasie, gdy ustąpi przeszkoda procesowa, która legła u podstaw zawieszenia postępowania. W takim przypadku organ podejmie postępowanie z urzędu lub na żądanie strony (art. 97 § 2 KPA)³⁹.

§ 5. Treść zasady ogólnej dążenia organu do załatwienia sprawy

Według *A. Wiktorowskiej* jako norma prawna zasada składa się z hipotezy, dyspozycji i sankcji. Dyspozycją jest tu reguła powinienego lub dozwolonego zachowania się, hipotezą – okoliczności, w których dopuszczalne jest to zachowanie się, natomiast sankcją – system gwarancji wzmacniających generalny nakaz lub zakaz płynący z dyspozycji zasady ogólnej. Ogra-

³⁷ Wspólnymi przesłankami takiego działania jest względ na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego. W art. 10 § 2 KPA wskazano ponadto na „niepowetowaną szkodę materialną”. Wypada też zauważyć pewną niestabilność ustawodawcy przy posługiwaniu się pojęciami nieoznaczonymi, które – jak się wydaje – powinny być używane w sytuacjach tożsamyh, w tym samym znaczeniu. Poważna szkoda dla interesu społecznego to wszak coś innego niż niepowetowana szkoda materialna.

³⁸ W tym ostatnim przypadku organ może uzależnić załatwienie sprawy od złożenia przez stronę odpowiedniego zabezpieczenia – na ten temat zob. *R. Sawuła*, Zabezpieczenie w postępowaniu administracyjnym, w: *Jednostka wobec działań administracji publicznej* (red. *E. Ura*), Rzeszów 2001, s. 391–398.

³⁹ Nie dotyczy to przypadku zawieszenia na żądanie Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, w sytuacji gdy stroną postępowania jest podmiot w restrukturyzacji, o którym mowa w art. 2 pkt 44 BankFGwU. Tu dopiero wniosek tego funduszu o podjęcie postępowania wywoła skutek, w którym niejako odżywa moc zasady dążenia organu do załatwienia sprawy.

niczeniem sankcji (gwarancji) jest natomiast system wyjątków od zasady⁴⁰. Stosując te aspekty wypracowanej przez autorkę koncepcji zasad ogólnych KPA, przyjdzie uznać, że do hipotezy roztrząsanej zasady ogólnej dążenia organu administracji publicznej do załatwienia sprawy należeć będzie toczące się postępowanie prowadzone przez organ w sprawie ujętej w zakresie przedmiotowym KPA, dyspozycją będzie nakaz podjęcia wszelkich czynności zmierzających do załatwienia tej sprawy⁴¹, sankcją stanowiąc zaś będą wszystkie te urzędnictwa procesowe, służące urzeczywistnieniu istoty tej zasady ogólnej – załatwieniu sprawy administracyjnej. System gwarancji wzmacniających nakaz dążenia organu do załatwienia sprawy obejmować będzie chociażby konstrukcje zawarte w rozdziale 7 działu I KPA – Załatwianie spraw, z których wynika: obowiązek zawiadomienia strony o każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie, wskazania nowego terminu i pouczenia o prawie do ponaglenia (art. 36 § 1 KPA), możliwość skorzystania przez stronę z ponaglenia na beczynność lub przewlekłość postępowania (art. 37 § 1 KPA), możliwość ustalenia przez organ właściwy do rozpoznania ponaglenia, osób winnych beczynności lub przewlekłości (art. 37 § 6 pkt 2 lit. b KPA) oraz podleganie przez pracownika organu mającego załatwić sprawę odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa, jeżeli z nieuzasadnionych przyczyn nie załatwił sprawy w terminie lub prowadził postępowanie dłużej niż było to niezbędne do załatwienia sprawy (art. 38 KPA). Tymi gwarancjami są także środki ochrony prawnej realizowane chociażby w postępowaniu sądowniczym. Trafnie wskazuje się w doktrynie tego procesu, że w przypadku skargi na beczynność właściwość sądów administracyjnych dotyczy „niepodejmowania przez organy administracji nakazanych prawem aktów lub czynności w sprawach indywidualnych”⁴².

Ograniczeniem sankcji (gwarancji) wobec zasady dążenia organu do załatwienia sprawy będą te konstrukcje, które w oznaczonych sytuacjach procesowych wykluczają skuteczność domagania się od organu dążenia do załatwienia sprawy. Taką sytuacją będzie np. przypadek wyłączenia organu od załatwienia sprawy, choć zauważyć trzeba, że będzie to sytuacja przejściowa, skoro przepis art. 26 § 2 KPA określa reguły ustalania, jaki organ wówczas ma załatwić sprawę, względnie wyznaczyć organ do załatwienia sprawy. Tu także widać oddziaływanie zasady z art. 7 KPA *in medio*. Ograniczeniem sankcji w aspekcie zasady dążenia organu do załatwienia sprawy będzie również wystąpienie sporu o właściwość lub sporu kompetencyjnego⁴³. Nie można także wykluczyć działania ustawodawczego, polegającego na nakazie umorzenia postępowania w oznaczonym rodzaju sprawach administracyjnych⁴⁴. *Prima facie*

⁴⁰ A. Wiktorowska, Teoretyczno-prawna koncepcja zasad ogólnych, s. 17–18.

⁴¹ Odzwierciedleniem tego nakazu będzie chociażby występowanie do organu współdziałającego o wyrażenie opinii lub zgody albo zajęcie stanowiska w innej formie, gdy przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od współdziałania z innym organem. Będzie ta zasada odzwierciedlona także w przypadku zwołania posiedzenia w trybie współdziałania, gdy przyspieszy to zajęcie stanowiska. W przepisach art. 106 i 106a KPA użyto określenia „organ załatwiający sprawę”, co wskazuje na związek tych konstrukcji z podmiotem prowadzącym postępowanie, którego głównym celem jest jej załatwienie.

⁴² J.P. Tarno, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2012, s. 40.

⁴³ Do czasu rozpatrzenia sporu o właściwość, organ może podejmować tylko czynności niecierpiące zwłoki – zob. art. 23 KPA.

⁴⁴ Zob. np. art. 2 ust. 2 ZmKPA21 ustawy z 11.8.2021 r. o zmianie ustawy – KPA (Dz.U. z 2021 r. poz. 1491): „postępowania administracyjne w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji lub postanowienia, wszczęte po upływie trzydziestu lat od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji lub postanowienia i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy ostateczną decyzją lub postanowieniem, umarza się z mocy prawa”.

do tego katalogu wyłączeń gwarancji stosowania roztrząsanej zasady ogólnej można by zaliczać przypadek milczącego załatwienia sprawy, jako wyjątku od reguły z art. 104 § 1 KPA, według którego „organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej”⁴⁵. Uwzględniając doktrynalne uwagi odnośnie do natury konstrukcji prawnej milczenia administracyjnego w tym aspekcie, w którym występuje jako legalne niewykonywanie przez organy administracji publicznej kompetencji administracyjnej w formie działania⁴⁵, należałoby jednak takie rozumowanie wykluczyć. Nie jest wszakże wykluczone, że organ załatwiający sprawę, która może być załatwiona milcząco, czy to w formie milczącego zakończenia postępowania, czy też milczącej zgody, będzie zobowiązany uprzednio podejmować wszelkie niezbędne czynności zmierzające do wytworzenia u niego przekonania o dopuszczalności i zasadności takiego – milczącego – sposobu załatwienia sprawy. Trafnie w piśmiennictwie wskazuje się przeto, że milczące załatwienie sprawy musi się opierać na założeniu aktywności organu ukierunkowanej na osiągnięcie celu – doprowadzenie do rozstrzygnięcia zgodnego z przepisami obowiązującego prawa i jednocześnie będącego nośnikiem cech, które przesądzają, że będzie ono stanowiło zadość funkcji skuteczności postępowania administracyjnego w tych sprawach⁴⁶.

§ 6. Zakończenie

Podsumowując dotychczasowe uwagi, a także korzystając z dorobku *A. Wiktorowskiej* w zakresie teoretycznoprawnej koncepcji zasad ogólnych, jak również przypominając poglądy *W. Dawidowicza*, sądzę, iż można z przekonaniem wywodzić o potrzebie uwzględnienia w katalogu zasad ogólnych KPA zasady dążenia organu administracji publicznej do załatwienia sprawy. *Z. Kmiecik* słusznie wskazuje na to, że zasady prawa są, a w każdym razie powinny być, czynnikiem „projektującym” rozwój prawa, rodzajem aksjologicznych determinant przesądzających o kształcie przyjmowanych rozwiązań prawnych, podkreślając zarazem, że ich proces kształtowania nie został zakończony. Autor uznaje, że przeobrażenia społeczne naruszają potrzebę odwoływania się do ustawicznie modyfikowanych standardów, odkrywanych na nowo⁴⁷. Roztrząsana zasada ogólna może być dowodem na potrzebę zrekapitulowania dominujących poglądów, gdy idzie o odkodowywanie treści art. 7 KPA i wyodrębnianie tam ujętych zasad ogólnych KPA. Sens zakotwiczenia w doktrynie na nowo, jak i w praktyce, zasady dążenia organu administracji publicznej do załatwienia sprawy, tkwi w potrzebie uwypuklenia esencji prowadzonego postępowania w sprawie administracyjnej poddanej reżimowi ujętemu w KPA – jest nią jej załatwienie. Podstaw aksjologicznych zasady dążenia organu administracji publicznych doszukiwać się można także na gruncie recepcji myśli prawa rzymskiego, w którym słusznie zwracano uwagę, że państwo i społeczeństwo są zainteresowane w szybkim wyjaśnieniu sporów prawnych, a przepisy procesowe powinny to umożliwić⁴⁸. Taki sam postulat przyświecać powinien wykładni przepisów KPA.

⁴⁵ Zob. *P. Dobosz*, Milczenie i beczynność w prawie administracyjnym, Kraków 2011, s. 34 i n.

⁴⁶ Tak *M. Gajda-Durlik*, Instytucja milczącego załatwienia sprawy a efektywność postępowania, w: *Milczące załatwienie sprawy przez organ administracji publicznej* (red. *Z. Kmiecik, M. Gajda-Durlik*), Warszawa 2019, s. 39.

⁴⁷ *Z. Kmiecik*, *Ogólne zasady prawa administracyjnego*, s. 203.

⁴⁸ *Expedit rei publicae, ut finis sit litium* – *M. Kuryłowicz*, *Słownik łacińskich terminów, zwrotów i sentencji prawnych*, Lublin 1995, s. 72.

Rozdział II

Szybkość, prostota i wnikliwość jako determinanty postępowania administracyjnego

§ 1. Wprowadzenie

Celem działania administracji publicznej jest sprawne i efektywne realizowanie powierzonych jej ustawowo zadań¹. Podstawową formą tego działania jest stosowanie przepisów prawa przez wydanie decyzji w indywidualnej sprawie². Istotną rolę w tym zakresie odgrywają zasady wyrażone w art. 12 § 1 KPA, z których wynika dla organu nakaz działania w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. Przepis ten normuje jedną z zasad ogólnych postępowania administracyjnego, której realizacja stanowi przejaw prawa obywatela do dobrej administracji³.

Szybkość i prostota postępowania są wartościami procesowymi, które muszą być realizowane z uwzględnieniem nakazu wnikliwego działania przez organ zarówno w I, jak i w II instancji. Urzeczywistnienie tych zasad jest możliwe dzięki przepisom KPA, przewidującym wiele instrumentów prawnych mających sprzyjać ich realizacji.

Celem opracowania jest wykazanie istotnego wpływu zasady szybkości, prostoty oraz wnikliwości na przebieg postępowania administracyjnego oraz wydanie prawidłowego rozstrzygnięcia w sprawie. Podjęte w pracy rozważania zostaną przeprowadzone przy wykorzystaniu metody dogmatycznoprawnej.

* Dr hab. prof. ucz. *Joanna Smarż*, Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu, ORCID 0000-0002-2450-8162.

¹ *J. Smarż*, *Bezczywność i przewlekłość postępowania administracyjnego jako rażące naruszenie prawa*, w: *Srebrna księga jubileuszowa upamiętniająca XXV-lecie Wydziału Prawa i Administracji* (red. *R. Stefański*), Warszawa 2022, s. 516.

² *M. Wierzbowski, A. Wiktorowska*, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2023, art. 104.

³ Zgodnie z art. 41 KPP każdy ma prawo, aby jego sprawa została rozpatrzona bezstronnie, sprawiedliwie i w rozsądnym terminie przez organy i instytucje UE. Zob. *P. Żuradzki*, *Prawo do dobrej administracji w polskim porządku prawnym na tle Europejskiego kodeksu dobrej administracji*, w: *Duch praw w krajach Europy Środkowo-Wschodniej* (red. *M. Kępa, M. Marszał*), Wrocław 2016, s. 59–60. Obowiązek załatwienia sprawy w rozsądnym terminie wynika z art. 6 EKPCz, a także z art. 17 KDA – zob. *J. Świątkiewicz*, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji* (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych), Warszawa 2002, s. 33.

§ 2. Zasada szybkości i prostoty jako zasada ogólna Kodeksu postępowania administracyjnego

Jak słusznie zauważa *A. Wiktorowska*, zasady ogólne KPA, mając uzasadnienie tetyczne i aksjologiczne, wskazują pewne, uznane przez ustawodawcę za nadrzędne, wartości, których realizacji mają służyć normy obowiązującego prawa o postępowaniu administracyjnym. Zasady te traktowane są jako instrumenty modelowania postępowania administracyjnego zarówno na etapie tworzenia, jak i stosowania prawa⁴. Są one w specyficzny sposób nadrzędne wobec pozostałych norm KPA. Przyjmuje się, że są to normy o większej mocy wiążącej niż inne normy niezasadnicze⁵.

Zasady te mają istotny wpływ na załatwienie sprawy administracyjnej oraz na pozycję jednostki w tym postępowaniu⁶. Mają bowiem uporządkować sposób działania organów administracji publicznej, tak aby dawały jak największą gwarancję prawidłowego załatwienia sprawy.

Z uwagi na ich normatywny charakter są one dla organów wiążące na równi z innymi przepisami procedury administracyjnej⁷, a powinny być interpretowane i stosowane z uwzględnieniem innych, uszczegóławiających je przepisów KPA⁸. Same nie wprowadzają nowych, samoistnych instytucji, lecz mają być realizowane poprzez instytucje już istniejące⁹. Dlatego zostały one sformułowane w sposób ogólny, a ich uszczegółowienie ma nastąpić w procesie stosowania prawa.

W ten sposób została też określona zasada szybkości i prostoty, która jako zasada ogólna KPA, wyznacza sposób zachowania się organów administracji, gwarantując, że realizacja prawa jednostki do rozpatrzenia sprawy w postępowaniu administracyjnym nie tylko nie dozna uszczerbku, ale nastąpi w możliwie najkrótszym terminie. Dla odkodowania właściwego znaczenia tej zasady i zrekonstruowania jej funkcji procesowej niezbędne jest odwołanie się do konkretnych norm, które regulują przebieg postępowania administracyjnego oraz treść podejmowanych w tym postępowaniu czynności¹⁰. Potwierdził to wyrok WSA we Wrocławiu z 22.2.2017 r.¹¹, który wskazał, że organy administracji publicznej zobowiązane są do stosowania zasad wraz z innymi przepisami KPA, które pozostają w merytorycznym i funkcjonalnym związku z jedną lub kilkoma zasadami.

⁴ *A. Wiktorowska*, Teoretyczno-prawna koncepcja zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego, SPPub 2013, Nr 2, s. 17–18.

⁵ *S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński*, Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe, Warszawa 1974, s. 200.

⁶ *J. Smarż*, Nowe zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego chroniące interes jednostki w postępowaniu administracyjnym, w: *Ochrona praw jednostki w postępowaniu administracyjnym i podatkowym* (red. *S. Fundowicz, P. Możyłowski, T. Stanisławski*), Radom 2018, s. 15–22.

⁷ Wyr. WSA w Gliwicach z 17.4.2023 r., II SA/GI 255/23, Legalis; *M. Grzymisławska-Cybulska*, Nowelizacja artykułów 7, 8 i 16 KPA w doktrynie i orzecznictwie sądów administracyjnych, IN 2013, Nr 4, s. 105–106.

⁸ *P. Krzykowski*, Funkcje zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego, w: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie KPA* (red. *J. Niczyporuk*), Lublin 2010, s. 442.

⁹ Wyr. NSA z 12.3.2020 r., II GSK 1463/18, Legalis.

¹⁰ *Z. Kmiecik*, Problem funkcji i metody rekonstruowania zasad ogólnych KPA, PiP 2009, Nr 9, s. 8.

¹¹ II SA/Wr 580/16, Legalis.

§ 3. Triada podstawowych zasad

Zasada szybkości funkcjonuje nierozdzielnie z zasadą prostoty i wnikliwości, składając się na jeden z podstawowych normatywnych składników sprawności postępowania¹².

Moim zdaniem zasady te uzupełniają się, mimo iż mogłyby się wydawać, że mogą być one wzajemnie przeciwstawne. Należy jednak zauważyć, że wnikliwe postępowanie może być prowadzone szybko i przy zastosowaniu najprostszycy środków. Organ zobowiązany jest brać pod uwagę te trzy dyrektywy jednocześnie. Gdyby przyjąć pogląd odmienny, należałoby podać w wątpliwość cel sformułowania tej zasady. Zagadnienie to nie jest jednak tak jednoznacznie postrzegane w doktrynie.

W. Dawidowicz wskazywał, że z prakseologicznego punktu widzenia zasada szybkości zawiera w sobie dwie przeciwstawne i wzajemnie hamujące się dyrektywy, ponieważ organ powinien prowadzić postępowanie szybko, ale wnikliwie. Oznacza to sprzężenie ze sobą wewnętrznie przeciwstawnych wytycznych, gdyż wnikliwość wymaga czasu, a szybkość jest wrogiem wnikliwości¹³. Z kolei J. Lang podnosił, że chociaż nakazy szybkości, wnikliwości i prostoty są przeciwstawne, to trzeba przyjąć, że tak właśnie organy mają działać. Nie wystarczy zatem, aby organ prowadził postępowanie tylko wnikliwie, ponieważ powinien to czynić także szybko i za pomocą najprostszycy środków¹⁴.

K. Ziemiński wskazuje, że dyrektywy wnikliwego i szybkiego działania, oddziałując na siebie w procesie stosowania prawa, wyznaczają organowi optymalny sposób załatwienia sprawy. Zadaniem organu jest więc dobranie odpowiednich środków procesowych i takie kierowanie jego przebiegiem, aby jego cel został osiągnięty w rozsądnym terminie. Sprawa powinna być załatwiona na tyle szybko, na ile będzie to wynikiem jej wnikliwego rozpatrzenia bez naruszenia przepisów¹⁵. Analogicznie uznają Z. Niewiadomski i K. Jaroszyński¹⁶.

Podobnie Z. Janowicz wskazywał, że w art. 12 KPA ustawodawca nakazuje sprzężenie wnikliwości i szybkości działania¹⁷. R. Kędziora zauważa, że szybkość i prostota postępowania są wzajemnie uwarunkowane. Środkiem zapewniającym przyspieszenie biegu sprawy jest uproszczenie postępowania, czyli korzystanie z najprostszycy środków służących wyjaśnieniu i rozstrzygnięciu sprawy¹⁸.

Zasygnalizowana pozorna sprzeczność między szybkością i wnikliwością znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie, gdzie podnosi się, że zasada szybkości postępowania nie stanowi upoważnienia dla pomijania form postępowania, czy naruszania uprawnień procesowych stron w imię szybkości¹⁹. Z zasady tej nie wynikają wyjątki od norm KPA. Wskazuje

¹² K. Samulska, Zasada szybkości postępowania administracyjnego w prawie polskim, Warszawa 2017, rozdz. II.

¹³ W. Dawidowicz, Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu, Warszawa 1983, s. 95.

¹⁴ J. Lang, Zasady ogólne, w: E. Bojanowski, Z. Cieślak, J. Lang, Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnym, Warszawa 2004, s. 28.

¹⁵ K. Ziemiński, Alternatywy dla aktu administracyjnego, w: Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27.9.2006 r. (red. J. Zimmermann), Warszawa 2007, s. 418.

¹⁶ Z. Niewiadomski, K. Jaroszyński, w: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków (red. A. Mudrecki), Gdańsk 2012, s. 46–47.

¹⁷ Z. Janowicz, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa–Poznań 1992, s. 78.

¹⁸ R. Kędziora, Ogólne postępowanie administracyjne, Warszawa 2008, s. 112.

¹⁹ Wyr. NSA z 24.6.2021 r., I OSK 315/21, Legalis.