

# V. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

**Sprawozdanie z Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Simplifications of administrative procedure”,  
Poznań, 16–17 września 2021 r.<sup>1</sup>**

## 1. Geneza konferencji

W dniach 16–17 września 2021 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu odbyła się międzynarodowa konferencja naukowa poświęcona uproszczeniom w postępowaniach administracyjnych państw Grupy Wyszehradzkiej. Wzięli w niej udział pracownicy i doktoranci z wszystkich krajów należących do tej Grupy, reprezentujący następujące uczelnie: Uniwersytet Masaryka w Brnie (dr Lukáš Potěšil), Uniwersytet Comeniusa w Bratysławie (dr Mária Havelková), Uniwersytet Loránda Eötvösa w Budapeszcie (prof. uczelni dr Krisztina Rozsnyai, dr Virág Balogh, mgr Marcell István Kárász, Lili Luca Göncki) oraz Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu (prof. dr hab. Wojciech Piątek, dr Jan Olszanowski, dr Andrzej Paduch, mgr Igor Gontarz, mgr Piotr Ostrowski oraz mgr Benjamin Rozczyński). Obrady zostały podzielone na sesje tematyczne, podczas których zaprezentowano 16 referatów, pomiędzy którymi odbyła się dyskusja.

## 2. Prezentacja głównych tez referatów

W ramach pierwszej sesji poświęconej poszukiwaniu natury oraz przyczyn uproszczeń postępowania administracyjnego (*in searching for reasons and nature of simplifications in administrative proceedings*) jako pierwszy wystąpił dr Lukáš Potěšil, który przedstawił ogólną koncepcję uproszczeń w postępowaniu administracyjnym („Concept of simplifications”). Prelegent na wstępie poddał analizie pojęcie „postępowanie administracyjne”. W tym celu przytoczył treść art. 9 czeskiego k.p.a., który stanowi o tym, że „administrative procedure is procedure performed by administrative body

---

<sup>1</sup> Konferencja została zorganizowana w ramach grantu nr 21910091, nt. „Simplifications of administrative procedure” sfinansowanego przez Fundusz Wyszehradzki.

aimed at issuing a decision establishing, modifying or abolishing the rights or obligations of a nominated person in a particular case or declaring that a person has or does not have rights or obligations in a particular case". Analizując wskazany przepis, skupił się na takich zagadnieniach jak: „procedura”, „organ administracji publicznej”, „sprawa administracyjna”, „decyzja administracyjna” oraz „uprawnienia i obowiązki”, a także „adresat postępowania administracyjnego”. W dalszej kolejności dr Potěšil przedstawił zagadnienia upraszczania postępowania przez pryzmat procedury administracyjnej *sensu largo*. Zwrócił uwagę, że idea odformalizowania stanowi istotę procedury administracyjnej – odmiennie niż w przypadku procedury cywilnej. Wynika to bowiem z faktu, że na gruncie procedury administracyjnej dochodzi do zderzenia interesu prywatnego z interesem publicznym, gdzie zarówno jeden, jak i drugi wymaga ochrony z punktu widzenia państwa. Z uwagi na nierównorzędną pozycję uczestników postępowania (stron postępowania) i inkwizycyjny model działalności podmiotów administracji publicznej prawodawca podjął działania legislacyjne, które zniwelowały ten stan rzeczy, m.in. przez odformalizowanie postępowania administracyjnego. Jednocześnie dr Potěšil postawił następujące pytania:

1) Czy instytucja uproszczenia powinna odnosić się do kodeksu postępowania jako *lex generalis*, czy jedynie w stosunku do ustaw szczególnych stanowiących *lex specialis*?

2) Czy możliwe jest uproszczenie procedury administracyjnej bez zmiany przepisów?

3) Czy możliwe jest uproszczenie procedury administracyjnej bez uproszczenia procedury sądoadministracyjnej?

Prelegent zauważył, że problematyka upraszczania procedury administracyjnej powinna dotyczyć zarówno uczestników postępowania (stron postępowania), jak i organów administracji publicznej, sądów administracyjnych, a także szeroko rozumianego społeczeństwa (w tym pozostałych uczestników postępowania). Przedstawił argumenty pozytywne oraz negatywne w zakresie upraszczania postępowania administracyjnego. Do pierwszej grupy zaliczono m.in.: kompleksowość, ekonomię procesową, rozsądny termin załatwienia spraw administracyjnych oraz sprawność wydania decyzji, natomiast do drugiej: zagrożenie dotyczące naruszenia uprawnień procesowych uczestników postępowania (wydanie decyzji za wszelką cenę w jak najkrótszym czasie) oraz zbyt ni formalizm.

Następnie głos zabrał dr Andrzej Paduch z wystąpieniem pt. „Axiology of simplifications”. Na wstępie Prelegent przedstawił następujące pytania badawcze:

1) Jakie zasady w postępowaniu administracyjnym mają charakter zasad ogólnych?

2) Czy te zasady są względem siebie równe?

3) Jakie zasady korespondują z problematyką upraszczania postępowania administracyjnego?

W dalszej części wystąpienia dr Paduch zaznaczył, że analizując zagadnienie zasad w postępowaniu administracyjnym, należy mieć również na uwadze wpływ prawodawstwa międzynarodowego. W szczególności konieczne jest, aby uwzględnić takie dokumenty jak: Rekomendację Rady Europy Rec(2007)7 w sprawie dobrej administracji czy Rezolucję Parlamentu Europejskiego stanowiącą europejski kodeks dobrego zachowania administracji. Ponadto dokonał

stopniowego podziału zasad ogólnych. Do zasad pierwszego stopnia zaliczył zasady: praworządności, równości, proporcjonalności, pogłębiania zaufania oraz bezstronności, natomiast do drugiego stopnia: transparentności, prawa do bycia wysłuchanym, uzasadnionych oczekiwań, szybkości, efektywności, prawa do odwołania oraz sądowej kontroli. Zaznaczył, że w przypadku zderzenia zasad pierwszego i drugiego stopnia, pierwszeństwo ma zasada należąca do pierwszej kategorii. Jednocześnie dodał, że instytucja upraszczająca postępowanie administracyjne musi być zgodna ze wszystkimi zasadami pierwszego stopnia, natomiast wystarczające jest, aby spełniała co najmniej jedną zasadę należącą do katalogu zasad drugiego stopnia. Dokonując klasyfikacji zasad pod względem upraszczania procedury administracyjnej, dr Paduch wyodrębnił trzy grupy i przypisał każdej z nich zasadę ogólną. W ramach pierwszej grupy, obejmującej zasadę załatwiania sprawy w rozsądnym terminie, wskazał instytucję milczenia w administracji oraz odrębnej procedury uproszczonej. W ramach drugiej, dotyczącej zasady załatwiania sprawy za pomocą najprostszego środka, wyszczególnił takie instytucje jak publiczne ogłoszenie i wykorzystanie narzędzi elektronicznych. W obrębie trzeciej, obejmującej zasadę efektywności, przywołał instytucje: wydawania decyzji bez uzasadnienia, zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania i autokontroli. Podsumowując swoje wystąpienie, prelegent zaznaczył, że w jego ocenie poprzez pojęcie upraszczania procedury należy rozumieć działania zmierzające do polepszenia administracji.

Jako kolejna wystąpiła prof. Krisztina Rozsnyai, która skupiła się na europejskim kontekście upraszczania krajowych procedur administracyjnych („European context of simplifications”). Prelegentka zasygnalizowała dwa aktualnie występujące europejskie trendy dotyczące zmian w zakresie procedury administracyjnej. Pierwszy odnosi się do nurtu kodyfikacji (kodyfikacji i rekodyfikacji), a drugi – zmian systemowych (wzrostu efektywności, poprawy jakości relacji pomiędzy organem administracji publicznej a uczestnikiem postępowania oraz umocnienia zasady państwa prawa). Ponadto wskazała na proces rozwoju postępowania administracyjnego na poziomie europejskim, złożony z czterech hierarchicznych elementów:

- 1) zasad ogólnych postępowania administracyjnego;
- 2) zespołu przepisów prawa materialnego i procesowego, który reguluje określonego typu dziedzinę prawa administracyjnego;
- 3) zespołu przepisów, który reguluje określonego typu instytucję procesową prawa w sposób generalny;
- 4) zespołu przepisów, który reguluje określonego typu sprawy.

W dalszej części prezentacji prof. Rozsnyai omówiła poszczególne akty europejskie, które odnoszą się do zagadnienia „dobrej administracji”: Recommendation of the European Ombudsman (2000/2001), CdE CM/Rec 7(2007) on the Code of Good Administration, ReNEUAL Model Rules (2014/2015), EU Parliament Resolution 2016(2610) RSP.

W kolejnym panelu poświęconym uproszczeniom na poszczególnych etapach postępowania administracyjnego dr Jan Olszanowski przedstawił tematykę uproszczeń na etapie jego wszczęcia („Simplifications in the initiation phase of the administrative proceedings”). Wskazał na rozwiązania technologiczne pozwalające na uproszczenie postępowania, do których zaliczył:

- 1) możliwość złożenia wniosku w formie elektronicznej;
- 2) obowiązek przedstawienia informacji zapewniających elektroniczny sposób komunikacji;
- 3) uproszczenia w zakresie przedstawiania dowodów, które można pobrać z rejestrów urzędowych;
- 4) uproszczenia w zakresie okazywania pełnomocnictwa do działania w imieniu swoich mocodawców (pominięcie obowiązku okazania dokumentu pełnomocnictwa w sytuacji, gdy jest to możliwe na podstawie publicznie dostępnych rejestrów);
- 5) złożenie wniosku o wszczęcie postępowania na urzędowym formularzu.

W dalszej części wystąpienia dr Olszanowski skupił się na rozwiązaniach elektronicznych. Omówił zagadnienie wniesienia wniosku w formie elektronicznej z wykorzystaniem różnych instrumentów elektronicznych, np. platformy ePUAP, oraz jego weryfikacji pod względem poprawności wniesienia (z uwzględnieniem sprawdzenia właściwości organu oraz automatycznej weryfikacji w celu usunięcia braków formalnych). W dalszej kolejności wskazał na problematykę przedstawienia informacji zapewniających elektroniczny sposób komunikacji; wyszczególnił elementy procesowe, które odnoszą się do wyżej wskazanej problematyki:

- 1) przedstawienie przez stronę danych kontaktowych na początku postępowania (e-mail, numer telefonu);
- 2) udzielenie informacji o ewentualnych e-dostawach w trakcie postępowania;
- 3) udzielenie informacji o technicznych możliwościach wzięcia udziału w czynnościach procesowych prowadzonych przez organ;
- 4) zapewnienie przez organ możliwości wzięcia udziału w rozprawie przez stronę, która nie ma technicznych możliwości uczestniczenia w rozprawie.

Ponadto podkreślił, że z uwagi na zasadę prawdy obiektywnej oraz przepis art. 77 polskiego k.p.a., organ administracji publicznej zobligowany został, aby materiał dowodowy opierać w szczególności na dowodach bezpośrednio dostępnych dla organu, czyli: dostępnych w publicznych rejestrach, powszechnie znanych oraz dostępnych *ex officio*. Kończąc swoje wystąpienie poświęcił zagadnieniu prekluzji dowodowej. Wskazał, że w tym celu należałoby rozszerzyć obowiązek przedstawienia dowodów przez stronę postępowania na wstępnym etapie postępowania (w momencie składania wniosku), z wyjątkiem sytuacji, gdy strona nie mogła ich przedłożyć wcześniej, a przyjęcie i rozpoznanie spóźnionego wniosku dowodowego nie opóźni postępowania lub zaistnieją inne uzasadnione wyjątkowe okoliczności.

W obrębie kolejnego wystąpienia dr Lukáš Potěšil poddał analizie zagadnienie upraszczania postępowania administracyjnego na etapie dowodowym („Evidence proceedings”). Rozpoczął od przywołania przepisu art. 3 czeskiego k.p.a., który stanowi o tym, że „unless otherwise provided by law, the administrative body shall proceed in such a way as to determine the state of affairs about which there are no reasonable doubts, to the extent necessary for the compliance of its act with the requirements specified in § 2”. Występujący podkreślił, że przepis ten, stanowiący zasadę prawdy materialnej, jest uproszczeniem samym w sobie, gdyż z punktu widzenia strony postępowania to na organie ciąży zebranie materiału dowodowego, natomiast strona postępowania ma uprawnienie w postaci możliwości złożenia wniosku o przeprowadzenie dowodu. Przedstawił i omówił przypadki, w których

podczas fazy postępowania dowodowego, można dostrzec rozwiązania o charakterze upraszczającym postępowanie. Wśród nich wymienił m.in.: możliwość złożenia wniosku w formie elektronicznej, przeprowadzenie czynności procesowych, np. przesłuchania świadka, z wykorzystaniem narzędzi elektronicznych (MS Teams, Skype czy Zoom). Do innych instytucji procesowych upraszczających postępowanie zaliczył: terminy procesowe, milczenie w administracji czy stosowanie formularzy urzędowych. Jednocześnie Prelegent wskazał na szczególny rodzaj postępowania – tzw. postępowanie sporne (art. 141 czeskiego k.p.a.), polegające na przeprowadzeniu postępowania dowodowego jedynie na podstawie materiału dowodowego przedłożonego przez strony postępowania. W przypadkach szczególnych, np. z uwagi na niewielki zasób dokumentów lub ich niezachowanie się, organ uprawniony jest do przyjęcia oświadczenia strony postępowania jako źródła informacji w sprawie.

W dalszej kolejności dr Mária Havelková przedstawiła zagadnienia dotyczące uproszczeń na etapie podejmowania rozstrzygnięcia w postępowaniu administracyjnym („Simplifications of administrative proceeding in the phase of case resolution”). Na wstępie podniosła, że aby decyzja była prawnie wiążąca dla jej adresata, powinna być: wydana zgodnie z prawem przez upoważniony organ, oparta na rzetelnych faktach, zawierać określone wymagania formalne oraz wymagania merytoryczne: oświadczenie (rozstrzygnięcie), rozumowanie (uzasadnienie), pouczenie. W dalszej części wystąpienia Prelegentka omówiła instrumenty związane z rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej (ugodę, wykonanie decyzji administracyjnej oraz prawo do pomocy prawnej).

W odniesieniu do problematyki wykonania decyzji administracyjnej dr Havelková wyodrębniła dwie możliwości: egzekucję prowadzoną przez organ administracyjny, który wydał decyzję, albo skierowanie sprawy do komornika. Przy czym dodała, że w wielu przypadkach organ decyduje się na drugie rozwiązanie, gdyż:

- 1) nie ma dostatecznej liczby pracowników;
- 2) pracownicy organu nie mają wykształcenia na odpowiednio wysokim poziomie, a nadto nie są przeprowadzane szkolenia, aby ten stan rzeczy zmienić;
- 3) prawodawstwo jest złożone;
- 4) odciąża ono organ w zakresie egzekwowania obowiązku.

Następnie prof. Wojciech Piątek przedstawił zagadnienie pt. „Simplifications in appeal procedure”. Na wstępie zaznaczył, że w każdym z państw Grupy Wyszehradzkiej funkcjonuje procedura odwoławcza. Przy czym, o ile na chwilę bieżącą procedura dwuinstancyjna jest powszechnie stosowana w Czechach, Słowacji i Polsce, tak na Węgrzech podlega ona ograniczeniom. Jednocześnie dodał, że istota odwołania administracyjnego w państwach Grupy Wyszehradzkiej rozumiana jest jako możliwość powtórnego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia tej samej sprawy administracyjnej lub jako kontrola decyzji wydanej przez organ administracji I instancji. Co ważne, odwołanie administracyjne daje szansę na wydanie decyzji zgodnej z prawem, akceptowalnej dla wszystkich stron postępowania. Instytucja odwołania ma na celu uwolnienie sądów od sporów, które mogą być rozstrzygane bezpośrednio przed właściwym organem administracyjnym. W dalszej części wystąpienia prof. Piątek przeanalizował wymogi formalne odwołań w poszczególnych państwach Grupy Wyszehradzkiej. O ile w Polsce czy na Słowacji wymogi formalne dotyczące odwołań są na niskim poziomie (wystarczające jest odpowiednie

zaadresowanie odwołania, wniesienie go w ustawowym terminie oraz wyrażenie niezadowolenia), o tyle w przypadku Czech czy Węgier wymóg ten jest na wyższym poziomie (wskazanie konkretnych zarzutów). Zgodnie z przepisem art. 82 § 2 czeskiego k.p.a. odwołanie powinno zawierać informacje, przeciwko jakiej decyzji jest skierowane, w jakim zakresie jest kwestionowane oraz w jakim przypadku doszło do kolizji z przepisami prawa lub jakie nieprawidłowości posiada sama decyzja lub poprzedzające ją postępowanie. Elementy, które powinno zawierać odwołanie, zostały wyróżnione w węgierskim k.p.a. W odwołaniu skarżący może powołać się na nowe fakty tylko wtedy, kiedy nie wiedział o nich w postępowaniu w I instancji lub nie powołał się na nie bez własnej winy (art. 118 § 2 węgierskiego k.p.a.). Na koniec wystąpienia Prelegent przedstawił następujące postulaty *de lege ferenda*, warte rozważenia przez pozostałych prawodawców z państw Grupy Wyszehradzkiej, przez pryzmat uproszczenia rodzimego postępowania odwoławczego:

1) przyznanie uprawnienia organowi I instancji do decydowania o odrzuceniu odwołania (zgodnie z węgierskim k.p.a. z 2004 r.);

2) wyłączenie skutku zawieszającego odwołanie (zgodnie z polskim i słowackim k.p.a.);

3) zobowiązanie organu odwoławczego przez sąd administracyjny do wydania decyzji merytorycznej (zgodnie z polską ustawą o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

W dalszej kolejności głos zabrała prof. Krisztina Rozsnyai, która poświęciła uwagę szczególnym trybom postępowania, modyfikującym ogólne postępowanie administracyjne („Simplified administrative proceedings as a specific type of procedure”). Prelegentka rozpoczęła wystąpienie od przedstawienia aktualnych trendów dotyczących kompleksowości postępowania administracyjnego. Wyróżniła trzy dominujące przypadki: sprawiedliwy proces (w szczególności postępowanie sądownoadministracyjne), wysokie standardy przebiegu postępowania oraz uproszczenie postępowania administracyjnego. Następnie Prelegentka skupiła się na trzecim ze wskazanych trendów i omówiła trzy przejawy uproszczenia postępowania: postępowanie uproszczone jako postępowanie szczególne, odejście od kazuistyki na rzecz generalności oraz modyfikacja długości postępowania, np. w drodze likwidacji postępowania dwuinstancyjnego. W pozostałej części prezentacji prof. K. Rozsnyai skupiła się na omówieniu procesu upraszczania węgierskiego postępowania administracyjnego. Przedstawiła między innymi wyniki dotyczące efektywności orzeczniczej na skutek znacznego ograniczenia postępowania administracyjnego dwuinstancyjnego. Z zaprezentowanych badań wynikało, że liczba załatwianych spraw przez organy drugiej instancji spadła o prawie 83 proc., natomiast w przypadku spraw podatkowych, gdzie utrzymano dwuinstancyjne postępowanie, nastąpił spadek jedynie o 9 proc. Jednocześnie doszło do znacznego obciążenia sądów administracyjnych, gdyż w ciągu roku liczba orzeczeń wzrosła o 202 proc. Ponadto prof. Rozsnyai zasygnalizowała spadek efektywności postępowania administracyjnego, spowodowany liczbą załatwianych spraw za pomocą instytucji milczenia w administracji, na skutek wniesionego zawiadomienia. Jak wynika z analizy liczby prowadzonych spraw, zauważalny jest spadek z poziomu 14 722 609 spraw w pierwszej połowie 2019 r. do 8 059 424 w drugiej połowie 2020 r. W podsumowaniu swojego wystąpienia wskazała, że kroki legislacyjne, które od 2015 r. podjął węgierski



prawodawca w zakresie uproszczenia węgierskiej procedury administracyjnej, wywierają negatywny skutek w postaci ograniczenia ochrony procesowej strony, ograniczenia sytuacji pozwalających na udział uczestników na prawach strony (organizacji społecznych), zmniejszenia liczby sposobów dochodzenia roszczeń administracyjnych oraz ograniczenia ochrony sądownoadministracyjnej.

W dalszej kolejności dr Virág Balogh przedstawiła prezentację pt. „Simplification methods in special administrative proceedings”. Prelegentka w swoim wystąpieniu skupiła się na zagadnieniu uproszczeń w szczególnym postępowaniu administracyjnym – rynku regulowanym. Przedstawiła i omówiła uproszczenia w postępowaniach regulowanych z punktu widzenia organu oraz strony postępowania. Do pierwszej grupy uproszczeń zaliczyła możliwość współpracy między organami administracji publicznej (Europejska Sieć Konkurencji i Sieć Współpracy w zakresie Ochrony Konsumentów) oraz ciężar dowodu spoczywający na przedsiębiorcach, natomiast do drugiej – możliwość zawarcia umowy administracyjnej, rozliczenia w postępowaniu administracyjnym czy zawarcia ugody w postępowaniu sądowym. Na koniec wystąpienia, w ramach postulatów *de lege ferenda*, przedstawiła rozwiązania aktualnie funkcjonujące na Węgrzech: umowę administracyjną (umowę między podmiotem administracji publicznej a klientem), zobowiązanie w postępowaniu administracyjnym (oferowane przez klienta w celu zaradzenia szkodom konsumenckim), ugodę w postępowaniu administracyjnym (oferowaną przez klienta w celu naprawienia szkody spowodowanej naruszeniem), ugodę w postępowaniu sądownoadministracyjnym (strony mogą zawrzeć ugodę podczas postępowania sądownoadministracyjnego; ugoda nie może być sprzeczna z pierwotnym rozstrzygnięciem administracyjnym).

W ramach panelu doktorancko-studenckiego Lili Luca Gönczi, studentka Uniwersytetu Loránda Eötvösa w Budapeszcie, zaprezentowała wystąpienie pt. „The sui generis nature of legal protection in the case of regional development aid – focused on irregularity”. Celem wystąpienia było omówienie problematyki współfinansowania ze środków unijnych określonego typu inwestycji z perspektywy upraszczania postępowania administracyjnego. Jak wskazała, stosunek pomocy powstaje w momencie przyznania dotacji.

Mgr Igor Gontarz przedstawił referat pt. „Automation of administrative proceedings as its simplification”. Występujący zauważył, że uproszczenia postępowania administracyjnego z perspektywy automatyzacji wydawania decyzji, przejawiać się będą w postaci odciążenia człowieka od rutynowych zadań oraz wsparcia lub zastąpienia człowieka w procesie wydawania decyzji. Jednocześnie wskazał na mankamenty związane z przyjęciem proponowanych rozwiązań: stronniczość, niesprawiedliwość w procesie wydawania decyzji; transparentność oraz odpowiedzialność w zakresie nadzoru i wątpliwa ochrona danych osobowych, prywatności oraz uprawnień procesowych strony postępowania.

Doktorant z Uniwersytetu Loránda Eötvösa w Budapeszcie Marcell Kárász zaprezentował wystąpienie pt. „Simplified administrative proceedings as a specific type of procedure”. Przedstawił i omówił dwa z trzech postępowań istniejących w węgierskim k.p.a., które można nazwać uproszczonymi. Pierwsze z nich nazywane jest postępowaniem automatycznym (automatic decision-making), natomiast drugie – postępowaniem skróconym (summary procedure). Każde z nich charakteryzuje się

krótszym okresem procedowania: postępowanie automatyczne – 1 dzień, a postępowanie skrócone – do 8 dni (pełne postępowanie administracyjne trwa na Węgrzech do 60 dni). Ponadto obydwa postępowania posiadają wspólne przesłanki do ich zastosowania: wszystkie fakty i okoliczności są znane organowi oraz nie ma stron postępowania o przeciwnych interesach. Występują również przesłanki odrębne między nimi: w przypadku postępowania automatycznego – brak postępowania wyjaśniającego oraz występowanie przepisu, który dopuszcza zastosowanie tejże procedury, w przypadku postępowanie skróconego – brak przepisu, który zabraniałby zastosowania tejże procedury.

Prof. Wojciech Piątek wraz z doktorantem mgr. Piotrem Ostrowskim zaprezentowali temat „Simplifications of administrative procedure – ADR in Visegrad Countries”. Prelegenci przedstawili istniejące przykłady alternatywnych form rozwiązywania sporów, a następnie omówili zalety oraz wady ADR.

Dr Lukáš Potěšil w swoim ostatnim podczas konferencji wystąpieniu („Cooperation”) poruszył zagadnienie „współpracy” w postępowaniu administracyjnym. Zdaniem Prelegenta poprzez pojęcie „współpraca organów administracji publicznej” należy rozumieć współpracę organu administracji publicznej prowadzącego postępowanie i strony postępowania lub uczestnika postępowania albo organów administracji publicznej (np. w przypadkach, gdy wymagana jest wiedza specjalistyczna). W odniesieniu do pierwszej formy współpracy w postępowaniu administracyjnym Prelegent podkreślił, że możliwość jej wystąpienia uzależniona jest od kilku czynników, takich jak: ograniczenia formalistycznego języka prawnego, udzielania wskazówek czy stwarzania warunków, które będą wzbudzać u strony postępowania poczucie zaufania do organu. W przypadku drugiej formy, w jego ocenie skutecznymi narzędziami służącymi wzmocnieniu współpracy organów administracji publicznej będą instrumenty związane z elektroniczną administracją, np. udostępnianiem dokumentów urzędowych w elektronicznej formie za pośrednictwem skrzynek danych (databoxes), ścisłe przestrzeganie terminów urzędowych, a także stosowanie instytucji milczenia w administracji. W podsumowaniu dr Potěšil zaznaczył, że organy administracji publicznej oraz ich urzędy powinny być bardziej otwarte na interesantów, a także na bieżąco dostosowywać świadczone usługi do aktualnych oczekiwań społecznych i rozwiązań technicznych.

Mgr Beniamin Rozczyński przedstawił tematykę dotyczącą wpływu nowych technologii na uproszczenie postępowania administracyjnego („The impact of new technologies on simplifying the administrative procedure”). Celem wystąpienia było omówienie wpływu nowych technologii oraz wybuchu pandemii COVID-19 na rozwój postępowania administracyjnego w zakresie jego elektroniczacji. Na wstępie wskazał na przepis art. 15zzzzzn pkt 1) rodzimej tzw. ustawy covidowej, stanowiący o tym, że „w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, w szczególności, gdy urząd administracji obsługujący organ administracji publicznej wykonuje zadania w sposób wyłączający bezpośrednią obsługę interesantów, organ administracji publicznej może odstąpić od zasady określonej w art. 10 zasada czynnego udziału stron w postępowaniu § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego także w przypadku, gdy wszystkie strony zrzekły się swego prawa”, oraz podkreślił, że znaczne ograniczenie kontaktów z urzędnikami wymusiło stworzenie rozwiązań pozwalających na przeciwdziałanie zaistniałej



sytuacji. Skutkiem nagłych działań legislacyjnych było stworzenie instytucji doręczenia hybrydowego (art. 39<sup>3</sup> polskiego k.p.a.) czy wykorzystanie narzędzi elektronicznych (instrumentów audiowizualnych) do przeprowadzenia czynności procesowych, np. przeprowadzenia rozprawy (art. 15zzzzzn pkt 3 ustawy covidowej) lub udostępnienia akt postępowania (art. 15zzzzzn pkt 2 ustawy covidowej). W dalszej części Prelegent skupił się na instytucji profilu zaufanego i Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP) lub innych instrumentach funkcjonujących w pozostałych państwach Grupy Wyszehradzkiej (w Czechach i Słowacji – mail box, na Węgrzech – platforma SZUF), które służą załatwieniu spraw administracyjnych. Podkreślił, że w każdym z państw Grupy Wyszehradzkiej podczas poszczególnych fal zachorowalności na COVID-19 następował zauważalny wzrost zainteresowania alternatywnymi (elektronicznymi) formami kontaktu z administracją publiczną. Na skutek dużego zainteresowania na Węgrzech skuteczność orzecznicza organów administracji publicznej przełożyła się na dużą liczbę prowadzonych i załatwionych spraw (od średnio 336 tys. spraw miesięcznie do 1,2 mln). Podobny trend można było dostrzec w Polsce, gdyż skuteczność w załatwianiu poszczególnych spraw administracyjnych, które nie wymagają postępowania wyjaśniającego, wzrosła w wielu przypadkach co najmniej trzykrotnie. Jednocześnie zastrzegł, że mimo podejmowanych działań legislacyjnych nie mają one charakteru kompleksowego, gdyż nie rozwiązują obecnych zagrożeń związanych z rozwojem elektronicznej postępowania administracyjnego z uwagi na:

- 1) brak odpowiedniego zaplecza technicznego zarówno dla organu, jak i stron postępowania;
- 2) brak odpowiednich zasobów, zwłaszcza na poziomie jednostek samorządu terytorialnego;
- 3) brak odpowiedniego przeszkolenia urzędników;
- 4) brak odpowiedniej ochrony danych;
- 5) niski poziom cyfryzacji samych urzędów, m.in. w zakresie przechowywania i archiwizacji dokumentów;
- 6) brak systemowej jednolitości urzędów.

W związku z tym Prelegent przedstawił postulaty *de lege ferenda*, które w pewnym stopniu mogłyby zniwelować dostrzeżone zagrożenia:

- 1) wprowadzenie jednolitej skrzynki elektronicznej, do której każdy miałby dostęp (pełnoletnia osoba fizyczna i osoba prawna);
- 2) wprowadzenie jednolitego systemu informatycznego, w szczególności w obszarze administracji rządowej;
- 3) wprowadzenie priorytetu w zakresie przechowywania dokumentów w wersji elektronicznej wraz z modernizacją zaplecza technologicznego.

### 3. Wnioski

Analiza wszystkich wystąpień doprowadziła do następujących wniosków:

- 1) Czeski prawodawca nie wyszczególnił części szczególnej poświęconej procedurze uproszczonej, natomiast ustanowił konkretne rozwiązania procesowe mające

na celu uproszczenie i elektronizację postępowania administracyjnego. Z uwagi na dużą szczegółowość i rozróżnienie przepisów dotyczących upraszczania procedury administracyjnej cel, jakim jest zwiększenie efektywności postępowania administracyjnego, nie został osiągnięty. W związku z powyższym czeski prawodawca rozważa uproszczenie wszystkich procedur, w tym procedury administracyjnej. Do dzisiaj nie zostały podjęte kroki legislacyjne, które skutkowałyby przedstawieniem projektu kompleksowych rozwiązań o charakterze upraszczającym postępowanie. Warto jednocześnie zauważyć, że czeski prawodawca ustanowił w czeskim k.p.a. rozwiązania, które mogą być uznane za upraszczające procedurę, np. elektroniczne doręczenie czy wymóg użytkowania skrzynek danych (databox), a nadto instytucje zrzeczenia się prawa do odwołania oraz autokontroli.

2) Słowacka procedura administracyjna również nie ma wyodrębnionej części szczególnej, związanej z procedurą uproszczoną. Jednak można zidentyfikować dwa znaczące obszary regulacji prawnych, które są pomocne przy uproszczeniu procedury administracyjnej:

a. procedury uproszczone w aktach prawnych określających zasady dotyczące kar administracyjnych. Kilka aktów regulujących kary administracyjne stanowi o specjalnych uproszczeniach, nazywanych postępowaniem w sprawie mandatu (*blokové konanie*) oraz procedurą administracyjną wydawania poleceń i nakazów administracyjnych (*rozkazné konanie*);

b. regulacje prawne dotyczące elektronicznego doręczenia na podstawie ustawy nr 305/2013 Coll. e-Rząd.

Ponadto słowackie k.p.a. reguluje takie instytucje upraszczające postępowanie jak: fikcja doręczenia, uprawnienie do zrzeczenia się prawa do odwołania, autokontrola czy publiczne ogłoszenie decyzji administracyjnej.

3) Węgierskie k.p.a. stanowi o wyodrębnionym postępowaniu uproszczonym. Aby uniknąć nadmiernego czasu trwania procedur, określono w nim maksymalny termin załatwienia sprawy wynoszący 60 dni. Ustawodawca węgierski wprowadził uproszczone procedury: postępowanie skrócone oraz postępowanie automatyczne wydawania decyzji. Kolejną istotną zmianą było ograniczenie dwuinstancyjności postępowania administracyjnego do konkretnej kategorii spraw administracyjnych. Prawodawca węgierski uzasadnił tę modyfikację postępowania administracyjnego statystyką dotyczącą liczby odwołań i środków prawnych.

Doniosłość zagadnienia upraszczania i elektronizacji postępowania administracyjnego, przekłada się na wysoki poziom oczekiwań społecznych związanych z tą kwestią, a przejawiających się w czterech założeniach:

1) regulacje prawne powinny być bardziej elastyczne;

2) poziom formalizmu procesowego powinien być dostosowany do przedmiotu sprawy;

3) organy administracji publicznej muszą być skoncentrowane na zastosowaniu najprostszych rozwiązań zmierzających do załatwienia sprawy w rozsądnym terminie;

4) jednostka biorąca udział w postępowaniu powinna mieć świadomość przysługujących jej uprawnień, w tym możliwość wykorzystania środków procesowych o charakterze uproszczonym.

---

Tym samym przedstawienie kompleksowego zbioru regulacji w zakresie uproszczenia postępowania administracyjnego w państwach Grupy Wyszehradzkiej jest konieczne. Z jednej strony pozwoli na zapewnienie efektywnego i sprawnego działania organów administracji publicznej, z drugiej natomiast – umożliwi jednostkom realizację swoich podstawowych praw.

*Beniamin Rozczyński\**

DOI: 10.14746/spp.2022.1.37.12

---

\* Beniamin Rozczyński, mgr, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, e-mail: [beniamin.rozczyński@amu.edu.pl](mailto:beniamin.rozczyński@amu.edu.pl), <https://orcid.org/0000-0003-2019-7923>.