

Rozdział I. Tryb uproszczony jako wariant postępowania administracyjnego

§ 1. Idea procedury uproszczonej

Administracyjne postępowanie uproszczone jest konstrukcją uniwersalną, która zastosowanie znajduje w różnych systemach prawnych. Zarazem jest to instytucja dynamiczna, która realizacji doznaje w sposób niejednorodny, na kilku płaszczyznach ogólności. Oparta na filarach klasycznego postępowania jurysdykcyjnego polega na modyfikacji bądź ograniczeniu niektórych czynności procesowych zmierzających do konkretyzacji norm prawa administracyjnego materialnego. W związku z tym dość powszechnie uważa się, że instytucja ta realizuje postulat odformalizowania postępowania administracyjnego, co jak wskazano dalej, jest zagadnieniem dość złożonym.

Postępowanie uproszczone klasyfikowane jest do kategorii uproszczeń proceduralnych. W powszechnym użyciu terminy uproszczeń proceduralnych i administracyjnych stosowane są zamiennie i często uważane są za równoważne. Wskazać jednak należy, że według koncepcji S. *Martína-Retortillo* uproszczenia proceduralne (*simplificación procedimental*) to tylko jeden z rodzajów uproszczeń administracji. Obok nich wyróżnia się uproszczenia regulacyjne (*simplificación normativa*) i organizacyjne (*simplificación organizativa*)¹. W niniejszej pracy posługuję się pojęciem uproszczeń procesowych (proceduralnych) na określenie pojedynczych konstrukcji ustanawianych w celu dokonywania zmian bądź limitowania czynności procesowych podejmowanych w ramach klasycznego postępowania. Z kolei pojęcie postępowania uproszczonego zarezerwowałam na określenie trybu postępowania, a zatem cechującego się pewnym stopniem uporządkowania, zespołu podejmowanych czynności

¹ S. *Martín-Retortillo Baquer*, De la simplificación de la Administración Pública, Revista de administración pública 1999, Nr 147, s. 7–38.

zmierzających do określonego skutku prawnego², który zapewnić ma ograniczenie zaangażowania aparatu administracyjnego w załatwienie sprawy indywidualnej a zarazem przyspieszenie zakończenia postępowania przy minimalizacji jego kosztów.

W grupie państw sukcesji austro-węgierskiej, załączków idei uproszczenia upatruje się w ustawie Nr XX z 1901 r. o uproszczeniu postępowania administracyjnego³. W dostępnych mi źródłach nie odnalazłam odpowiedzi na pytanie, co zdecydowało o wyborze tytułu tego aktu. W literaturze niewiele uwagi poświęca się wskazanej ustawie. W jednym z węgierskich podręczników z zakresu postępowania administracyjnego wskazuje się, że idea uproszczenia nadeszła wraz z konstytucjonalizmem Wiosny Ludów, gdy nastroje rewolucyjne przełożyły się na zamysły modernizacji systemu administracji⁴. Dwie dekady później, bo w 1869 r. dokonano rozdziału administracji od władzy sądowiczej⁵. W piśmiennictwie akcentuje się, że widoczny z końcem XIX w. gwałtowny wzrost zadań państwa i związana z tym biurokracja zdeterminowały potrzebę uczynienia procedury szybszą i tańszą (*to make the procedure shorter and cheaper*)⁶.

Ustawa Nr XX z 1901 r. o uproszczeniu postępowania administracyjnego była na Węgrzech pierwszym aktem prawnym regulującym postępowanie administracyjne. Kierujący pracami nad wskazaną ustawą K. Némethy, upatrywał w niej początek działań reformatorskich⁷ zmierzających do uregulowania

² Wyjaśnienia wymaga, że prazródłem pojęcia „postępowanie” jest łacińskie słowo *processus* – proces. Zob. N. Picardi, Od „iudicium” do „processus”, w: M. Sawczuk (red.), Z zagadnień cywilnego prawa materialnego i procesowego, Lublin 1988, s. 77. Obok tych terminów wyróżnia się także pojęcie procedury. Od wielu lat w nauce prawa rozróżnienie wskazanych pojęć jest tyleż oczywiste, co sporne. B. Adamiak, w: B. Adamiak, J. Borkowski, Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne, Warszawa 2015, s. 96.

³ Oryginalny tytuł ustawy: 1901. évi XX. törvények – A közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről. Tłumaczona na język angielski funkcjonuje pod nazwą: *Act XX of 1901 on Simplification of the Administrative Procedure* lub *on the Simplification of Public Administration*. Zob. np. J. Siket, Legal protection rules of new administrative procedure, w: E. Csatlós (red.), Recent challenges of public administration: papers presented at the conference of Contemporary issues of public administration on 26th April 2017, Szeged 2017, s. 40; A. Patyi, Hungary, w: Z. Kmiecik (red.), Administrative Proceedings in the Habsburg Succession Countries, Łódź–Warszawa 2021, s. 133.

⁴ A. Patyi, A. Zs. Varga, A közigazgatási eljárásjog alapjai és alapelvei, Budapest 2019, s. 111 i cytowana tam literatura.

⁵ A. Patyi, Hungary, s. 131.

⁶ C. Molnár, The Hungarian road to codification of administrative procedures, PPP 2020, Nr 5, s. 84.

⁷ I. Turkovics, A hatósági jogorvoslatok fejlődésének története, Miskolci Jogi Szemle 2017, Nr 12, s. 127.

ogólnej procedury administracyjnej. To jednak wskazać należy, że ustawa ta była próbą uporządkowania jedynie niektórych aspektów działalności administracji publicznej skoncentrowanych na systemie doręczeń i przysługujących w postępowaniu środkach prawnych⁸.

W odpowiedzi na zaistniały po pierwszej wojnie światowej kryzys gospodarczy, potrzeba ograniczenia kosztów działalności państwa skutkowałą dalszymi próbami uproszczenia działań administracji. Wskazać jednak należy, że kolejna ustawa Nr XXX z 1929 r. *a közigazgatás rendezéséről szóló* również nie uregulowała postępowania administracyjnego w sposób kompleksowy⁹.

W odróznieniu od węgierskiej, austriacka próba wdrożenia idei uproszczenia realizowana była z większym rozmachem, bo w drodze zabiegów kodyfikacyjnych (*radical simplification*)¹⁰ do czego Austria zobowiązała się nawet z powodu tzw. Protokołów Genewskich¹¹. Ideę tę kojarzono z zamiślem kompleksowej reformy administracji, co postulowano już w monarchii Austro-Węgier¹². Podobnie jak na Węgrzech, potrzebę jej przeprowadzenia wzmocniła zmiana koncepcji państwa, która pociągała za sobą znaczny wzrost zadań administracji¹³. Ideę tę zrealizowano jednak dopiero wtedy, gdy Austria zmagala się z trwającymi trudnościami finansowymi po upadku monarchii¹⁴.

W 1925 r. uchwalono pakiet ustaw upraszczających administrację (*Gesetze zur Vereinfachung der Verwaltung*). W skłađ tego pakietu wchodziły ustawy regulujące: ogólne postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie karno-administracyjne. Ponadto, aktom tym towarzyszyły ustawy regulujące kompetencje administracji: wprowadzająca i ustrojowa. Oprócz tego, na pakiet ustaw dla uproszczenia administracji skłađaly się przepisy dotyczące prawa materialnego¹⁵.

⁸ L. Lőrincz, Eljárásí jog a közigazgatásban, Budapest 2003, s. 36.

⁹ Szerzej Z. Magyary, A magyar közigazgatás racionalizálása, Budapest 1930, *passim*.

¹⁰ P. Chvosta, Austria, w: Z. Kmiecik (red.), Administrative Proceedings in the Habsburg Succession Countries, Łódź-Warszawa 2021, s. 74.

¹¹ Traktaty międzynarodowe zawarte 4.10.1922 r. w celu gospodarczej i finansowej odbudowy Austrii. Szerzej L. Rathmanner, Administrative Procedure, s. 63; A. Salter, The Reconstruction of Austria, Foreign Affairs 1924, Nr 2, s. 635.

¹² L. Adamovich, G. Holzinger, B.-C. Funk, L. Frank, Österreichisches Staatsrecht. Allgemeine Lehren des Verwaltungsrechts, Wien 2009, s. 311.

¹³ R. Walter, H. Mayer, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts, Wien 1999, s. 10.

¹⁴ L. Rathmanner, Administrative Procedure, s. 62.

¹⁵ *Ibidem*, s. 64; E. Wiederin, w: A. von Bogdandy, P.H. Huber, S. Cassese (red.), Ius Publicum Europaeum. Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen, Heidelberg 2010, s. 206.

Podstawowe założenia pierwszej ze wskazanych ustaw określono, formułując koncepcję postępowania administracyjnego jako trybu rozstrzygnięcia w indywidualnych sprawach administracyjnych. W ustawie tej akt administracyjny to indywidualna decyzja administracji, do której wiodą określone prawem czynności procesowe. Wskazują one ogólnie określoną ścieżkę kształtowania woli administracji o charakterze imperatywnym. Pojęcie aktu administracyjnego zarysowane w tej ustawie nie objęło swym zakresem działalności regulacyjnej administracji, której bliżej jest chyba do sfery metod sprawowania władzy ustawodawczej. Płynącą z różnych stron potrzebę ochrony jednostki urzeczywistniono m.in. w prawie do odwołania oraz regułach postępowania wyjaśniającego zbliżonych do tych, które przyjmuje się w procesie sądowym (np. prawo do wysłuchania)¹⁶.

Przyczyn korzystania z tak zarysowanych wzorów upatruje się m.in. we wpływie orzecznictwa sądowego¹⁷. Wobec braku ujednoczonych, formalnych zasad postępowania administracyjnego, reguły starszej rodowodem procedury sądowej były metodą najbardziej dostępną dla sądów sprawujących kontrolę nad administracją. Jak akcentuje *J. Barnes*, najgłębszym tego powodem była jednak uniwersalność modelu sądowego, który wydał się szczególnie użyteczny dla odnalezienia rozwiązań wynikających z przepisów powszechnie obowiązującego prawa¹⁸.

Z uwagi na status podmiotów stosujących prawo administracyjne i potrzebę podejmowania wielu decyzji w niejednorodnych przedmiotowo sprawach, ustanowienie identycznych instytucji i reguł okazało się niemożliwe. Wspomniany autor słusznie dostrzega zatem, że ogólne postępowanie admi-

¹⁶ *Z. Kmiecik*, W kręgu austriackich idei kodyfikacji, w: *Z. Kmiecik* (red.), *Administrative Proceedings in the Habsburg Succession Countries*, Łódź–Warszawa 2021, s. 38.

¹⁷ Mowa zwłaszcza o wynikach orzecznictwa sądów administracyjnych. W procesie kontroli administracji zastąpiło ono sądownictwo zwykłe. Tak np. *A. Skóra* wskazuje, że: „W wyniku orzecznictwa sądów administracyjnych doszło do wykształcenia się zasad wzajemnego »poszanowania« organu administracji publicznej oraz obywatela, co w pierwszej fazie rozwoju egzemplifikuje się przyznawaniem obywatelom prawa do zaskarżania orzeczeń organów administracji do wyższych instancji, na gruncie czego powstaje tzw. tok instancji”. *A. Skóra*, Idea sformalizowania stosunków między jednostką a organem administracji na przykładzie kodyfikacji ogólnego postępowania administracyjnego w Austrii z 1925 r., w: *D. Szpopier* (red.), *Studia z zakresu myśli politycznej i prawnej*, GSP 2009, t. XX, s. 263; *R. Thienel*, *Verwaltungsverfahrenrecht*, Wien 2006, s. 41.

¹⁸ *J. Barnes*, Tres generaciones de procedimiento administrativo, w: *P. Aberastury*, *H. Blanke* (red.), *Tendencias Actuales del Procedimiento Administrativo en Latinoamérica y Europa*. Presentación de la traducción de la Ley alemana de procedimiento administrativo, Buenos Aires 2011, s. 126.

nistracyjne w swej strukturze i rozciągłości dystansuje się od szczegółowości charakterystycznej dla procedury sądowej¹⁹. Stanowi jedynie syntezę rozwiązań służących jako środek racjonalizacji pracy i funkcjonowania administracji, czyniąc ją bardziej przewidywalną dla jednostki.

W konsekwencji należałoby uznać, że walor uproszczenia wpisano w model postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego²⁰, którego atrybuty zakorzeniły się w ustawodawstwach wzorowanych na tradycji austriackiej: Polski (1928); jak również Czechosłowacji (1928) oraz Jugosławii (1930), a w rezultacie także państw powstałych w wyniku ich rozpadu.

Zasygnalizować należy, że przejście ogólnego modelu austriackiego nie przełożyło się, co do zasady, na ilość przepisów zawartych w ustawach krajowych. Tak np. ustawa przyjęta w Jugosławii była prawie dwukrotnie obszerniejsza od uregulowań austriackich. Również w Polsce przepisów regulujących postępowanie administracyjne było więcej aniżeli w Austrii (PostAdmR – 110 artykułów). Na skutek powtórnych kodyfikacji w nowym już ustroju socjalistycznym, uregulowania te zyskały na szczegółowości.

Analizując ewolucję rodzimego postępowania administracyjnego dostrzeżono tendencję do rozbudowy systemu gwarancji proceduralnych²¹. Z czasem przepisów postępowania administracyjnego było coraz więcej; rozszerzał się też zakres działalności administracji. Tymczasem, jak akcentuje *W. Piątek*, „praktycznie każda większa nowelizacja KPA była motywowana koniecznością uproszczenia obowiązującej materii procesowej”²².

Idea uproszczenia obejmuje też obserwowaną w II p. XX w. transformację postępowania administracyjnego ze wzorowanej na procesie sądowym formalnej sekwencji czynności procesowych prowadzących do wydania decyzji w drodze aktu stosowania prawa, na zasady kierujące zróżnicowanymi działaniami administracji podporządkowane dyrektywie uproszczenia. Spośród

¹⁹ J. Barnes, El procedimiento administrativo. Análisis histórico y comparado, w: J. Rodríguez-Arana, L. Rodríguez, M.C.R Martín-Retortillo (red.), Curso de derecho administrativo iberoamericano, Granada 2015, s. 230.

²⁰ Pojęciem modelu w kontekście uregulowań austriackich wzorowanych na modelu sądowym posługuje się np. G. della Cananea. Zob. G. della Cananea, Due Process of Law Beyond the State. Requirements of Administrative Procedure, Oxford 2016, s. 23.

²¹ E. Szewczyk, M. Szewczyk, O potrzebie ograniczenia wariantów rozstrzygnięć organu odwoławczego w trybie uproszczonym, PIP 2016, Nr 3, s. 110 i cytowana tam literatura.

²² Tytułem przykładu autor wskazuje nowelizacje z 1980 r. i 2011 r. Szerzej *W. Piątek*, Uproszczenia w postępowaniu administracyjnym z perspektywy 60-lecia kodeksu postępowania administracyjnego, w: M. Bogusz (red.), Kodeks postępowania administracyjnego w 60-lecie jego uchwalenia, GSP 2020, Nr 2, s. 97.

państw powstałych na gruzach imperium Cesarstwa Habsburskiego, drogę tę obrano we Włoszech, gdzie idea ta wybrzmieć miała w ustawie Nr 241 z 7.8.1990 r. o postępowaniu administracyjnym i prawie do dostępu do dokumentów urzędowych (*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*)²³. Wcześniej koncepcja ta znalazła odzwierciedlenie w nieobowiązującej już ustawie hiszpańskiej z 1958 r., gdzie zdecydowano, że postępowanie powinno być przeprowadzone zgodnie ze standardami ekonomii, szybkości i wydajności. O odformalizowanym modelu postępowania administracyjnego zdecydowano też, co np. w ustawie niemieckiej z 1976 r. (VwVfG). Nieco później scharakteryzowana tu idea przeniknęła do krajów pozostających niegdyś pod wpływem imperium hiszpańskiego, np. Dominikany (2013) i Salwadoru (2017).

Kolejny etap ekspansji idei uproszczenia bierze swój początek wraz z przełomem XX i XXI w. Ze względu na zwiększoną złożoność procedur²⁴, dość powszechnie etap ten utożsamia się z polityką redukcji obciążeń administracyjnych nałożonych na podmioty gospodarcze i obywateli²⁵. Z tego punktu widzenia uproszczenia następują w drodze środków lub działań promowanych przez władzę wykonawczą, co ma związek m.in. z realizacją zobowiązań wynikających z członkostwa w UE²⁶. Na zasadność zerwania z nadmiernym formalizmem i złożonością postępowania, a w konsekwencji przesadną szczegółowością obowiązujących unormowań prawnych zwrócił uwagę m.in. Z. Kmiec

²³ S. *Paparo*, Per una semplificazione di risultato, w: A. *Natalini*, G. *Tiberi* (red.), La tela di Penelope. Primo Rapporto Astrid sulla, La tela di Penelope. Primo rapporto ASTRID sulla semplificazione legislativa e burocratica, Bologna 2010, s. 313; L. *Torchia*, La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento, Le Regioni, 1997, s. 354.

²⁴ Podczas gdy pierwsze kodyfikacje koncentrują się na decyzji administracyjnej – zasięg procedur stopniowo się poszerzał, gdy rozszerzyły się obowiązki władzy wykonawczej i administracji publicznej. Zob. J. *Barnes*, Three generations, s. 307 i n.

²⁵ W Polsce świadczyć o tym mogą np. prace Międzyresortowego Zespołu do spraw likwidowania barier administracyjnych i prawnych mających wpływ na funkcjonowanie obywateli i przedsiębiorców. Zespół ten powołano zarządzeniem Nr 225 Prezesa Rady Ministrów z 30.11.2020 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw likwidowania barier administracyjnych i prawnych mających wpływ na funkcjonowanie obywateli i przedsiębiorców (M.P. z 2020 r. poz. 1097).

²⁶ R. *Rivero Ortega*, Simplificación administrativa y Administración electrónica: objetivos pendientes en la transposición de la Directiva de servicios, Revista Catalana de Dret Public 2011, Nr 42, *passim*; H. *Villarejo-Galende*, La simplificación administrativa en la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior: sus repercusiones en la Administración electrónica española y el desafío que plantea su trasposición, Revista de Derecho de la Unión Europea 2008, Nr 14, s. 48.

ciak, podnosząc potrzebę uregulowania trybu uproszczonego w postępowaniu administracyjnym ogólnym²⁷.

Formalizm stanowi niezwykle szerokie zagadnienie, będące przedmiotem licznych badań naukowych. W ogólnej teorii prawa formalizm utożsamiany jest ze sposobem stosowania prawa²⁸. Nie wchodząc głębiej w jego analizę, wystarczy powiedzieć, że formalizm prawniczy stanowi grupę koncepcji rozumienia, ale także stosowania prawa. Koncepcje te postulują oparcie interpretacji prawa na jego formalnych aspektach oraz wskazują na zanikające zaangażowanie aksjologiczne sędziów i urzędników stosujących prawo²⁹.

W dogmatyce postępowań formalizm opisywany jest z dwóch perspektyw. Po pierwsze, zaliczany jest do zasad procesowych, gdy akcentuje się aspekty związane z uporządkowaniem, zorganizowaniem czynności podejmowanych w ramach postępowań dzięki obowiązującej zasadzie³⁰. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że zasada ta jest nieodłącznym elementem rzetelnego i sprawnego postępowania³¹. Podobnie w piśmiennictwie akcentuje się, że formalizm procesowy będący atrybutem każdego postępowania, stanowi jednocześnie jego sens i nieodłączny element³². W doktrynie włoskiej i francuskiej zwraca się szczególną uwagę na fakt, iż formalizm stanowi warunek zapewnienia stabilności oraz przewidywalności postępowania. Podkreśla się zatem funkcję gwarancyjną formalizmu wobec obowiązującego prawa³³. Formalizm odnoszony jest także do poszczególnych czynności procesowych, które – jak zauważył *Z. Cieślak*, jak każda prawnie zorganizowana działalność ludzka polega na konieczności przestrzegania obostrzeń wynikających z wymagań prawnych stawianym poszczególnym elementom tej działalności. Według tego autora, wymagania skupiają się wokół formy, miejsca

²⁷ *Z. Kmieciak*, Koncepcja trybu uproszczonego w postępowaniu administracyjnym ogólnym, PiP 2014, Nr 8, s. 98–111.

²⁸ *J. Wegner-Kowalska*, Między formalizmem a niezawisłością sędziowską (rozważania na tle koncepcji nowej metodologii pracy sędziego Edmunda Waltera Thomasa), GSP–Prz.Orz. 2015, Nr 4, s. 131–152; *F. Shauer*, Formalism, The Yale Law Journal 1988, vol. 97, Nr 4, s. 511; *M. Matczak*, Summa iniuria. O błędzie formalizmu w stosowaniu prawa, Warszawa 2007, s. 15.

²⁹ *M. Matczak*, Formalizm prawniczy we współczesnej literaturze anglojęzycznej – zarys definicji, PiP 2007, Nr 6, s. 104.

³⁰ *T. Wiśniewski*, Przebieg procesu cywilnego, Warszawa 2013, s. 54.

³¹ Post. NSA z 11.3.2013 r., I OZ 179/15, Legalis.

³² *S. Cieślak*, Formalizm postępowania cywilnego, Warszawa 2008, s. 65.

³³ *G. Chiovenda*, Saggi di diritto processuale civile, Roma 1931, s. 377; *S. Cieślak*, Analiza prawnoporównawcza formalizmu postępowania cywilnego, MOP 2007, Nr 12, *passim* i powołana tam literatura.

oraz czasu czynności, których niespełnienie może doprowadzić do określonych sankcji procesowych³⁴. Jednym z przejawów formalizmu procesowego są określone przez ustawodawcę wymogi, jakie powinny spełniać m.in. składane przez stronę oświadczenia procesowe.

Można jednak zauważyć, że postępowanie administracyjne cechuje się stosunkowo niskim poziomem formalizmu procesowego w porównaniu do postępowań sądowych. Świadczą o tym przepisy odnoszące się chociażby do formy podania, odwołania od decyzji czy pełnomocnictwa procesowego. Czemu zatem służyć ma wprowadzenie trybu uproszczonego do kodeksu? Czy istotnie chodzi o zniwelowanie rygorów formalnych postępowania administracyjnego?

W rodzimym porządku prawnym postępowanie uproszczone nie jest nowe. W aktach prawnych regulujących poszczególne postępowania wyodrębniane są grupy przepisów składające się na tryb opatrywany taką nazwą. Przykładem tego są unormowania zamieszczone w art. 505¹–505¹⁴ KPC i art. 119–122 PrPSA. Z kolei na gruncie postępowania administracyjnego, postępowanie uproszczone zostało uregulowane przez przepisy ułożone w rozdziale 14 działu II KPA, których zastosowanie wymaga przepisu szczególnego o charakterze odsyłającym.

Należy jednak mieć na uwadze, że w ustawach zaliczanych do prawa administracyjnego materialnego przepisy regulują niekiedy postępowanie administracyjne w sposób odmienny od rozwiązań trybu zwykłego. Stanowią one unormowania w stosunku do KPA szczególne; niektóre z nich ukierunkowane są na uproszczenie i przyspieszenie postępowania, co stanowi chyba już pewne oblicze wdrażania analizowanej idei. Zdarza się, że na określenie takich konstrukcji sam ustawodawca używa nazwy „procedura uproszczona”, czego przykładem są unormowania przewidziane w ramach prawa farmaceutycznego (art. 21 ust. 1 PrFarm). W przypadku takich przepisów, jak wskazuje Z. Kmiecik, można mówić o trybie *quasi*-uproszczonym bądź pozakodeksowym trybie wykazującym takie cechy, do którego nie stosuje się przepisów rozdziału 14 działu II KPA³⁵. Ponadto, część przepisów KPA – ułożonych poza rozdziałem 14 działu II – przewiduje odformalizowanie niektórych czynności podejmowanych przez organy administracji publicznej m.in. art. 55 KPA (uproszczona forma wezwania w sprawach niecierpiących zwłoki), art. 61a KPA (od-

³⁴ S. Cieślak, *Formalizm*, s. 66 i 121.

³⁵ Z. Kmiecik, w: Z. Kmiecik, W. Chróścielewski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 908.

mowa wszczęcia postępowania), art. 107 § 4 KPA (możliwość odstąpienia od uzasadnienia decyzji)³⁶.

Obserwacje te skłaniają do zastanowienia się nad istotą pojęcia „postępowanie uproszczone”, poszukiwania jego cech konstrukcyjnych. Konstrukcja ta zdaje się nie wyczerpywać w ramach jednego tylko znaczenia. Być może operujemy pojęciem zbiorczym, łączącym w sobie jedynie rozmaite odstępstwa od postępowania zwykłego, bez przyjęcia jakiegokolwiek spójnej koncepcji, co powodować może pewną konfuzję.

Można zauważyć, że zarówno w porządku rodzimym, jak i w systemach europejskich ustawodawca nie jest konsekwentny, jeśli chodzi o nomenklaturę postępowań, którym przypisuje się walor uproszczonych. Za takie postępowania administracyjne uchodzą m.in. postępowanie automatyczne (Węgry), postępowanie masowe (Austria), postępowanie na miejscu (Czechy)³⁷. Z kolei w innych gałęziach polskiego prawa do kategorii postępowań uproszczonych klasyfikuje się cywilne postępowanie nakazowe art. 484¹–497 KPC i upominawcze art. 497¹–505 KPC oraz karne postępowanie nakazowe art. 500–507 KPK i postępowanie przyspieszone art. 517a–517j KPK³⁸. Posługiwanie się tymi przepisami odbywa się z subsydiarnym stosowaniem przepisów postępowania zwykłego. Niekiedy procedury te ustanawiają także dodatkowe rygory wobec jednostki, tak np. w cywilnym postępowaniu nakazowym warunkiem pozwu jest wniosek o wydanie nakazu zapłaty (art. 484¹ KPC)³⁹.

Daje się zaobserwować, że zamieszczone w KPA przepisy regulujące uproszczone postępowanie administracyjne ustanawiają zróżnicowany poziom formalizmu. Niektóre z czynności cechują się zwiększonymi – w stosunku do postępowania ogólnego – rygorami procesowymi, inne zaś – zostały odformalizowane. Przykładem pierwszej grupy są uregulowania odnoszące się do obligatoryjności tego postępowania (art. 163b § 1 KPA), zawężenia ilości stron postępowania (art. 163b § 2 KPA), zastosowania urzędowych formularzy (art. 163c KPA). Z kolei do czynności odformalizowanych zaliczyć można wąsko zakreślone postępowanie dowodowe (art. 163e KPA), ograniczone wymogi związane z uzasadnianiem decyzji administracyjnych (art. 163f KPA), za-

³⁶ H. Knysiak-Sudyka, L. Klat-Wertelecka, Model administracyjnego postępowania uproszczonego, PIP 2016, Nr 7, s. 98–101.

³⁷ Z. Kmiecik, w: Z. Kmiecik, W. Chróścielewski (red.), Kodeks postępowania, s. 903.

³⁸ Post. SO w Olsztynie z 25.8.2017 r., IX Ca 807/17, Legalis.

³⁹ M. Derlacz, w: M. Derlacz, J. Grędzka, D. Wetoszka, Pozwy z prawa cywilnego na przykładach i wzorach, Warszawa 2019, s. 7.

sadę zakończenia postępowania polegającą na zastosowaniu przepisów o milczącym załatwieniu sprawy (art. 163b § 3 KPA).

Czy formalizmowi procesowemu *prima facie* można byłoby więc przeciwstawić uproszczenie postępowania, kojarząc je z jego odformalizowaniem? Zestawienie wskazanych pojęć nie pozwala na postawienie tak kategorycznej tezy, skłaniając do pytania o relację pomiędzy formalizmem postępowania a konstrukcją postępowania uproszczonego. Analiza obowiązujących uregulowań procesowych prowadzi do konkluzji, że uznawane często za właściwe postępowaniu uproszczonemu odformalizowanie niektórych czynności dotyczy w zasadzie tylko tych, które obciążają organ prowadzący postępowanie. Jednocześnie towarzyszy temu zaostrenie rygorów formalnych niektórych czynności stron postępowania. Wniosek ten zdaje się korespondować z wyrażonym przez SN poglądem odnośnie istoty trybu uproszczonego w postępowaniu cywilnym. W uchwale SN z 12.11.2003 r. wskazano, że: „Uproszczenia zmierzające do zwiększenia szybkości postępowania polegają, z jednej strony, na usprawnieniu i optymalizacji postępowania dowodowego oraz odwoławczego przez przyspieszenie i odformalizowanie czynności sądu, z drugiej, natomiast na zwiększeniu rygorów formalnych w stosunku do stron, zdyscyplinowaniu ich przy podejmowaniu czynności procesowych”⁴⁰. Poszukiwanie współczesnego ujęcia idei postępowania uproszczonego nie wyczerpuje się jednak w rozpatrywaniu przyjmowanego przez ustawodawcę poziomu formalizmu procesowego. To tylko punkt wyjścia do dalszych badań, w tym wskazania zasadniczych funkcji trybu uproszczonego.

§ 2. Funkcje uproszczenia procesu

W literaturze przedmiotu niejednokrotnie wymienia się cechy postępowania uproszczonego, które sprowadzają się do szybkości działania organu, ograniczonego formalizmu czynności procesowych, nieobszernej regulacji prawnej oraz szerokiej dostępności postępowania dla różnych podmiotów⁴¹. Wyróżnione cechy stanowiły wynik dociekań naukowych *J. Borkowskiego* w stosunku do postępowań w sprawie wydawania zaświadczeń oraz rozpatrywania skarg i wniosków, które swego czasu określane były mianem postępowań uprosz-

⁴⁰ Uchw. SN z 12.11.2003 r., III PZP 13/03, OSNP 2004, Nr 7, poz. 115.

⁴¹ *J. Borkowski*, w: *B. Adamiak, J. Borkowski*, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2014, s. 725.