

Tomasz Brzezicki, Marek Żmuda

Szybkość postępowania a koszty załatwienia sprawy na przykładzie działalności samorządowych kolegiów odwoławczych

Studia z zakresu nauk prawnoustrojowych. Miscellanea 4, 9-19

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Tomasz Brzezicki*, Marek Żmuda**

Szybkość postępowania a koszty załatwienia sprawy na przykładzie działalności samorządowych kolegiów odwoławczych

Streszczenie: Szybkość postępowania stanowi jedną z podstawowych zasad postępowania administracyjnego. Jest gwarancją procesową dla strony postępowania administracyjnego, która ma powodować, aby organ administracji publicznej działał wnikliwie i szybko.

Realizacja zasady szybkości postępowania została zagwarantowana szeregiem środków prawnych umożliwiających stronie wpływ na terminowe załatwienie sprawy. Uprawnienia procesowe strony zostały skorelowane z odpowiedzialnością pracownika odpowiedzialnego za jej niezakończenie w terminie.

Praktyka działania samorządowych kolegiów odwoławczych wykazuje, że szybkość działania organów administracji publicznej i załatwienia sprawy ma bezpośredni wpływ na koszt działania administracji publicznej.

Analiza obowiązującej regulacji prawnej wykazuje, że koszty postępowania administracyjnego w niewielkiej części pokrywane są przez stronę postępowania. W szeregu spraw administracyjnych koszty postępowania obciążające jego stronę są wręcz symboliczne.

Analiza istniejących rozwiązań prowadzi do wniosku, że możliwe byłyby zmiany w procedurze administracyjnej i przepisach powiązanych z załatwieniem sprawy, które mogłyby spowodować częściowe rozłożenie kosztów postępowania administracyjnego na stronę.

Słowa kluczowe: postępowanie administracyjne, szybkość postępowania administracyjnego, samorządowe kolegia odwoławcze, koszty postępowania.

The speed of proceedings and costs of settling the matter on example of self-government appeals boards actions

Summary: The speed of proceedings constitutes one of fundamentals of administrative proceedings. This is a procedural guarantee for the party of the administrative proceedings which is supposed to cause so that the body of public authority acts thoroughly and quickly. The realization of the principle of the speed of proceedings was guaranteed with sequence of legal measures enabling the influence on timely settling the matter for the party. Procedural

* Dr Tomasz Brzezicki, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.

** Dr Marek Żmuda, Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa w Bydgoszczy.

entitlements of the party were correlated with the responsibility of the responsible employee for its not-settling in time.

The practice of the functioning of self-government appeals boards is showing that the action speed of bodies of public authority and settling the matter has a direct effect to the cost of the action of the civil service.

Analysis of the regulation being in force is showing that costs of administrative proceedings in the small proportion are being covered through the party of the proceedings. In the number of administrative matters costs of proceedings burdening its party are simply nominal.

Analysis of exiting solutions causes the conclusion, that amendments to the administrative procedure and recipes connected with settling the matter which could cause partial spreading costs of administrative proceedings aside would be possible.

Keywords: administrative proceedings, speed of administrative proceedings, self-government appeals boards costs of proceedings.

1. Wstęp – zasada szybkości postępowania administracyjnego

Jedną z podstawowych reguł postępowania administracyjnego jest zasada szybkości i prostoty postępowania, uregulowana w przepisie art. 12 Kodeksu postępowania administracyjnego¹. Zgodnie z powyższą regułą organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia (art. 12 § 1 k.p.a.), zaś sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie (art. 12 § 2 k.p.a.). W literaturze przyjmuje się, że „jest to zasada, której znaczenie staje się szczególnie doniosłe, gdyż ociążałość czynności administracyjnych staje się coraz bardziej dotkliwa dla społeczeństwa i jednostki”².

Uszczegółowieniem powyższej zasady, są przewidziane w Kodeksie terminy załatwienia sprawy przez organ administracji publicznej. Terminy te należą do grupy terminów instrukcyjnych (porządkowych), których przekroczenie nie powoduje wadliwości wydanego aktu administracyjnego, jednak obliguje organ do możliwie szybkiego działania. W literaturze podnosi się, że „głównym elementem całej konstrukcji prawnej jest maksymalny termin załatwienia sprawy (termin *ad quem*), zależny od charakteru sprawy i będący albo terminem ustawowym, albo terminem wyznaczonym przez organ administracyjny”³.

Zasadą jest załatwienie sprawy przez organ bez zbędnej zwłoki (art. 35 § 1 k.p.a.). Poprzez załatwienie sprawy należy rozumieć jej zakończenie poprzez

¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.) dalej k.p.a. lub Kodeks.

² B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowno-administracyjne*, Warszawa 2005, s. 42.

³ Tamże, s. 190.

wydanie decyzji administracyjnej⁴. Decyzja ta może rozstrzygnąć sprawę co do jej istoty, jak i zakończyć postępowanie poprzez jego umorzenie. Istnieje także możliwość zakończenia sprawy w inny sposób jedną jest to odstępstwem od zasady.

Od generalnej normy załatwiania sprawy bez zbędnej zwłoki przepisy Kodeksu przewidują nakazanie niezwłocznego załatwienia takiej sprawy, która może być rozpatrzona w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ (art. 35 § 2 k.p.a.). Natomiast załatwienie sprawy wymagającej przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania (art. 35 § 3 k.p.a.).

Brak konsekwencji przekroczenia terminów związanych bezpośrednio z wadliwością wydanego aktu administracyjnego nie oznacza, że organ może „bezkarnie” przedłużać załatwienie sprawy. Kodeks przewiduje bowiem określone instytucje służące zapobieganiu braku działania w podjęciu rozstrzygnięcia w sprawie. Na powyższe zwraca się uwagę w judykaturze podnosząc, że upływ terminu załatwienia sprawy „ani nie pozbawia organu możliwości orzekania w sprawie, ani też nie powoduje wadliwości wydanej w takim postępowaniu decyzji. Decyzja wydana po upływie terminu jest ważna, wchodzi do obrotu prawnego po uzyskaniu cechy ostateczności. Natomiast niezachowanie terminu może powodować inne skutki, takie jak: uruchomienie przez uprawnionego środków obrony przed bezczynnością organów administracji publicznej lub przewlekłym prowadzeniem postępowania”⁵.

2. Gwarancje związane z załatwieniem sprawy w terminie

Do kodeksowych instytucji służących nieuzasadnionemu przedłużaniu sprawy przez organ administracji publicznej należy zaliczyć zażalenie na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania (art. 37 § 1 k.p.a.)⁶. Wskazany środek prawny przysługuje stronie postępowania, która jest niezadowolona z szybkości działania organu i jest rozpatrywany przez organ wyższego stopnia. W sytuacji braku organu wyższego stopnia, taka możliwość występuje np. w przypadku

⁴ Por. A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2000, s. 306.

⁵ WSA w Krakowie w wyroku z dnia 19.02.2013 r., III SA/Kr 522/12, CBOSA.

⁶ Szerzej J. P. Tarno, *Bezczynność a przewlekłe prowadzenie postępowania*, „CASUS” jesień 2013, nr 69, s. 10–18.

wydawania rozstrzygnięcia przez ministra bądź samorządowe kolegium odwoławcze, strona wzywa wówczas organ do usunięcia naruszenia prawa.

Rozstrzygnięcie w sprawie beczynności następuje w formie niezaskarżalnego postanowienia. Ustalenie beczynności lub przewlekłości w załatwieniu sprawy powoduje obowiązek wyznaczenia dodatkowego terminu załatwienia sprawy a także zarządzenia wyjaśnienia przyczyn i ustalenie osób winnych niezakończona sprawy w terminie, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających naruszaniu terminów załatwiania spraw w przyszłości (art. 37 § 2 k.p.a.). Od zmiany przepisów Kodeksu, obowiązującej od dnia 17 maja 2011 r.⁷, dokonanej ustawą o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa, na organie orzekającym w sprawie beczynności ciąży również obowiązek stwierdzenia, czy niezakończona sprawy w terminie miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa (art. 37 § 2 *in fine* k.p.a.).

Stwierdzenie beczynności organu lub przewlekłości prowadzonego postępowania z rażącym naruszeniem prawa jest podstawą odpowiedzialności odszkodowawczej organu na zasadach przewidzianych w przepisie art. 417¹ § 3 k.c.⁸, a także odpowiedzialności funkcjonariusza, w wysokości odszkodowania wypłaconego przez organ, które jednak nie może przewyższać kwoty dwunastokrotności miesięcznego wynagrodzenia przysługującego funkcjonariuszowi publicznemu (art. 9 ust. 1 w zw. z art. 6 pkt 6 u.o.m.f.p).

Zabezpieczeniem szybkiego prowadzenia postępowania administracyjnego jest, w dalszej konsekwencji, możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego na beczynność. Dopuszczalność takiej skargi wynika wprost z przepisu art. 3 § 2 pkt 8 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁹. Stwierdzenie przez sąd administracyjny beczynności organu – podobnie jak we wcześniej wskazanym przypadku – może stanowić podstawę do odpowiedzialności odszkodowawczej organu oraz odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza.

Gwarancje umożliwiające dochodzenie odszkodowania spowodowanego opieszałością w załatwieniu sprawy administracyjnej zostały także ukształtowane w orzecznictwie sądów administracyjnych. W judykaturze podkreśla się m.in., że możliwość wniesienia skargi na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania nie jest związana z terminami do jej wniesienia. Stan naruszenia prawa, w którym organ administracji publicznej pozostaje w beczynności, gdyż nie załatwia sprawy trwa dopóki, dopóty nie zostanie ona załatwiona. Podnosi się nawet, że „przy przewlekłości prowadzenia postępowania nie ma znaczenia, że po wniesieniu skargi dojdzie do wydania aktu lub interpretacji albo dokonania czynności lub stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa nie powoduje to bezprzedmiotowości postępowania

⁷ Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz. U. Nr 34, poz.173), dalej u.o.m.f.p.

⁸ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16 poz. 93 ze zm.).

⁹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz. U. z 2012 r. ze zm.), dalej p.p.s.a.

oraz nie kończy postępowania sądownoadministracyjnego w sprawie ze skargi na przewlekłość postępowania, gdyż sąd powinien wypowiedzieć się merytorycznie w kwestii czy przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego miało miejsce w sprawie¹⁰.

Stanowisko sądów administracyjnych oparte jest na założeniu, że *ratio legis* obecnie obowiązujących przepisów „jest rozszerzenie środków przeciwdziałania bezczynności organu i przewlekłemu prowadzeniu postępowania administracyjnego oraz naruszaniu przez organ administracji terminów załatwienia spraw, a także umożliwienie efektywnego dochodzenia przez stronę postępowania odszkodowania za poniesioną szkodę od organu administracji z tytułu niewydania orzeczenia lub decyzji z naruszeniem prawa oraz ponoszenia przez funkcjonariuszy publicznych odpowiedzialności majątkowej za zaniechania prowadzące do wyrządzenia szkody na skutek rażącego naruszenia prawa. Wprowadzenie tych zmian pozostaje w ścisłym związku z Konwencją o ochronie praw człowiek i podstawowych wolności oraz orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w zakresie przeciwdziałania przewlekłemu prowadzeniu postępowań administracyjnych i rekompensowania szkód wynikających z tego tytułu¹¹.

Istniejące rozwiązania prawne prawidłowo i w szerokim zakresie zabezpieczają prawa strony w postępowaniu administracyjnym związane z możliwością zwalczania opieszałości organu administracji publicznej w załatwieniu sprawy. W wyniku stwierdzenia bezczynności lub przewlekłości postępowania możliwe jest nie tylko doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez podjęcie rozstrzygnięć dyscyplinujących organ administracji publicznej do terminowego załatwienia sprawy. Stwierdzenie opieszałości organu stanowi także prejudykat dla dochodzenia odszkodowania za wyrządzoną bezczynnością szkodę. Ponadto dopuszczalne jest wyciągnięcie konsekwencji majątkowych od konkretnego funkcjonariusza (urzędnika) odpowiedzialnego za niezałatwienie sprawy w terminie.

Istniejące gwarancje procesowe są zgodne z realizacją zasady szybkości postępowania zmuszając administrację do szybkiego działania w sprawach indywidualnych¹².

¹⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20.12.2013 r., VII SAB/Wa 88/13, CBOSA.

¹¹ Postanowienie NSA z dnia 26.07.2012 r., II OSK 1360/12, CBOSA.

¹² Autorzy niniejszej pracy zdają sobie sprawę, iż to przekonanie nie jest przez wszystkich akceptowane. Przede wszystkim wśród polityków, głównie zasiadających w ławach poselskich, pojawiają się co rusz pomysły (inspirowane najczęściej medialnym oburzeniem społecznym) aby zdecydowanie radykalnie dyscyplinować organy administracji publicznej w realizacji zasady szybkości postępowania. Przejawem tych tendencji jest chociażby kolejny projekt zmian w k.p.a. wniesiony do Sejmu przez posłów Twojego Ruchu, wprowadzający – w dodanym art. 35a. – wymierzenie przez organ wyższego stopnia organowi I instancji kary w wysokości 500 zł. za każdy dzień zwłoki w załatwieniu sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a. (Poprzedni – zbliżony projekt – autorstwa Ruchu Palikota, został w trakcie debaty sejmowej w listopadzie 2012 r. przez Sejm odrzucony).

3. Koszty postępowania administracyjnego

Celem niniejszego opracowania nie jest analiza krytyczna istniejących rozwiązań prawnych związanych z gwarancjami szybkiego załatwienia sprawy, jednak chcielibyśmy przedstawić, rzadko spotykane w literaturze, ujęcie związane z szybkością załatwienia sprawy, a kosztami jakie ponosi organ administracji publicznej (przede wszystkim Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego) w związku z realizacją gwarancji procesowych stron.

Swoje rozważania przedstawiamy w oparciu o dane związane z kosztami załatwienia sprawy przez samorządowe kolegia odwoławcze. Z uwagi na brak przeprowadzonych badań związanych z kosztami funkcjonowania innych, niż kolegia, organów administracji publicznej trudno jest przedstawić wyniki rozciągając na wszystkie organy administracji publicznej (zarówno organy jednostek samorządu terytorialnego pierwszej instancji jak i organy administracji rządowej). Nie jest więc możliwe na podstawie przedstawionych informacji wyciągnięcie wniosków ogólnych odnoszących się do całego aparatu administracji publicznej. Wydaje się jednak, że uzyskane dane mogą jednak stanowić pewne wskazówki dla całej administracji samorządowej.

Przede wszystkim można stwierdzić, że mitem jest stwierdzenie, iż postępowanie administracyjne jest kosztowne dla strony postępowania. Naszym zdaniem prawdziwą jest teza, zgodnie z którą funkcjonowanie administracji w zakresie rozstrzygania spraw indywidualnych jest kosztowne, jednak koszty funkcjonowania administracji obciążają bezpośrednio bliżej nieokreślonego podatnika, a nie podmiot bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, tj. stronę postępowania.

Stronę co do zasady nie obciążają koszty prowadzonego postępowania administracyjnego. Zgodnie bowiem z przepisem art. 262 § 1 k.p.a. stronę obciążają te koszty postępowania, które:

- wynikły z winy strony;
- zostały poniesione w interesie lub na żądanie strony, a nie wynikają z ustawowego obowiązku organów prowadzących postępowanie.

Mając na względzie, że zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej, to organ administracji publicznej jest zobowiązany do ustalenia wszystkich okoliczności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego (art. 7 *in media* k.p.a.). Strona ma prawo, lecz nie obowiązek do współdziałania z organem. W praktyce oznacza to, że strona może wnioskować o dokonanie przeprowadzenia pewnych czynności dowodowych, jednak nie jest to jej obowiązek. Brak takiego współdziałania tylko w wyjątkowych sytuacjach może prowadzić do negatywnych konsekwencji dla strony.

Oznacza to, że koszty postępowania często znaczne (np. w wyniku powołania biegłych, obowiązkowego sporządzenia operatu szacunkowego, czy wysłania korespondencji w sytuacji postępowań związanych z dużą liczbą stron postępowania), co do zasady zawsze obciążają organ administracji publicznej.

Oczywiście strona jest zobowiązania do pokrycia pewnych kosztów związanych z wydaniem decyzji administracyjnej. Przede wszystkim należy podkreślić, że wysokość opłat za dokonanie pewnych czynności determinuje ustawa o opłacie skarbowej¹³, która co do zasady przewiduje obowiązek uiszczenia opłaty, jednak zawiera także wyjątki polegające na zwolnieniu z opłaty zarówno o charakterze przedmiotowym (art. 2 u.o.s.) jak i podmiotowym (art. 7 u.o.s.). W powyższym zakresie poszczególne ustawy prawa materialnego mogą wprowadzać określone opłaty za wydanie decyzji.

Dla przedstawienia istniejącej wysokości kosztów postępowania administracyjnego warto jest sięgnąć, do konkretnych kwot opłaty skarbowej¹⁴.

Tab. 1. Przykładowe kwoty opłaty skarbowej

Rodzaj decyzji	Kwota
8. Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu	107 zł
45. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia	205 zł
48c. Zgoda na wydobywanie odpadów: 1) z zamkniętego składowiska odpadów nieposiadającego instrukcji prowadzenia składowiska odpadów 2) ze zwałowiska odpadów	500 zł
53. Decyzja inna, niż wymieniona w niniejszym załączniku, do której mają zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego	10 zł

Źródło: załącznik do u.o.s.

Koszty dokonania opłaty za czynności urzędowe wahają się w granicach od 10 zł do 11 610 zł (np. poz. 36 pkt 2a polegająca na dokonaniu wpisu do rejestru działalności regulowanej podmiotu wykonującego działalność w zakresie wyrobu alkoholu etylowego). Wysokie kwoty opłaty skarbowej zdarzają się jednak sporadycznie i dotyczą w zdecydowanej większości działalności wyspecjalizowanej, której prowadzenie wymaga i tak znacznych nakładów finansowych związanych z rozpoczęciem tej działalności. W postępowaniach masowych wysokość opłaty skarbowej jest raczej symboliczna i sięga od kilkudziesięciu do kilkuset złotych.

¹³ Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (t. j. Dz. U. z 2012 r., poz. 1282 ze zm.),dalej u.o.s.

¹⁴ Zgodnie z przepisem art. 4 u.o.s. wykaz przedmiotów opłaty skarbowej, stawki tej opłaty oraz zwolnienia określa załącznik do ustawy.

4. Koszty w postępowaniach przed samorządowymi kolegiami odwoławczymi

Niezbędnym kryterium w analizie tytułowego zagadnienia jest prześledzenie kosztów postępowania organu odwoławczego jakim jest samorządowe kolegium odwoławcze w odniesieniu do liczby spraw załatwianych przez ten organ w odniesieniu do liczby spraw przypadających na jeden etat orzecznicy (autorzy dysponują danymi za 2012 r.)

Tab. 2. Liczba spraw rozpatrzonych ogółem oraz na jeden etat orzecznicy i ich koszt w wybranych samorządowych kolegiach odwoławczych w 2012 r.

Nazwa kolegium	Liczba spraw rozpatrzonych	Liczba etatów	Liczba spraw na 1 etat	Koszt sprawy (w zł.)
Warszawa	23307	39	595	356
Szczecin	7192	16	448	361
Katowice	15872	37	429	392
Białystok	4820	13	371	425
Kraków	11226	34	330	493
Toruń	3654	11	332	519
Włocławek	2108	7	301	579
Bydgoszcz	4002	17	235	693
Rzeszów	2511	13	193	827
Suwałki	973	7	139	1208

Źródło: Dane na podstawie opracowania Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych.

Biorąc pod uwagę wszystkie kolegia w 2012 r. średnio przypadają **338** spraw do załatwienia przez jednego członka etatowego kolegium, zaś średni koszt załatwienia takiej sprawy wynosił **520,00 zł.**

Drugim kryterium, które należy wziąć pod uwagę ze względu na omawiane zagadnienia, jest szybkość załatwienia sprawy przez ten organ. Dane dotyczą tylko spraw administracyjnych za I półrocze 2012 r.

Tab. 3. Liczba spraw ogólnoadministracyjnych a termin ich załatwienia w wybranych samorządowych kolegiach odwoławczych (dane za I półrocze 2012 r.)

Nazwa kolegium	Liczba spraw	Termin załatwienia sprawy			
		do 1 miesiąca	do 2 miesięcy	do 6 miesięcy	ponad 6 miesięcy
Warszawa	8575	2969	615	1099	0
Szczecin	4980	615	594	1558	188
Katowice	7289	3738	1073	621	99
Białystok	2187	1693	256	186	11

Nazwa kolegium	Liczba spraw	Termin załatwienia sprawy			
		do 1 miesiąca	do 2 miesięcy	do 6 miesięcy	ponad 6 miesięcy
Kraków	4363	1450	1221	1052	192
Toruń	1649	723	464	163	3
Włocławek	1030	762	149	36	0
Bydgoszcz	1505	1244	135	43	3
Rzeszów	1618	504	344	211	126
Suwałki	399	283	33	7	2

Źródło: Dane na podstawie opracowania Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych.

Powyższe, przykładowe wyliczenie spraw załatwianych przez konkretne kolegia pozwala na wyciągnięcie dwóch wniosków.

Po pierwsze cechą charakterystyczną wynikającą z pierwszej z załączonych tabel (tabela 2) jest okoliczność, z której wynika, że mniejszy koszt załatwienia sprawy istnieje w kolegiach, w których większa liczba spraw przypada na pracownika zajmującego się jej merytorycznym załatwieniem sprawy. Wniosek raczej oczywisty i nie wymagający większego komentarza.

Po drugie zasadnym wydaje się stwierdzenie, że liczba spraw przypadających na jednego członka powoduje zwiększenie bądź zmniejszenie szybkości jej załatwienia. Wniosek wydaje się równie oczywisty. Mniej spraw przypadających na merytorycznego pracownika powoduje skrócenie czasu jej załatwienia.

Natomiast w każdym z rozpatrywanych przypadków koszt załatwienia sprawy ponoszonej przez organ administracji publicznej jest relatywnie wysoki w stosunku do kosztów ponoszonych przez stronę postępowania.

Przedstawione liczby mają charakter obiektywny i jako taki nie wymagają komentarza. Celem niemniejszego opracowania jest tylko próba ukazania jednego z istniejących problemów któremu powinna sprostać administracja publiczna, a mianowicie: szybkości prowadzenia postępowania i załatwienia sprawy. Natomiast rzadko stawiane jest pytanie jakim kosztem powinna zasada szybkości być realizowana. Powstaje bowiem zagadnienie, czy w ramach partycypacji społecznej powinno się to odbywać kosztem anonimowego podatnika, czy może kosztami działania organu powinno być osobą odnosząca pewną korzyść z takiego działania.

5. Postulaty *de lege ferenda*

Przedstawione zagadnienie ukazuje tylko koszty działania jednego z organów administracji publicznej jakimi są samorządowe kolegia odwoławcze. Organu co do zasady nie wydającego rozstrzygnięć merytorycznych w pierwszej instancji, lecz rozpatrującego tylko środki prawne od orzeczeń wydawanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego.

Zaprezentowane dane liczbowe wskazują na istnienie kilku charakterystycznych kwestii, które powinny zostać rozwiązane na poziomie ustawowym. Kwestii związanych z istotnymi społecznie zagadnieniami funkcjonowania organu administracji publicznej w zakresie szybkości załatwianej sprawy administracyjnej i kosztami ponoszonymi przez stronę postępowania administracyjnego a także tymi które obciążają budżet Państwa.

I. Wydaje się, że najprostszym rozwiązaniem mającym na celu przyspieszenie załatwienia sprawy byłoby zwiększenie zatrudnienia w administracji. To rozwiązanie nie jest jednak akceptowane społecznie. Powszechnie są bowiem znane postulaty ograniczenia etatyzmu w administracji i „ciąćcia” kosztów w administracji.

Można by przy tej okazji zadać zasadnicze pytanie, związane z powyższym zagadnieniem, a dotyczące problemu tzw. „taniego państwa”. Co ma być wyznacznikiem działania administracji publicznej? Czy ustawowe spełnienie wymogów terminowości (a przy okazji prawidłowości merytorycznej orzeczenia), czy też podstawą mają być niskie (jak najniższe) koszty postępowania? Można też zadać pytanie, która z powyższych wytycznych działania administracji publicznej spełnia wymogi art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Jest to także kwestia (głównie odnosząca się do samorządowych kolegiów odwoławczych) wytyczenia swoistych „norm wydajności” członka kolegium, którego działalność orzecznicza zbliżona jest do sądowego rozstrzygnięcia spraw. Jak to pogodzić z ustawowym obowiązkiem terminowego załatwienia spraw. Czy można wyznaczyć jakieś rozsądne granice? Czy trzeba w związku z tym zwiększyć koszty postępowania po stronie administracji publicznej, czy można je obniżyć?

II. Alternatywą dla obniżenia wydatków budżetowych mogłoby być przeniesienie części kosztów prowadzonego postępowania na stronę żądającą jego wszczęcia. Strona bowiem w zdecydowanej większości przy postępowaniach wszczynanych nie z urzędu, lecz na wniosek jest beneficjentem wydanego rozstrzygnięcia. To ona korzysta z praw wynikających z decyzji, które często są związane z możliwością prowadzenia działalności gospodarczej lub innym korzyściami o charakterze majątkowym.

Powstaje pytanie, dlaczego nie mogłaby i nie powinna ona pokrywać (choćby istotniejszej części) kosztów wydanej decyzji. W przypadku niektórych spraw opłata „za postępowanie” (np. 107 zł od decyzji w sprawie decyzji o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu), jest kwotą symboliczną względem uzyskanych korzyści lub w odniesieniu do kosztów planowanego przedsięwzięcia. Oczywiście takie rozwiązanie nie byłoby popularne społecznie, jednak wzrost opłaty za wydanie niektórych decyzji w naturalny sposób skłaniałby stronę do refleksji w zakresie potrzeby uzyskania określonego orzeczenia i wystąpienia z wnioskiem wszczynającym postępowanie. Często takie rozwiązanie nie powodowałoby konieczności prowadzenia postępowań zmierzających do wydania rozstrzygnięcia, które w rzeczywistości nie będzie nigdy realizowane i pozostanie tylko rozstrzygnięciem „papierowym”.

III. Z kolei w sytuacji postępowań wszczynanych na wniosek strony, należałoby się zastanowić nad zweryfikowaniem obowiązującej zasady prawdy obiektywnej. Byłaby to zmiana dalece modyfikująca system dotychczasowego postępowania administracyjnego i polegałaby na obowiązku przedstawienia przez stronę żądającą wszczęcia postępowania, okoliczności istotnych dla sprawy, które musiałyby zostać przez nią dowiedzione. To strona musiałaby udowodnić okoliczności faktyczne, z których wywodzi określone skutki. Powyższa instytucja znana prawu cywilnemu mogłaby zostać również wprowadzona do postępowania administracyjnego w odniesieniu do postępowań wszczynanych na wniosek.

IV. Wydaje się także, że w sprawach mniejszej wagi lub mniejszej wartości mógłby zostać zmodyfikowany system środków zaskarżenia. Instytucja odwołania, jako środka dewolutywnego, powoduje co do zasady konieczność przekazania sprawy organowi wyższej instancji, co skutkuje wydłużeniem postępowania i obowiązkiem poniesienia określonych kosztów. W przypadku decyzji uznaniowych z zakresu szeroko rozumianej pomocy społecznej, czy umorzenia daniny publicznej odwołanie mogłoby zostać zastąpione sprzeciwem. Sprzeciw rozpatrywałby ten sam organ bez konieczności uruchamiania kontroli instancyjnej.

V. Ostatnim środkiem, który na pewno przyspieszyłby szybkość rozpatrywania sprawy byłoby ograniczenie konieczności uzasadniania decyzji z urzędu. Uzasadnienie mogłoby następować tylko na wniosek strony np. po uiszczeniu stosownej opłaty. Takie rozwiązanie dawałoby stronie czas do namysłu nad potrzebą zaskarżania wydanego aktu. Oczywiście koniecznym byłoby wprowadzenie pewnych wyjątków np. w sytuacjach gdy organ drugiej instancji uchyla zaskarżony akt i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia. Wtedy uzasadnienie byłoby niezbędne ze względu na obowiązek udzielenia organowi pierwszej instancji wskazówek w zakresie dalszego prowadzenia postępowania oraz możliwość wprowadzenia ustawowych zwolnień z opłaty w odniesieniu do konkretnego rodzaju spraw np. z pomocy społecznej, czy świadczeń rodzinnych.