

Wstęp

Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza niektórych przepisów polskiego i europejskiego systemu prawa w zakresie administracyjnych norm proceduralnych. Ukierunkowane jest więc ono na problemy związane z postępowaniami w administracji publicznej sensu largo. Na tym tle poczynić można kilka uwag.

Niewątpliwie obowiązujący kodeks postępowania administracyjnego, jako akt o charakterze generalnym, ma podstawowe znaczenie dla postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego. W tym kontekście pojawia się kilka ogólnych problemów: pierwsza kwestia dotyczy oceny ostatniej nowelizacji k.p.a. (nowelizacje te nie do końca zapełniły istniejące luki, a w niektórych przypadkach zmiany nie odzwierciedlają dotychczasowego dorobku doktryny i orzecznictwa).

Inny problem to wprowadzanie wielu procedur szczególnych, które powodują, że w niektórych dziedzinach znaczenie kodeksu jest mniejsze. Procedury te w sposób odmienny niż k.p.a. regulują niektóre instytucje procesowe (nie zawsze z korzyścią dla strony, a wręcz przeciwnie – jak to ma miejsce w przypadku tzw. specustaw).

Jednak problematyka postępowań w administracji publicznej nie ogranicza się jedynie do problematyki postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego. „Postępowania w administracji” to pojęcie szersze, obejmujące różne procedury, stosowane przez organy administracji publicznej – nie tylko takie, które kończą się wydaniem decyzji. Są to np. kontrolne i inne – często mające charakter hybrydowy – np. administracyjno-cywilny. Rzecz jasna, w ramach pojęcia „postępowania w administracji” mieści się także problem postępowania sądowno-administracyjnego. W końcu problematyka postępowań w administracji obejmuje procedury, które w jakiś inny sposób związane są z administracją – niekoniecznie są to procedury stosowane przez organy administracji, ale mające z administracją (lub pracownikami administracji) jakiś związek. Przykładem jest postępowanie uregulowane w ustawie o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. W przedkładanej do rąk Czytelnika pracy zaproszeni Autorzy przedstawili niektóre powyżej opisane problemy. Zakres przygotowanych rozdziałów jest niezwykle szeroki i potwierdza powyższą konstatację, iż postępowania w administracji publicznej to pojęcie niezwykle pojemne.

Jeżeli spojrzeć na doktrynę postępowania administracyjnego, to zainteresowanie przedstawicieli nauki skupia się w dużej mierze na omawianiu wybranych problemów proceduralnych. Niewiele jest w literaturze przykładów systematyki wszystkich postępowań w administracji publicznej (poza nielicznymi wyjątkami, np. w „warszawskim” podręczniku do postępowania administracyjnego pod red. Z. Cieślaka). Wydaje się, że kolejnym krokiem po przedstawieniu wstępnej diagnozy (dotyczącej pojemności omawianego pojęcia) powinno być przedstawienie nowej systematyki postępowań w administracji publicznej, obejmującej nowe zjawiska pojawiające się w tej dziedzinie, m.in. zmniejszenie znaczenia kodeksu postępowania administracyjnego kosztem procedur szczególnych, tworzenie nowych procedur pozajurysdykcyjnych oraz „uciekanie” w sferę prawa cywilnego. Wypada mieć nadzieję, że badania prowadzone przez naukowców, w tym w Wyższej Szkole Humanitas, będą zmierzać do realizacji tego zadania. Zauważyć należy, że na uczelni tej 7 marca 2012 odbyła się ogólnopolska konferencja naukowa pt. „Aktualne problemy postępowań

w administracji publicznej”, przygotowana przez Instytut Administracji i Prawa WSH. Konferencja miała na celu dokonanie wstępnej analizy stanu prawnego powyższych postępowań. Odbyła się ona pod honorowym patronatem Prezesa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach oraz Komisji Nauk Prawnych i Ekonomicznych Polskiej Akademii Nauk (PAN) Oddział Katowice.

Pierwszy rozdział niniejszej pracy otwiera opracowanie prof. R. Mikosza, dotyczące problematyki potrzebnych zmian w postępowaniu sędowoadministracyjnym. Praca ta przygotowana została na podstawie ustnego wystąpienia, otwierającego powyższą konferencję. Artykuł ten jest jednocześnie pierwszym artykułem w części I dotyczącej problematyki postępowania sędowoadministracyjnego. W części tej omówiono również europejskie standardy w świetle kontroli sądowej w administracji publicznej.

Część drugą poświęcono problematyce postępowania administracyjnego ogólnego i postępowań administracyjnych szczególnych. Uzasadnieniem dla umieszczenia w jednej części problematyki postępowania ogólnego i szczególnego jest to, iż niektórzy Autorzy przedstawili w swoich pracach problemy zarówno z zakresu kodeksu postępowania administracyjnego, jak i przepisów procesowych szczególnych. Omówiono tu wybrane problemy wnioskowego udostępniania informacji publicznej, kwestię komunikacji elektronicznej w postępowaniu administracyjnym, domniemania formy decyzji administracyjnej, postępowania administracyjnego w przedmiocie opłat i kar związanych z korzystaniem ze środowiska, postępowania w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia decyzji administracyjnej.

Część trzecia dotyczy zaś problemów stycznych: postępowania administracyjnego i innych gałęzi i działów prawa. Chodzi tu głównie o prawo cywilne i prawo urzędnicze. W części tej zawarto rozważania dotyczące partycypacji społeczności lokalnej w postępowaniach wynikających z ustawy z dnia 7 maja 2010 roku o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, postępowania w sprawie opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego oraz postępowania kwalifikacyjnego o mianowanie w służbie cywilnej o wytyczne konstytucyjne (stan obecny i postulaty zmian).

W części czwartej umieszczono zaś rozważania na temat proceduralnych aspektów przeprowadzania kontroli w ramach administracji rządowej, wstrzymania wykonalności aktu administracyjnego (prace tę umieszczono w tym rozdziale ze względu na to, iż Autor omawia tę problematykę w świetle zarówno postępowania jurysdykcyjnego – ogólnego i szczególnego, jak i sędowoadministracyjnego) oraz rozgraniczenia właściwości rzeczowej wojewody i regionalnej izby obrachunkowej w zakresie nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego.

Zachęcam Czytelników do lektury.

Grzegorz Krawiec