

Przemysław Ostojki

Wyższa Szkoła Zarządzania i Bankowości w Poznaniu

ORCID: 0000-0001-6552-8162

ZASADA SZYBKOŚCI W POSTĘPOWANIACH W SPRAWACH PRZYGOTOWANIA I REALIZACJI INWESTYCJI INFRASTRUKTURALNYCH

Wprowadzenie

Ustawy normujące postępowania w sprawach przygotowania i realizacji inwestycji infrastrukturalnych określane są w języku powszechnym i prawniczym jako tzw. specustawy inwestycyjne¹. W doktrynie zwrócono uwagę, że termin ten odzwierciedla ideowo istotę wskazanych przepisów eksponujących w nadmiernym stopniu interes publiczny w stosunku do interesów indywidualnych². Pod pojęciem przygotowania i realizacji inwestycji infrastrukturalnych trzeba rozumieć przygotowanie i realizację inwestycji celów publicznych w rozumieniu art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³. Szczególne rozwiązania normatywne postępowań w sprawach przygotowania i realizacji inwestycji infrastrukturalnych zawarte są przede wszystkim w następujących aktach normatywnych: w ustawie z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁴, ustawie z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym⁵, ustawie z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego⁶ oraz ustawie z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mi-

¹ T. Bąkowski, K. Kaszubowski, *Regulacja tak zwanych specustaw inwestycyjnych wobec samodzielnosci i władztwa planistycznego gminy* [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012, s. 268.

² M. Jaśkowska, *Atomizacja procedury administracyjnej a tworzenie specustaw inwestycyjnych* [w:] *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, red. M. Bła-chucki, T. Górzyńska, Warszawa 2014, s. 70.

³ Dz.U. 2018, poz. 2204 ze zm.

⁴ Dz.U. 2018, poz. 1474 ze zm.

⁵ Dz.U. 2019, poz. 710 ze zm.

⁶ Dz.U. 2018, poz. 1380 ze zm.

strzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012⁷; ponadto w: ustawie z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących⁸, ustawie z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych⁹, ustawie z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu¹⁰, ustawie z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych¹¹, a także ustawie z dnia 8 lipca 2010 r. o szczegółowych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych¹². Uwzględniając fakt, że pomimo istotnych podobieństw między instytucjami omawianych ustaw istnieją pomiędzy nimi także odmienności, poszczególne regulacje będą odnosił albo wyłącznie do specustawy drogowej, albo poszczególne opisywane normy innych specustaw przedstawie jedynie przykładowo – z reguły posługując się przepisami ustawy o strategicznych inwestycjach w zakresie sieci przesyłowych¹³.

Przepisy kształtujące powyższe postępowania stanowią źródła szczególnych regulacji administracyjnoprawnych (*legis specialis*), w tym norm prawa o postępowaniu administracyjnym¹⁴. Nie modyfikują one zasadniczego sformułowania

⁷ Dz.U. 2017, poz. 1372 ze zm.

⁸ Dz.U. 2018, poz. 1537 ze zm.

⁹ Dz.U. 2018, poz. 404 ze zm.

¹⁰ Dz.U. 2019, poz. 1554 ze zm.

¹¹ Dz.U. 2019, poz. 2410 ze zm.

¹² Dz.U. 2019, poz. 933 ze zm.

¹³ Specustawa drogowa miała dla rozwiązań kolejnych specustaw inwestycyjnych charakter modelowy, natomiast ustawa o strategicznych inwestycjach w zakresie sieci przesyłowych jest aktem stosunkowo nowym i odnosi się nie tylko do strategicznych obiektów o znaczeniu krajowym, ale przede wszystkim do budowy transeuropejskich sieci energetycznych (TEN-E). Analogiczne krajowe akty normatywne zostały wydane również w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Zob. M. Kment, T. Pleiner, *Abschnittsbildung bei energiewirtschaftlichen Streckenplanungen*. „Schriften zum Infrastrukturrecht”, Tübingen 2013; Posser H., Faßbender K., *Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau*, Berlin 2013; Gärditz K.F., *Europäisches Planungsrecht. Grundstrukturen eines Referenzgebietes des europäischen Verwaltungsrechts*, Tübingen 2009.

¹⁴ T. Woś, *Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej w tzw. spec-ustawie drogowej – aspekty proceduralne*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 11, s. 6 i n.; idem, *Pozwolenie na realizację budowy przeciwpowodziowej* [w:] *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, red. Z. Czarnik, Z. Niewiadomski, J. Połuszny, J. Stelmasiak, Przemysł–Rzeszów 2011, s. 936 i n.; idem, *Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej w tzw. specustawie drogowej – aspekty materialnoprawne* [w:] *Instytucje procesu administracyjnego i sądownictwa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. hab. Ludwikowi Żukowskiemu*, red. J. Połuszny, Z. Czarnik, R. Sawuła, Przemysł–Rzeszów 2009, s. 384 i n.; idem, *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2011, s. 91 i n.; A. Gill, *Postępowanie w sprawie przygotowania inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego jako przykład „wyjątkowego” postępowania administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 1, s. 22 i n.; M. Kamiński, *Postępowania administracyjne szczególne (odrębne) w sprawach z zakresu przygotowania i realizacji inwestycji infrastrukturalnych* [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012, s. 277 i n.;

zasad ogólnych obowiązujących w postępowaniu administracyjnym, w tym zasady szybkości, ale modyfikują istotne postanowienia szczegółowe k.p.a.

W postępowaniach w sprawach realizacji inwestycji infrastrukturalnych ustawodawca nadał zasadzie szybkości priorytetowe znaczenie, co wynika z uzasadnień projektów poszczególnych ustaw¹⁵. Twierdzenie to odnosi się nie tyle do sfery stosowania przepisów proceduralnych przez organy administracyjne, ale do sposobu ukształtowania szczegółowych przepisów procesowych. W niniejszym opracowaniu analiza poszczególnych instytucji prawnoprocesowych będzie zmierzająca do oceny regulacji ustawowych specustaw inwestycyjnych. W moim przekonaniu zasada szybkości dotyczy działań nie tylko organów administracyjnych stosujących prawo, ale przede wszystkim ustawodawcy, który jest odpowiedzialny za stworzenie odpowiednich mechanizmów prawnych służących urzeczywistnieniu tej zasady. Celem analizy będzie weryfikacja tej tezy, a także twierdzenia, iż wdrożenie szczególnych reguł prawnoprocesowych w specustawach inwestycyjnych związanych z nadaniem priorytetu szybkości postępowaniom administracyjnym nastąpiło z zachowaniem konstytucyjnej zasady proporcjonalności.

Zasada szybkości jako standard administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego

Szybkość działania jest wartością związaną immanentnie z postulatem praworządności. Zdarzenia uniemożliwiające wydanie decyzji lub jej wykonanie od-

J. Parchomiuk, *Uprozczone procedury realizacji publicznych inwestycji infrastrukturalnych a ochrona praw jednostki* [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012, s. 339 i n.; W. Bryś, *Zakres przedmiotowy tzw. specustawy drogowej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 10, s. 16 i n.; L. Bielecki, *Rzecz publiczna w specustawie o Euro 2012 a realizacja celu publicznego w świetle pytań o jakość i inflację prawa* [w:] *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. II: *Inflacja prawa administracyjnego*, red. P.J. Suwaj, Warszawa 2012, s. 275 i n.; M. Bator, *Zastosowanie „specustawy drogowej” przy przebudowie układu drogowego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2014, nr 4, s. 66 i n.

¹⁵ Zob. m.in. uzasadnienie projektu ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego, Sejm RP VI kadencji, nr druku 1148; uzasadnienie projektu ustawy z dnia 19 września 2007 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw, Sejm RP V kadencji, nr druku 2013; uzasadnienie projektu ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych, Sejm RP VI kadencji, nr druku 3131; uzasadnienie projektu ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu, Sejm RP VI kadencji, nr druku 1835; uzasadnienie projektu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych, Sejm RP VII kadencji, nr druku 3475; uzasadnienie projektu ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących, Sejm RP VI kadencji, nr druku 3937; uzasadnienie projektu ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, Sejm VI kadencji, nr druku 2546, <http://www.sejm.gov.pl>.

dalają moment realizacji nakazu prawa, a niekiedy nawet udaremniają ten nakaz. Upływ czasu może sprawić, że trafne w zasadzie załatwienie sprawy traci rację bytu (staje się bezprzedmiotowe)¹⁶.

Zasada szybkości postępowania w ujęciu dyrektywalnym (normatywnym) stanowi jeden ze standardów administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego. Jest dyrektywą prakseologiczną, która polega na osiągnięciu końcowego celu postępowania administracyjnego w możliwie najkrótszym czasie¹⁷. Celem tym, który ma być osiągnięty w możliwie najkrótszym czasie, jest wydanie decyzji administracyjnej, a także stworzenie podstaw do skutecznego wykonania skonkretyzowanego w decyzji uprawnienia lub obowiązku. Adresatem zasady szybkości – jak wspominałem wyżej – jest najpierw ustawodawca, a następnie organ administracji publicznej prowadzący postępowanie administracyjne.

Związaną ustawodawcy zasadą szybkości wynika w pierwszej kolejności z uwarunkowań prawnokonstytucyjnych. Jakkolwiek Konstytucja RP nie przewiduje szczegółowej regulacji ustanawiającej zasadę szybkości postępowań przed organami administracji publicznej, to jednak normę tę należy wyprowadzić z zasady demokratycznego państwa prawnego. Treść przepisu art. 2 Konstytucji nakazuje przyjęcie, że w państwie prawnym szybkość działania organów administracyjnych stanowi standard i jednocześnie element ogólnie pojmowanego prawa do rzetelnego (sprawiedliwego) postępowania administracyjnego. Do wniosku takiego należy dojść – stosując funkcjonalne i systemowe metody wykładni – również poprzez lekturę preambuły Konstytucji, która wskazuje na zamiar zapewnienia w jej normach rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. Owa rzetelność i sprawność działania – jako wartości szczególne – odnoszą się do instytucji publicznych *sensu largo*, w tym przede wszystkim do organów administracji publicznej¹⁸.

W prawie europejskim norma-zasada szybkości kojarzona jest z zasadą załatwiania przez organ administracyjny spraw w rozsądnym czasie (*reasonable time-limit for taking decisions*), nadaje się jej zatem znaczenie wąskie. W ten sposób pojmowana jest zarówno w art. 7 Kodeksu Dobrej Administracji stanowiącego załącznik do rekomendacji CM/Rec(2007)7 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich w sprawie dobrej administracji¹⁹, w art. 41 ust. 1 Karty

¹⁶ E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1964, s. 37.

¹⁷ *Ibidem*; M. Kotulska, *Zasada szybkości i prostoty postępowania* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. II, cz. 2: *Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, red. W. Piątek, J. Tarno, Warszawa 2018, s. 415; *eadem*, *Zasady prawa i postępowania administracyjnego – pojęcie i funkcje na tle ogólnej teorii prawa i dyscyplin szczegółowych*, „*Annales UMCS*” 2009/2010, Sectio G, LVI/LVII, s. 127 i n.

¹⁸ K. Samulska, *Zasada szybkości postępowania administracyjnego w prawie polskim*, Warszawa 2017, s. 66.

¹⁹ Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration, publ.: <https://www.coe.int>. Zob. szerzej: J. Dobkowski, *Kodeks dobrej administracji Rady Europy (geneza – charakter – treści)* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie k.p.a.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 129 i n.

Praw Podstawowych Unii Europejskiej²⁰, jak i w uchwalonym przez Parlament Europejski 6 września 2001 r. Europejskim Kodeksie Dobrej Praktyki Administracyjnej²¹. Przy czym ten ostatni stanowi w art. 17 o działaniu „bez zwłoki” (*without delay*) i „możliwie najkrótszym czasie” (*shortest possible time*) – wyznaczając – podobnie jak polski k.p.a. – ostateczny, 2-miesięczny termin załatwienia każdej sprawy.

W literaturze polskiej ogranicza się rozważania zasady szybkości do tych regulacji ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego²², które wiążą zasadę szybkości z art. 12 k.p.a. Przepis ten stanowi o działaniu organu administracyjnego „szybko” oraz przy wykorzystaniu możliwie najprostszych środków do załatwienia sprawy. Kodeks precyzuje, na czym ma polegać działanie szybkie, wskazując, iż sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji i wyjaśnień, powinny być załatwiane niezwłocznie (art. 12). Przepisy art. 35 k.p.a. określają terminy załatwiania różnych kategorii spraw administracyjnych, zaś art. 37 § 1 k.p.a. przewiduje prawo strony do ponaglenia w przypadku przewlekłości postępowania lub bezczynności organu²³.

W moim przekonaniu – jak wspominałem powyżej – zasadzie szybkości należy nadawać szerokie znaczenie i obejmować nią nie tylko szybkie wydanie decyzji, ale i stworzenie podstaw do skutecznego wykonania skonkretyzowanego w decyzji uprawnienia lub obowiązku. W doktrynie wskazuje się, że do instytucji prawnych ogólnego postępowania administracyjnego, które mogą się przyczynić do zwiększenia szybkości postępowania, należy zaliczyć rozprawę, ugodę, metrykę sprawy, mediację i postępowanie uproszczone²⁴. Moim zdaniem do tego katalogu należy zaliczyć również zawiadomienie stron w formie publicznego obwieszczenia, innego publicznego ogłoszenia lub udostępnienia pisma w Biuletynie Informacji Publicznej (art. 49–49a k.p.a.). Dodatkowo trzeba wskazać na instytucję stwarzającą podstawę do wykonania aktu kończącego postępowanie w pierwszej instancji – możliwość nadania decyzji nieostatecznej rygору natychmiastowej wykonalności (art. 108 k.p.a.). Należy przy tym podkreślić, że zakres

²⁰ Dz.Urz. UE C 2007 nr 303, s. 1.

²¹ The European Code of Good Administrative Behaviour. Zob. A. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji. Wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych*, Warszawa 2007; A.I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji jako standard europejski*, Toruń 2008; idem, *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 7, s. 77; H.P. Nehl, *Europäisches Verwaltungsverfahren und Gemeinschaftsverfassung. Eine Studie gemeinschaftsrechtlicher Verfahrensgrundsätze unter besonderer Berücksichtigung „mehrstufiger” Verwaltungsverfahren*, Berlin 2002, s. 178 i n.; O. Mader, *Verteidigungsrechte im Europäischen Gemeinschaftsverwaltungsverfahren*, Baden-Baden 2006, s. 134 i n.

²² Dz.U. 2018, poz. 2096 ze zm.

²³ A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, komentarz do art. 12 Kodeksu postępowania administracyjnego, SIP Lex/el. 2018.

²⁴ K. Samulski, *Zasada szybkości...*, s. 157 i n.

merytoryczny przesłanek nadania tego rygoru jest na tyle wąski, że wykonanie decyzji nieostatecznej w ogólnym postępowaniu administracyjnym ma charakter wyjątkowy²⁵.

Szczególne rozwiązania w specustawach inwestycyjnych

Postępowania w sprawach realizacji inwestycji infrastrukturalnych nie kwalifikują się co do zasady do tych spraw, które „nie wymagają zbierania dowodów, informacji i wyjaśnień” – w znaczeniu, o którym stanowi art. 12 § 2 k.p.a. Z tego względu nie istnieje właściwa podstawa do żądania od organu prowadzącego postępowanie, by sprawę tego rodzaju załatwił niezwłocznie.

W administracyjnym postępowaniu ogólnym funkcjonują instytucje, które utrudniają albo uniemożliwiają końcowe załatwienie sprawy lub skuteczne wykonanie decyzji. Należą do nich: zawieszenie postępowania – zwłaszcza ze względów podmiotowych (art. 97 § 1 k.p.a.), konieczność dokonywania doręczeń każdej ze stron – jeżeli w postępowaniu bierze udział mniej niż dwadzieścia stron (*arg. z art. 49a k.p.a.*), ponadto możliwość uchylecia decyzji i przekazania sprawy przez organ odwoławczy do ponownego rozpoznania w pierwszej instancji (art. 138 § 2 k.p.a.), a także dopuszczalność wzruszenia decyzji ostatecznej, na mocy której strony nabyły prawo, w trybie jej uchylecia lub zmiany – tylko za zgodą stron (art. 155 k.p.a.) oraz zasada niewykonalności decyzji nieostatecznej (art. 130 § 1 i 2 k.p.a.).

Ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie szczególnych rozwiązań w zakresie wspomnianych postępowań w sprawach przygotowania i realizacji inwestycji infrastrukturalnych. Do rozwiązań prawnoprocesowych, które w postępowaniach w sprawach przygotowania i realizacji inwestycji infrastrukturalnych mają gwarantować uproszczenie i przyspieszenie tych postępowań, należy zaliczyć modyfikacje – w stosunku do norm ogólnych wynikających z k.p.a. – w zakresie instytucji: zawieszenia postępowania, wykonalności decyzji nieostatecznej, kompetencji orzeczniczych w postępowaniu odwoławczym oraz w postępowaniu nadzwyczajnym w sprawie zmiany bądź uchylecia decyzji w trybie art. 155 k.p.a.

W toku niektórych szczególnych postępowań w sprawach inwestycji infrastrukturalnych przewidziano szczególną podstawę zawiadamiania innych stron niż wnioskodawca, właściciele i użytkownicy rzeczy nieruchomości – w drodze obwieszczenia w urzędzie wojewódzkim i urzędach gmin właściwych ze względu na lokalizację inwestycji, na stronach internetowych urzędu wojewódzkiego, a także w prasie o zasięgu ogólnopolskim (np. w art. 9 ust. 4 ustawy o strategicznych inwestycjach w zakresie sieci przesyłowych). W tym wypadku

²⁵ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 108*, SIP Legalis 2019, pkt 6.

ustawodawca nie dokonał jednak zmiany reguły ogólnej, lecz zrealizował – w zw. z art. 49 § 1 *in principio* k.p.a. – odesłanie zawarte w tym przepisie.

Natomiast w poszczególnych specustawach zastosowano modyfikację reguły ogólnej wynikającej z k.p.a. poprzez wyłączenie dopuszczalności zawieszania tych postępowań z przyczyn, o których mowa w art. 97 § 1 pkt 1–3 k.p.a.²⁶ Przepis art. 97 § 1 pkt 1–3 stanowi, że organ administracji publicznej zawiesza postępowanie: po pierwsze, w razie śmierci strony lub jednej ze stron, jeżeli wezwanie spadkobierców zmarłej strony do udziału w postępowaniu nie jest możliwe i nie zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 30 § 5, a postępowanie nie podlega umorzeniu jako bezprzedmiotowe (art. 105), po drugie, w razie śmierci przedstawiciela ustawowego strony, po trzecie zaś, w razie utraty przez stronę lub przez jej ustawowego przedstawiciela zdolności do czynności prawnych. Ponadto poszczególne organy prowadzące analizowane postępowania uzyskiwały kompetencje do wyznaczenia z urzędu przedstawiciela uprawnionego do działania w postępowaniu do czasu wyznaczenia przedstawiciela lub kuratora przez sąd²⁷, co stanowi odstępstwo od normy z art. 30 § 5 oraz art. 34 k.p.a. pozwalającej organowi wyłącznie na wystąpienie do sądu – w sytuacjach wymienionych w tych przepisach – o wyznaczenie przedstawiciela lub kuratora, a jedynie w przypadku konieczności podjęcia czynności niecierpiącej zwłoki organ administracji publicznej wyznacza dla osoby nieobecnej przedstawiciela uprawnionego do działania w postępowaniu do czasu wyznaczenia dla niej przedstawiciela przez sąd.

Niezależnie od powyższego, stosownie do wielości i rodzajowego zróżnicowania skutków materialnoprawnych decyzji w sprawach realizacji inwestycji infrastrukturalnych, ustawodawca wprowadził odrębności w obszarze ich skuteczności i wykonalności. W doktrynie wskazuje się na niejednorodność koncepcji wyznaczania początkowej granicy czasu wykonalności i skuteczności tych decyzji, a także na określone mankamenty konstrukcyjne szczególnych instytucji prawnych w tym zakresie²⁸. Ustawodawca przewidział odmienną normę niż ta, która posiada swoje źródło w art. 108 k.p.a. Na gruncie analizowanych specustaw natychmiastowa wykonalność nieostatecznych decyzji stała się zasadą, nie zaś – jak w ogólnym postępowaniu administracyjnym – wyjątkiem²⁹. Przy tym ustawodawca zastosował dwie metody wdrożenia tej zasady w omawianych obszarach regulacji. Pierwsza polega na stworzeniu obszernych treściowo przesłanek nadania decyzjom nieostatecznym

²⁶ Zob. art. 9 ust. 3 ustawy o strategicznych inwestycjach w zakresie sieci przesyłowych, ponadto art. 8 ustawy o inwestycjach w zakresie budowli przeciwpowodziowych, art. 50 ust. 5 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, art. 9 ustawy o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego w Świnoujściu.

²⁷ Zob. art. 9 ust. 4 ustawy o strategicznych inwestycjach w zakresie sieci przesyłowych, ponadto art. 8 ustawy o inwestycjach w zakresie budowli przeciwpowodziowych, art. 9 ustawy o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego w Świnoujściu.

²⁸ M. Kamiński, *Postępowania administracyjne...*, s. 300 i n.

²⁹ *Ibidem*.

rygoru natychmiastowej wykonalności. Specustawa drogowa przewiduje w art. 17 ust. 1, że właściwy organ nadaje decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygor natychmiastowej wykonalności na wniosek właściwego zarządcy drogi uzasadniony interesem społecznym lub gospodarczym. Równocześnie decyzja, której nadano wskazany rygor, zobowiązuje do niezwłocznego wydania nieruchomości, opróżnienia lokali i innych pomieszczeń, uprawnia do faktycznego objęcia nieruchomości w posiadanie przez właściwego zarządcę drogi, do rozpoczęcia robót budowlanych, do wydania przez właściwy organ dziennika budowy (art. 17 ust. 3 specustawy drogowej). Druga metoda polega na nadaniu decyzjom nieostatecznym przymiotu natychmiastowej wykonalności z mocy samego prawa. Przykładowo ustawa o strategicznych inwestycjach w zakresie sieci przesyłowych stanowi, że decyzja o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej, pozwolenie na budowę tej inwestycji, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji tej inwestycji oraz decyzja o zezwoleniu na wejście na teren nieruchomości podlegają natychmiastowemu wykonaniu. Równocześnie w poszczególnych specustawach inwestycyjnych wyłączono stosowanie przepisu art. 135 k.p.a. tworzącego podstawę możliwości wstrzymania przez organ odwoławczy – w uzasadnionych przypadkach – natychmiastowego wykonania decyzji (np. art. 12 ustawy o strategicznych inwestycjach w zakresie sieci przesyłowych).

Równolegle z zapewnieniem natychmiastowego wykonania nieostatecznych decyzji w omawianych sprawach ustawodawca dąży do ograniczenia dopuszczalności wydawania decyzji kasacyjnych w postępowaniu odwoławczym. Na przykład ustawa o inwestycjach w zakresie lotnisk użytku publicznego stanowi w art. 12 ust. 3, że w postępowaniu odwoławczym (oraz przed sądem administracyjnym) nie można uchylić decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego w całości ani stwierdzić jej nieważności, gdy wadą dotknięta jest tylko część decyzji dotycząca nieruchomości lub działki³⁰. W doktrynie zasadnie zwrócono uwagę nie tylko na niespójność i wadliwość konstrukcyjną tego uregulowania, ale również na jego merytoryczną nieprawidłowość i praktyczną bezużyteczność³¹, a także na sprzeczność z zasadą dwuinstancyjności³².

Względy szybkości postępowania legły z kolei u podstaw regulacji art. 25 ust. 2–4 ustawy o strategicznych inwestycjach w zakresie sieci przesyłowych, zgodnie z którą odwołanie od decyzji wnosi się w terminie 7 dni od dnia ich doręczenia stronie albo w terminie 14 dni od dnia obwieszczenia lub doręczenia zawiadomienia o ich wydaniu. Odwołanie powinno zawierać zarzuty odnoszące się do decyzji, określać istotę i zakres żądania będącego przedmiotem odwołania oraz wskazywać dowody uzasadniające to żądanie. Odwołanie rozpatruje się w terminie 14 dni. Niezależnie od tego jako niezrozumiałe z celowościowego punktu widzenia oce-

³⁰ Analogicznie: art. 25 ust. 5 ustawy o strategicznych inwestycjach w zakresie sieci przesyłowych.

³¹ M. Kamiński, *Postępowania administracyjne...*, s. 304.

³² A. Gill, *Postępowanie w sprawie...*, s. 25.

niono zawężenie negatywnych przesłanek dopuszczalności pozbawiania na drodze administracyjnej mocy wiążącej wadliwych decyzji jedynie do wad nieważności³³. Chodzi o przepis art. 31 ust. 1 specustawy drogowej³⁴, który stanowi, że nie stwierdza się nieważności ostatecznej decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, jeżeli wniosek o stwierdzenie nieważności tej decyzji został złożony po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, a inwestor rozpoczął budowę drogi. Artykuł 158 § 2 k.p.a. stosuje się odpowiednio. O ile w przepisie tym ustawodawca odnosi się do wad nieważności, to kolejny ustęp art. 31 specustawy drogowej odwołuje się już zarówno do przesłanek nieważności decyzji, jak i podstaw wznowienia postępowania administracyjnego. Otóż w przypadku uwzględnienia skargi na decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności, sąd administracyjny po upływie 14 dni od dnia rozpoczęcia budowy drogi może stwierdzić jedynie, że decyzja narusza prawo z przyczyn wyszczególnionych w art. 145 lub 156 k.p.a.

Ponadto zgodnie z art. 11f ust. 8 specustawy drogowej do zmiany decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stosuje się odpowiednio przepis art. 155 k.p.a. z zastrzeżeniem, że zgodę wyraża wyłącznie strona, która złożyła wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Działając na zasadach ogólnych wynikających z k.p.a., zmiana decyzji, na mocy której strona nabyła prawo, możliwa jest zgodnie z art. 155 k.p.a. tylko za zgodą strony. Ustanowienie wspomnianej odrębności od *lex generalis* argumentowano tym, że w przypadku realizacji dużych inwestycji drogowych, z uwagi na szeroki katalog stron postępowania, uzyskanie zgody wszystkich stron postępowania w sprawie zmiany decyzji o zezwoleniu realizacji inwestycji drogowej było bardzo utrudnione. W związku z tym norma szczególna z art. 11f ust. 8 specustawy drogowej ma ułatwiać zmianę wskazanej decyzji, a przez to prowadzenie inwestycji drogowych³⁵.

Przyspieszenie postępowań a inne standardy proceduralne

Realizacja celów przyświecających ustawodawcy nadającemu priorytetowe znaczenie zasadzie szybkości w omawianych postępowaniach szczególnych nie może odbywać się w sposób dowolny. Trybunał Konstytucyjny wskazywał w swoim orzecznictwie na konieczność uwzględniania „gwarancji, które najlepiej służą ochronie praw jednostki”. Odnosi się to przede wszystkim do wymagań procedu-

³³ M. Kamiński, *Postępowania administracyjne...*, s. 306.

³⁴ Zob. m.in. analogiczne unormowanie z art. 13 ust. 1 ustawy o inwestycjach w zakresie lotnisk użytku publicznego.

³⁵ Zob. uzasadnienie projektu ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz niektórych innych ustaw, Sejm RP VII kadencji, druk nr 3575, <http://www.sejm.gov.pl>.

ry, które muszą być spełnione, aby postępowanie czyniło zadość kryterium demokratycznego państwa prawnego. Szybkość postępowania nie jest wartością konkurencyjną innych wartości; musi ustępować sprawiedliwości i słuszności, a zarazem może je wspomagać, a nawet zabezpieczać³⁶.

Na gruncie analizowanych postępowań – ze względu na stosowanie w nich przepisów k.p.a. – obowiązuje szereg innych (niż zasada szybkości) zasad ogólnych posiadających walor normatywny, wyznaczających standardy administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego. Zasady ogólne kształtowane przepisami k.p.a. w pełni odpowiadają europejskim standardom postępowania administracyjnego wynikającym przede wszystkim ze wspomnianych wyżej źródeł prawa europejskiego. Całokształt standardów składających się na wspomniane europejskie prawo do dobrej administracji, jak i ogół zasad ogólnych polskiego postępowania administracyjnego mają to znaczenie, że wdrożenie jednej z tych zasad nie może niweczyć istoty (rdzenia) pozostałych zasad.

Dokonując oceny, czy w danym przypadku ustawodawca – wdrażając normy mające realizować nakaz szybkości postępowania administracyjnego (ze względu na interes publiczny) – naruszył istotę innej zasady lub zasad ogólnych, należy postępować w zgodzie z zasadą proporcjonalności, której podstawą jest klauzula państwa prawnego³⁷. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego sformułowanym na gruncie art. 31 ust. 3 Konstytucji (dotyczącym ograniczania konstytucyjnych praw) przyjęto, że spośród możliwych środków działania władzy publicznej należy wybierać możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym, niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu. Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in., iż rozważanie, czy zakaz ten został naruszony przez ustawodawcę, uwzględniać powinno specyfikę poszczególnych praw jednostki³⁸. Z istoty tych praw powinny wynikać granice dopuszczalnych ograniczeń³⁹. Natomiast ograniczenie zasad o charakterze przedmiotowym wiąże się immanentnie z problematyką równoważenia interesu prywatnego i publicznego⁴⁰.

³⁶ K. Samulska, *Zasada szybkości...*, s.67.

³⁷ P. Tuleja, komentarz do art. 2 Konstytucji RP [w:] *Konstytucja RP*, t. I: *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis 2016, pkt II.E.f. Zob. szerzej: A. Stępkowski, *Zasada proporcjonalności w europejskiej kulturze prawnej. Sądowa kontrola władzy dyskrecyjnej w nowoczesnej Europie*, Warszawa 2010, s. 353 i n.; D. Kijowski, *Zasada adekwatności w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 4, s. 59 i n.

³⁸ Zob. orzeczenie TK z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, OTK 1995 nr 1, poz. 12; orzeczenie TK z dnia 30 października 1996 r., sygn. K 3/96, OTK 1996 nr 5, poz. 41.

³⁹ Wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. P 2/98, OTK 1999 nr 1, poz. 2.

⁴⁰ Zob. m.in.: wyrok TK z dnia 26 maja 2010 r., sygn. P 29/08, OTK-A 2010 nr 4, poz. 35; wyrok TK z dnia 28 lutego 2012 r., sygn. K 5/11, OTK-A 2012 nr 2, poz. 16; M. Zdyb, J. Stelmasiak, J. Szreniawski, *Zasada proporcjonalności w świetle Konstytucji RP* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 469 i n.

W poszczególnych postępowaniach administracyjnych poddanych analizie w niniejszym opracowaniu kształt instytucji tworzących te postępowania – jak wspomniałem – został zasadniczo zdeterminowany dążeniem ustawodawcy do ich usprawnienia oraz zwiększenia ich efektywności. W rozważanych przypadkach gdy dochodzi do modyfikacji albo wyłączeń reguł ogólnego postępowania administracyjnego, ustawodawca dąży do realizacji lub zabezpieczenia interesu publicznego, w określonych wypadkach ograniczając czy wręcz eliminując możliwość urzeczywistnienia praw procesowych stron postępowań.

Należy stwierdzić, że spośród opisanych powyżej instytucji wdrażających w specustawach inwestycyjnych zasadę szybkości dwie ograniczają prawa stron w sposób nienaruszający ich istoty. Chodzi o tryb zawiadomień stron innych niż inwestor oraz właściciele (użytkownicy wieczysti) nieruchomości w drodze obwieszczeń, o których mowa w art. 49 § 1 k.p.a., oraz o ograniczenie terminu do złożenia odwołania do siedmiu dni od dnia ich doręczenia stronie albo w terminie 14 dni od dnia obwieszczenia (doręczenia zawiadomienia o jej wydaniu). Prawa stron ograniczane w tym wypadku, polegające na byciu informowanym o czynnościach podejmowanych przez organ administracyjny i otrzymaniu aktu kończącego postępowanie oraz na prawie do złożenia odwołania, wynikają z zasad przejrzystości i jawności postępowania administracyjnego oraz z konstytucyjnej zasady zaskarżalności decyzji wydanej w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji).

Do istotnego ograniczenia praw stron (następców prawnych stron) może potencjalnie dochodzić w przypadku wyłączenia w poszczególnych postępowaniach dopuszczalności zawieszania tych postępowań z przyczyn, o których mowa w art. 97 § 1 pkt 1–3 k.p.a. W sytuacjach tych strony lub ich następcy prawni mogą zostać pozbawieni czynnego udziału w postępowaniu. Może zatem dochodzić do całkowitego wyłączenia zasady z art. 10 § 1 k.p.a. Oczywiście odrębną kwestią jest ocena, czy w konkretnych przypadkach brak udziału stron lub ich następców prawnych mógł mieć wpływ na wynik sprawy.

Z pewnością zaś decydującego wpływu na wynik sprawy nie będą miały strony, których zgoda na uchylenie lub zmianę nie jest wymagana w przypadku wdrożenia przez organ trybu z art. 155 k.p.a. Wówczas – jak wskazano wyżej – wymóg zgody zostaje zawężony wyłącznie do tej strony, która złożyła wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji. W takiej sytuacji dochodzi niewątpliwie do naruszenia konstytucyjnej zasady ochrony praw słusznie nabytych wywodzonej z art. 2 Konstytucji. Przy założeniu jednak, że każda strona może zaskarżyć w sposób skuteczny zmienioną we wspomnianym trybie decyzję, nie dochodzi do naruszenia istoty wskazanego prawa strony.

Natomiast w kategoriach poważnego zachwiania konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji oraz art. 6 k.p.a.), będącej elementem składowym zasady państwa prawnego, a także ograniczenia zasady dwuinstancyjności należy rozpatrywać regułę, w myśl której w postępowaniu odwoławczym nie można uchylić decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w całości, gdy wadą dotknięta jest

tylko część decyzji dotycząca nieruchomości lub działki. W takim przypadku dochodzi do naruszenia istoty wspomnianych zasad ogólnych. Pomimo dostrzeżonego uchybienia obowiązującemu prawu w postępowaniu pierwszoinstancyjnym organ odwoławczy nie może usunąć lub nakazać usunięcie tego naruszenia.

Należy również wskazać, że o ile rozwiązanie przyjęte w k.p.a. zapewnia stronie ochronę tymczasową w postępowaniu po wydaniu decyzji w pierwszej instancji, o tyle gwarancja taka została wyeliminowana przez ustawodawcę w poszczególnych specustawach inwestycyjnych. Ustawy te nie przewidują możliwości zwrócenia się do organu administracji publicznej z podaniem o udzielenie ochrony tymczasowej do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy. Możliwość taka pojawia się dopiero po zakończeniu postępowania administracyjnego – jeżeli zostanie wniesiona skarga do sądu administracyjnego – na podstawie przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴¹, z modyfikacjami wynikającymi z przepisów ustaw szczególnych. W związku z wyłączeniem stosowania art. 135 k.p.a. w poszczególnych specustawach dochodzi w nich do naruszenia istoty prawa strony wynikającego z rekomendacji Rec(2003)16 w sprawie wykonania decyzji administracyjnych i sądowych w obszarze prawa administracyjnego⁴². Zgodnie z treścią załącznika do tej rekomendacji w sytuacji, gdy wniesienie odwołania od decyzji nie wstrzymuje automatycznie jej wykonania, osobom prywatnym należy zapewnić możliwość zwrócenia się do organu administracji lub sądu z żądaniem uruchomienia takiej ochrony. Korzystanie z tego prawa powinno jednak być poddane rozsądnym ograniczeniom czasowym dla uniknięcia zbędnego blokowania działania organów administracji i zapewnienia pewności prawa. Rozpoznając żądanie wstrzymania wykonania (zawieszenia) decyzji, organy administracyjne i – jeśli nie wyklucza tego prawo – organy sądowe zobowiązane są wziąć pod uwagę względy interesu publicznego oraz prawa i interesy osób trzecich (pkt I.1.b–d). Ustanowienie rozwiązań wyłączających możliwość zwrócenia się o wstrzymanie wykonania decyzji jest równoznaczne z naruszeniem istoty wskazanej zasady wypływającej z prawa europejskiego.

Podsumowanie

W administracyjnych postępowaniach szczególnych uregulowanych przepisami specustaw inwestycyjnych ustawodawca priorytet nadaje realizacji interesu publicznego, co przejawia się w tym wypadku w przygotowaniu i realizacji inwestycji infrastrukturalnych. Wdrożenie celu publicznego związane jest w tym przypadku z koniecznością nadania szczególnej roli zasadzie szybkości postę-

⁴¹ Dz.U. 2019, poz. 2325 ze zm.

⁴² Recommendation Rec(2003)16 of the Committee of Ministers to member states on the execution of administrative and judicial decisions in the field of administrative law, <http://www.coe.int>.

powania. Adresatem tej zasady, zakotwiczonej w zasadzie państwa prawnego, jest w pierwszej kolejności ustawodawca, następnie zaś organ administracyjny prowadzący postępowanie. Przepisy k.p.a. kreują szereg instytucji procesowych opóźniających czy niekiedy uniemożliwiających wydanie decyzji (w rozsądnym terminie), a tym samym konkretyzację, a następnie wykonanie administracyjnego uprawnienia lub obowiązku. Z tego powodu ustawodawca w regulacjach specustaw inwestycyjnych zdecydował się na eliminację poszczególnych instytucji przewidzianych w k.p.a. lub na ich zastąpienie rozwiązaniami odmiennymi, mającymi w założeniu przyspieszyć wydanie decyzji.

W rezultacie przeprowadzonej analizy należy stwierdzić, że wdrożenie zasady szybkości postępowań do specustaw inwestycyjnych nie prowadzi zasadniczo do naruszenia istoty konstytucyjnych praw jednostek, w tym prawa zaskarżenia decyzji oraz uprawnienia do ochrony praw słusznie nabytych. Ustawodawca ogranicza zasady przejrzystości i jawności, a także zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym, lecz nie eliminuje tych zasad. Niezależnie od tego ustawodawca narusza w analizowanych specustawach istotę prawa strony do złożenia wniosku o ochronę tymczasową w postępowaniu administracyjnym. Narusza w sposób kwalifikowany – ze względu na wspomniany interes publiczny – zasadę praworządności i dwuinstancyjności, uniemożliwiając organowi odwoławczemu w toku instancji uchylenie decyzji w całości, jeżeli wadą dotknięta jest tylko jej część dotycząca nieruchomości.

Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 108*, SIP Legis 2019, pkt 6.
- Bator M., *Zastosowanie „specustawy drogowej” przy przebudowie układu drogowego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2014, nr 4.
- Bąkowski T., Kaszubowski K., *Regulacja tak zwanych specustaw inwestycyjnych wobec samodzielności i władztwa planistycznego gminy* [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012.
- Bielecki L., *Rzecz publiczna w specustawie o Euro 2012 a realizacja celu publicznego w świetle pytań o jakość i inflację prawa* [w:] *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. II: *Inflacja prawa administracyjnego*, red. P.J. Suwaj, Warszawa 2012.
- Bryś W., *Zakres przedmiotowy tzw. specustawy drogowej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 10.
- Dobkowski J., *Kodeks dobrej administracji Rady Europy (geneza – charakter – treści)* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego. Na 50-lecie k.p.a.*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010.
- Gärditz K.F., *Europäisches Planungsrecht. Grundstrukturen eines Referenzgebietes des europäischen Verwaltungsrechts*, Tübingen 2009.
- Gill A., *Postępowanie w sprawie przygotowania inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego jako przykład „wyjątkowego” postępowania administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 1.
- Iserzon E. [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1964.

- Jackiewicz A.I., *Prawo do dobrej administracji jako standard europejski*, Toruń 2008.
- Jackiewicz A.I., *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 7.
- Jaśkowska M., *Atomizacja procedury administracyjnej a tworzenie specustaw inwestycyjnych* [w:] *Źródła prawa administracyjnego a ochrona wolności i praw obywateli*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, Warszawa 2014.
- Kamiński M., *Postępowania administracyjne szczególne (odrębne) w sprawach z zakresu przygotowania i realizacji inwestycji infrastrukturalnych* [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012.
- Kijowski D., *Zasada adekwatności w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 4.
- Kment M., Pleiner T., *Abschnittsbildung bei energiewirtschaftlichen Streckenplanungen*. „*Schriften zum Infrastrukturrecht*”, Tübingen 2013.
- Kotulska M., *Zasady prawa i postępowania administracyjnego – pojęcie i funkcje na tle ogólnej teorii prawa i dyscyplin szczegółowych*, „*Annales UMCS*” 2009/2010, Sectio G, LVI/LVII.
- Kotulska M., *Zasada szybkości i prostoty postępowania* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. II, cz. 2: *Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, red. W. Piątek, J. Tarno, Warszawa 2018.
- Mader O., *Verteidigungsrechte im Europäischen Gemeinschaftsverwaltungsverfahren*, Baden-Baden 2006.
- Nehl H.P., *Europäisches Verwaltungsverfahren und Gemeinschaftsverfassung. Eine Studie gemeinschaftsrechtlicher Verfahrensgrundsätze unter besonderer Berücksichtigung „mehrstufiger” Verwaltungsverfahren*, Berlin 2002.
- Parchomiuk J., *Uproszczone procedury realizacji publicznych inwestycji infrastrukturalnych a ochrona praw jednostki* [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012.
- Posser H., Faßbender K., *Praxishandbuch Netzplanung und Netzausbau*, Berlin 2013.
- Samulska K., *Zasada szybkości postępowania administracyjnego w prawie polskim*, Warszawa 2017.
- Stępkowski A., *Zasada proporcjonalności w europejskiej kulturze prawnej. Sądowa kontrola władzy dyskrecyjnej w nowoczesnej Europie*, Warszawa 2010.
- Świątkiewicz A., *Europejski Kodeks Dobrej Administracji. Wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych*, Warszawa 2007.
- Tuleja P., komentarz do art. 2 Konstytucji RP [w:] *Konstytucja RP*, t. I: *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis 2016, pkt II.E.f.
- Woś T., *Pozwolenie na realizację budowli przeciwpowodziowej* [w:] *Studia z prawa administracyjnego i nauki o administracji. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, red. Z. Czarnik, Z. Niewiadomski, J. Pośluszny, J. Stelmasiak, Przemysł–Rzeszów 2011.
- Woś T., *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2011.
- Woś T., *Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej w tzw. spec-ustawie drogowej – aspekty proceduralne*, „*Przegląd Prawa Publicznego*” 2009, nr 11.
- Woś T., *Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej w tzw. specustawie drogowej – aspekty materialnoprawne* [w:] *Instytucje procesu administracyjnego i sądownictwa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana prof. zw. dr. hab. Ludwikowi Żukowskiemu*, red. J. Pośluszny, Z. Czarnik, R. Sawuła, Przemysł–Rzeszów 2009.
- Wróbel A. [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, komentarz do art. 12 Kodeksu postępowania administracyjnego, SIP Lex/el. 2018.
- Zdyb M., Stelmasiak J., Szreniawski J., *Zasada proporcjonalności w świetle Konstytucji RP* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005.

Streszczenie

Artykuł dotyczy zasady szybkości postępowania w regulacji postępowań w sprawach realizacji inwestycji infrastrukturalnych. Analiza poszczególnych instytucji prawnoprocesowych zmierza do oceny regulacji ustawowych specustaw inwestycyjnych w zakresie zasady szybkości. Celem analizy jest weryfikacja twierdzenia, iż wdrożenie szczególnych reguł prawnoprocesowych w specustawach inwestycyjnych, związanych z nadaniem priorytetu szybkości postępowaniom administracyjnym, nastąpiło z zachowaniem konstytucyjnej zasady proporcjonalności. W rezultacie przeprowadzonej analizy należy stwierdzić, że wdrożenie zasady szybkości postępowań do specustaw inwestycyjnych nie prowadzi zasadniczo do naruszenia istoty konstytucyjnych praw jednostek, w tym prawa zaskarżenia decyzji oraz uprawnienia do ochrony praw słuszenie nabytych. Ustawodawca ogranicza zasady przejrzystości i jawności, a także zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym, lecz nie eliminuje tych zasad. Niezależnie od tego ustawodawca narusza w analizowanych specustawach istotę prawa strony do złożenia wniosku o ochronę tymczasową w postępowaniu administracyjnym. Narusza w sposób kwalifikowany – ze względu na wspomniany interes publiczny – zasadę praworządności i dwuinstancyjności, uniemożliwiając organowi odwoławczemu w toku instancji uchylenie decyzji w całości, jeżeli wadą dotknięta jest tylko jej część dotycząca nieruchomości.

Słowa kluczowe: postępowanie administracyjne, zasady ogólne postępowania administracyjnego, zasada szybkości, zasad proporcjonalności, specustawy inwestycyjne, przygotowanie i realizacja inwestycji infrastrukturalnych, interes publiczny

THE PRINCIPLE OF SPEED IN PROCEEDINGS REGARDING THE PREPARATION AND IMPLEMENTATION OF INFRASTRUCTURE INVESTMENTS

Summary

The article concerns the principle of speed in the proceedings regarding the implementation of infrastructure investments. The analysis of individual legal institutions is aimed at assessing statutory regulations of investment acts in the scope of the principle of speed. The aim of the analysis is to verify the assertion that the implementation of specific law-related rules in special investment documents connected with giving priority to the speed of administrative proceedings followed the constitutional principle of proportionality. As a result of the conducted analysis, it should be stated that the implementation of the principle of speed of proceedings to investment acts does not fundamentally violate the essence of constitutional rights of individuals – including the right to challenge decisions and the right to protect of rightly acquired rights. The legislator limits the principles of transparency, as well as the principle of active participation of the party in administrative proceedings, but does not eliminate these principles. Regardless of this, the legislator infringes in the analyzed Acts the essence of the party's right to submit an application for temporary protection in administrative proceedings. The legislator violates in a qualified manner – due to the public interest – the rule of law and two-instance, preventing the appeals authority in the course of the instance of repealing the decision in its entirety, if the defect affects only its part concerning the property.

Keywords: administrative proceedings, general principles of administrative proceedings, the principle of speed, principle of proportionality, investments acts, preparation and implementation of infrastructure investments, public interest