

Milczenie jako prawna forma niedziałania administracji – konsekwencje procesowe

Abstrakt

W wyniku nowelizacji przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego indywidualna sprawa administracyjna może zostać załatwiona nie tylko w formie decyzji administracyjnej, ale również w sposób milczący. Autor przyjmuje, że ten sposób załatwienia sprawy stanowi prawną formę niedziałania administracji publicznej. Instytucja milczącego załatwienia sprawy nie posiada charakteru samoistnego, stanowi bowiem konstrukcję materialnoprawną. Kodeks reguluje (opisuje) wyłącznie procesową stronę tego zjawiska materialnoprawnego, zastrzegając wyraźnie, że sprawa może być załatwiona milcząco, jeżeli przepis szczególny tak stanowi. Kodeks ujmuje milczenie administracji jako: milczące – zgodne z wnioskiem strony – zakończenie postępowania (gdy organ nie wyda decyzji lub postanowienia w określonym ustawowo terminie) oraz milczącej zgody (gdy organ w terminie nie wniesie sprzeciwu wobec zamierzenia lub czynności strony). W opracowaniu rozważono konsekwencje prawne wprowadzenia procesowej regulacji milczenia organu administracji publicznej jako sposobu załatwienia sprawy indywidualnej.

Słowa kluczowe

milczenie administracji, prawne formy działania administracji, decyzja administracyjna, organ administracji publicznej, strona postępowania administracyjnego, sprawa administracyjna, termin załatwienia sprawy, beczynność.

Wstęp

W nauce administracji, która jest podstawowym obszarem zainteresowań naukowych Profesora Jana Jeżewskiego¹, wyróżnia się dwa nurty badawcze administracji publicznej: nurt nauk administracyjnych i nurt nauk społecznych. Przedstawiciele pierwszego z tych nurtów badawczych podkreślają, że nauka administracji ma ukazywać ideę administracji, czyli to, co jest wspólne dla wszystkich działów administracji, a ponadto ma przedstawiać poszczególne działy administracji rzeczywistej. Nie jest natomiast jej zadaniem pierwszoplanowym opis praktyki administrowania, może on być najwyżej dopełnieniem badań². Praktyka administrowania niewątpliwie obejmuje zagadnienia z zakresu materialnego i procesowego prawa administracyjnego. W zakresie prawa procesowego – postępowania administracyjnego – refleksja teoretyczna przedstawicieli nauki administracji dotyczy głównie pozycji prawnej podmiotów stosunku administracyjnoprawnego oraz

¹ Zob.: J. Jeżewski, *Administracja publiczna jako przedmiot badań*, [w:] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2003, s. 350 i n.

² L. von Stein, *Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts*, Stuttgart 1887, s. 29, cyt. za: F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991, s. 26.

prawnych form działania administracji. W pracy naukowej Jubilata można dostrzec wyraźne zainteresowanie problematyką prawnych form działania administracji (tak rodzimej, jak i obcej) oraz ich praktycznego funkcjonowania³.

Z punktu widzenia nauki o prawnych formach działania administracji istotnym jest określenie miejsca milczenia administracji w systemie prawnych form wykonywania (działania) administracji publicznej. Tym bardziej, że ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁴ – dalej k.p.a., po zmianach dokonanych z dniem 1 czerwca 2017 r.⁵, przewiduje w art. 1 pkt 1 *in fine*, że milczący sposób jest formą załatwienia sprawy indywidualnej w postępowaniu jurysdykcyjnym.

1. Pojęcie milczenia administracji

Określenie „milczenie administracji” nie jest terminem zdefiniowanym w sposób normatywny, równocześnie w doktrynie prawa administracyjnego pojawiają się różnice co do jego znaczenia⁶. Z tym zjawiskiem prawnym można się spotkać zarówno na gruncie prawa administracyjnego ustrojowego, materialnego, jak i procesowego, gdzie przyjmuje ono odmienną postać i służy zróżnicowanym celom.

Milczenie bywa pojmowane jako szczególne narzędzie w rękach prawodawcy, pomagające podnosić sprawność administracji poprzez wprowadzenie fikcji pozytywnego rozstrzygnięcia sprawy. Chodzi tu o wywołanie różnorodnych skutków prawnych w razie dopuszczalnego przez samo prawo braku aktywności organu administracji w terminie wyznaczonym przez ustawę⁷. Zdarzeniem powodującym powstanie zmian w stanie prawnym jest sam fakt braku działania administracji, z którym wiąże się wywołanie *ex lege* określonego skutku. Fikcja pozytywnego załatwienia sprawy jest o tyle ciekawa, że – co do zasady – sprawa administracyjna rozstrzygana jest w formie decyzji tworzącej nową normę prawną lub „aktywującej” prawa i obowiązki wynikające z mocy prawa. Prowadzi to do zakończenia szeroko rozumianego postępowania administracyjnego nie w postaci aktu administracyjnego, a zjawiska ze sfery pozajurysdykcyjnej, będącego wyrazem aprobaty organu administracji dla określenia uprawnienia przysługującego jednostce

³ J. Jeżewski, *Dekoncentracja terytorialna administracji jako zasada prawa administracyjnego we Francji*, Wrocław 2004.

⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 1257.

⁵ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 935).

⁶ M. Stahl, *Szczególne prawne formy działania administracji*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 5. *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013, s. 390; zob. także: T. Bąkowski, *W sprawie „milczącej zgody organu”*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 3; W. Bochenek, *Bezczynność a milczenie organu administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 12; J. Jendrośka, *Milczenie administracji w postępowaniu administracyjnym*, [w:] W. Skrzydło, J. Szreniawski, W. Taras (red.), *Problemy prawa publicznego*, Lublin 1993; J.S. Langrod, *O tzw. milczeniu władzy. Studium prawn-administracyjne*, Kraków 1938.

⁷ P. Dobosz, *Milczenie i beczynność w prawie administracyjnym*, Kraków 2011, s. 393.

w sformułowany przezeń sposób⁸. Chociaż uprawnienie to nie może być kształtowane przez jednostkę dowolnie, tylko w granicach ściśle wyznaczonych przepisami prawa materialnego.

Już w okresie międzywojennym w nauce zwrócono uwagę, że „milczące” przejawy woli władz administracyjnych mogą mieć miejsce tylko wówczas, gdy ustawa nie wymaga wydania aktu w oznaczonej formie⁹. Milczenie posiada znaczenie bezwarunkowego zatwierdzenia lub pozwolenia albo też nieskorzystania z prawa zakazu lub odmowy. „Jest rzeczą jasną, że z milczenia nie można wyciągnąć innego wniosku co do treści, niż tylko krótkie: tak lub nie. Czy w istocie władza administracyjna przez milczenie chciała wyrazić swą zgodę lub postanowiła nie skorzystać ze swych uprawnień w kierunku odmowy lub zakazu, czy też zachowała się zupełnie biernie wskutek braku czasu na zbadanie sprawy, niedbalstwa lub dolus, skutek prawny niewydania aktu administracyjnego jest jednakowy, przesądzony przez przepis ustawy. Nasze ustawy [...] posługują się formą pozytywną w interpretacji milczenia. A to w dwojakiej postaci. Albo nakazują uważać milczenie za zgodę na uchwałę, zawiadomienie, podanie [...]. Albo też milczenie władzy jest uważane za niekorzystanie z prawa zakazu, który nie dopuściłby do danej działalności, czyli w sposób pośredni wynika pozytywna zgoda na tę działalność”¹⁰.

We współczesnej nauce rozróżnia się już wyraźnie konstrukcję bezczynności organu administrującego oraz jego milczenie. Istotą treści zarówno pojęcia „bezczywność”, jak i „milczenie” jest „brak jakiegokolwiek działania (bezczywność), niewykonywanie określonej czynności (np. czynności mowy jako przejawu woli), powstrzymanie się od określonego działania, od wykonania określonej czynności mowy (zaniechanie), które są w różny sposób determinowane treścią normy prawnej”¹¹. Mimo że milczenie ma miejsce, tak jak w przypadku bezczynności, gdy organ nie załatwia sprawy poprzez wydanie decyzji administracyjnej w terminie określonym przez obowiązujące przepisy, to odznacza się ono specyficznym skutkiem. Bezczywność organu oraz jego milczenie są traktowane „1) w sposób synonimiczny, w pełni równoprawnie zamienny, 2) w relacji nadrzędności bezczynności wobec milczenia (milczenie jako rodzaj bezczynności), 3) jako posiadające odrębne zbiory desygnatów”¹². Pojęcie milczenia jest odmienne od bezczynności organu przez skutek, jaki wywołuje milczenie oraz to, że milczenie jest konstrukcją materialnoprawną, a bezczynność instytucją procesową. Oba pojęcia nie mogą być stosowane zamiennie. Upływ procesowych terminów do załatwienia sprawy nie skutkuje wystąpieniem fikcji pozytywnego dla strony rozstrzygnięcia. Warto jednak podkreślić, że milczące załatwienie sprawy – z uwagi na bezwzględny charakter terminów materialno-prawnych – stanowi prawną gwarancję zachowania również terminu procesowego załatwienia sprawy administracyjnej (sprawy indywidualnej).

⁸ A. Kubiak, *Fikcja pozytywnego rozstrzygnięcia w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2009, z. 11, s. 33 i n.

⁹ B. Wasiutyński, *Milczenie władz administracyjnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1926, t. IV, s. 201.

¹⁰ *Ibidem*, s. 204.

¹¹ P. Dobosz, *op. cit.*, s. 69.

¹² *Ibidem*, s. 34-35.

2. Charakter prawny milczenia organu administrującego

Stawiając pytanie o charakter prawny milczenia organu administrującego, wypada stwierdzić, że w rozumieniu prawa materialnego milczenie organu jest wyraźnie przyzwolone przez prawo i ma na celu tworzenie, przekształcanie lub usuwanie podstawowych stosunków materialnoprawnych. Milczenie jest specyficznym, legalnym, oczekiwanym przez prawo sposobem zachowania się organu administrującego. Niemniej w niektórych przypadkach pojęcie milczenia będzie nakładać się na pojęcie bezczynności. Dzieje się tak, gdy przepisy, w przypadku niewykonania (niepodjęcia) w terminie podstawowych dla danej sprawy formy działania, koncentrują się raczej na prawnym mechanizmie wywołania skutków prawnych materialnych, zwykle pozytywnych dla podmiotu administrowanego, niż na wskazaniu negatywnych dla organu administrującego skutków ustrojowych i środków prawnych, które przysługują podmiotowi administrowanemu w związku z zaniechaniem organu¹³. W takiej sytuacji dochodzi do milczenia związanego z bezczynnością. W razie takiego sposobu załatwienia sprawy nie powinna powstawać odpowiedzialność służbowa organu administrującego, ponieważ jest on dopuszczony przez prawo.

Jako że ustawodawca w wielu przepisach różnych ustaw posługuje się pojęciem milczenia organu administrującego, Piotr Dobosz przyjmuje, że „można mówić o «uogólnionym typie» zachowania administracji publicznej – stąd już tylko krok do w pełni zasadnego stwierdzenia, że jest to forma działania administracji publicznej”¹⁴. Przedstawiciele tej grupy poglądów utożsamiają milczenie z formą działania organów administrujących należąca do dotychczasowej klasyfikacji, czyli aktem konkludentnym¹⁵ i czynnością materialnotechniczną¹⁶. Z kolei przedstawiciele drugiej grupy poglądów uważają, że milczenie jest formą działania, która wyłamuje się z tradycyjnych klasyfikacji i definiują je jako swoiste zdarzenie prawne, uruchamiające skutek prawny, który wynika bezpośrednio z przepisów ustawy¹⁷. Odróżniają oni milczenie w ich rozumieniu i milczenie określane jako przyjęcie zgłoszenia, bowiem według nich „milczenie to w żadnym przypadku nie jest sposobem przyjęcia przez organ administrujący zgłoszenia zamiaru korzystania przez określony podmiot z uprawnień wynikających z mocy prawa. Obowiązujące przepisy nie przewidują bowiem kompetencji organu administracji w zakresie przyjęcia lub odmowy przyjęcia takiego zgłoszenia ani nie wiążą z samym zgłoszeniem jakichkolwiek skutków prawnych”¹⁸.

¹³ *Ibidem*, s. 348.

¹⁴ *Ibidem*, s. 350.

¹⁵ Zob.: B. Majchrzak, *Glosa do wyroku WSA z 13 października 2005 r., VII SA/Wa 990/05 (dopuszczalność zawiadomienia inwestora o braku sprzeciwu na podstawie art. 30 ust. 5 prawa budowlanego)*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2007, z. 1-2, s. 158.

¹⁶ Zob.: A. Ostrowska, J. Stelmasiak, *Rejestracja budowy (przyjęcie zgłoszenia budowy) jako prawna forma działania administracji – uwagi de lege ferenda*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K. P. A.*, Lublin 2010, s. 601.

¹⁷ Zob.: A. Kubiak, *op. cit.*, s. 32-46.

¹⁸ M. Masternak, M. Szalewska, „Milczenie” organu administracji publicznej – między prakseologią a teorią prawnych form działania administracji, [w:] S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski (red.), *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 499.

Piotr Dobosz określa milczenie jako „formę działania administracji, znajdującą zastosowanie w sytuacji określonej hipotezą, powszechnie obowiązującej normy materialno-prawnej, w której przejaw woli organu administracyjnego w postaci milczenia wywołuje określony skutek prawny, z zasady pozytywny dla indywidualnego podmiotu administrowanego znajdującego się w konkretnym stanie faktycznym”¹⁹. Autor ten podkreśla, że prawodawca korzysta z materialnoprawnej formy milczenia, gdy pragnie wywołać skutek prawny wobec podmiotu administrowanego w postaci innej niż decyzja administracyjna. Za wyodrębnieniem milczenia administracji w sferze prawa materialnego jako nowej formy działania administracji opowiadają się także inni przedstawiciele doktryny, m.in. Małgorzata Stahl²⁰ czy pośrednio Barbara Adamiak²¹, która, odnosząc się do koncepcji władztwa administracyjnego, przewiduje możliwość występowania konstrukcji prawnej milczenia materialnego prowadzącej do skuteczności czynności materialnoprawnej jednostki. Zdaniem Jana Zimmermanna, milczenie administracji winno być pojmowane jako swoista forma działania organu administracji, polegająca na wyrażeniu woli poprzez milczenie²².

3. Milczenie organu administrującego w świetle nowelizacji k.p.a.

W literaturze wysuwano względem instytucji milczenia organu administracji publicznej wnioski *de lege ferenda*: „1) potrzeby znalezienia złotego środka pomiędzy materialnymi i formalnymi aspektami milczenia, potrzeby ochrony interesów prawnych nie tylko beneficjenta tego milczenia, lecz także osób trzecich, których sytuacji prawnej dotyczą skutki prawne milczenia, oraz ochrony interesu publicznego; 2) optymalnego uwzględnienia aspektu proceduralnego milczenia administracji, który miałby zapewnić administracyjną i sądownoadministracyjną kontrolę skutków prawnych milczenia, przy jednoczesnym rozważeniu, czy skutki prawne milczenia mogą być gwarantowane lub eliminowane przez prawo cywilne/prywatne”²³.

Pełną procesową regulację milczenia administracji jako: milczącego zakończenia postępowania (gdy organ nie wyda decyzji lub postanowienia w określonym ustawowo terminie – art. 122a § 2 pkt 1 k.p.a.) oraz milczącej zgody (gdy organ w terminie nie wniesie sprzeciwu art. 122a § 2 pkt 2 k.p.a.), wprowadzono do Kodeksu postępowania administracyjnego dopiero z dniem 1 czerwca 2017 r., niemniej materialnoprawna konstrukcja milczącego załatwienia sprawy (w obu jej postaciach) stanowi od dawna drugą, obok rozstrzygnięcia decyzją administracyjną, prawną formę załatwienia sprawy indywidualnej (sprawy administracyjnej). Co istotne, załatwienie sprawy w ten sposób odbywało się i odbywa nadal zarówno w samym postępowaniu administracyjnym, jak

¹⁹ P. Dobosz, *op. cit.*, s. 204.

²⁰ M. Stahl, *op. cit.*, s. 393.

²¹ B. Adamiak, *Czynności prawne jednostki a władztwo administracyjne*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi Langowi*, Warszawa 2009, s. 23-35.

²² J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 448.

²³ P. Dobosz, *op. cit.*, s. 64.

i poza klasycznym postępowaniem administracyjnym (jurysdykcyjnym). W przepisach k.p.a. wyraża ją obecnie art. 1 pkt 1. Kodeks reguluje (opisuje) wyłącznie procesową stronę tego zjawiska materialnoprawnego, zastrzegając wyraźnie w art. 122a § 1 k.p.a., że sprawa może być załatwiona milcząco, jeżeli przepis szczególny tak stanowi. Tę formę załatwienia sprawy indywidualnej można określić mianem niedziałania administracji. Chodzi tu oczywiście o brak działania w znaczeniu wydania indywidualnego aktu administracyjnego rozstrzygającego sprawę indywidualną (brak czynności wydania). Milczące załatwienie sprawy może być konsekwencją tego, że organ administracji publicznej celowo lub nieświadomie nie podjął żadnych czynności w sprawie i termin minął, jednak może być również konsekwencją podjęcia przez organ szeregu różnych czynności procesowych i dowodowych (sprawdzających), w wyniku których organ ten dochodzi do przekonania, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby uczynić zadość żądaniu strony i wówczas na ostatnim etapie postępowania, celowo nie podejmując aktywności w zakresie wydania indywidualnego aktu administracyjnego, z mocy prawa doprowadzając do milczącego załatwienia sprawy indywidualnej. Skutki tej prawnej formy niedziałania administracji publicznej zostały zrównane ze skutkami decyzji administracyjnej (skutek materialny i skutek procesowy).

4. Milczenie prawne w przepisach prawa materialnego

W doktrynie prawa administracyjnego normy materialnego prawa administracyjnego klasyfikuje się na normy prawa, które z mocy samego prawa kształtują sytuację prawną jednostki, oraz normy prawa, które dla ukształtowania sytuacji prawnej jednostki wymagają dokonania autorytatywnej konkretyzacji przez właściwy organ administracji publicznej. Przyjęte w materialnym prawie rozwiązania prawne pozwalają na wyodrębnienie w tej drugiej grupie norm prawa, które pozostawiają określenie uprawnień, jak i obowiązków jednostce, która w wyniku podjętej czynności prawnej określa swoje obowiązki lub uprawnienia publicznoprawne. W takich rozwiązaniach prawnych kompetencja organu administracji publicznej zostaje ograniczona do kontroli zgodności czynności jednostki z prawem; jej następstwem jest możliwość dokonania autorytatywnej konkretyzacji normy prawa przez organ administracji publicznej, który stwierdził niezgodność czynności jednostki z prawem.

Taką konstrukcję przewiduje art. 38 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych²⁴. Wprowadzone w tym przepisie ograniczenie kompetencji zarządcy drogi terminem 14 dni od dnia otrzymania wniosku (zgłoszenia) strony o wyrażenie zgody na remont lub przebudowę istniejących w pasie drogowym obiektów budowlanych lub urządzeń niezwiązanych z gospodarką drogową lub obsługą ruchu, wyłącza stosowanie przepisów o terminach załatwienia sprawy, przewidzianych w art. 37 k.p.a. Milczenie prawne oznacza, że zarządca drogi dokonał oceny planowanej przebudowy lub remontu jako niepowodujących zagrożenia i utrudnień ruchu drogowego i niezakłócających

²⁴ Dz. U. z 2016 r., poz. 1440 z późn. zm.

wykonywania zadań zarządu drogi, co wywołuje skutek prawny z mocy prawa. Przyjęta w art. 38 ust. 2 i 3 ustawy o drogach publicznych konstrukcja prawna w istocie oznacza, że zarządca drogi musi wydać decyzję administracyjną jedynie wówczas, gdy chce odmówić wyrażenia zgody na remont lub przebudowę istniejących w pasie drogowym tzw. niedrogowych obiektów budowlanych i urządzeń. Wyrażenie zgody nie wymaga wydania decyzji. Skutek pozytywnego rozstrzygnięcia następuje tu bowiem z mocy prawa wraz z upływem czternastodniowego terminu materialnego. Upływ tego terminu oznacza milczenie prawne zarządcy drogi, co wywołuje skutek pozytywnego załatwienia indywidualnej sprawy administracyjnej. Obok takich sytuacji milczącego załatwienia sprawy można również odnaleźć w prawie materialnym liczne przypadki milczącej zgody.

Przykładem może być art. 30 ust. 5 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane²⁵. Zgodnie z tym przepisem, zgłoszenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej, o którym mowa w ust. 1, należy dokonać przed terminem zamierzonego rozpoczęcia robót budowlanych. Organ administracji architektoniczno-budowlanej, w terminie 21 dni od dnia doręczenia zgłoszenia, może, w drodze decyzji, wnieść sprzeciw. Do wykonywania robót budowlanych można przystąpić, jeżeli organ administracji architektoniczno-budowlanej nie wniósł sprzeciwu w tym terminie. Podobną regulację zawiera art. 54 ust. 1 i 2 tej ustawy, stanowiąc, że do użytkowania obiektu budowlanego, na budowę którego wymagane jest pozwolenie na budowę albo zgłoszenie budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1a i 19a, można przystąpić, z zastrzeżeniem art. 55 i art. 57, po zawiadomieniu organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy, jeżeli organ ten, w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, nie zgłosi sprzeciwu w drodze decyzji. Organ nadzoru budowlanego może z urzędu przed upływem terminu, o którym mowa w ust. 1, wydać zaświadczenie o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu. Wydanie zaświadczenia wyłącza możliwość wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w ust. 1, oraz uprawnia inwestora do rozpoczęcia użytkowania obiektu, o którym mowa w ust. 1. Innym przykładem milczącej zgody organu administracji publicznej, będącej sposobem załatwienia sprawy indywidualnej, jest rozwiązanie przyjęte w art. 154 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 21 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska²⁶. Zgodnie z tą regulacją, instalacja, z której emisja nie wymaga pozwolenia, mogąca negatywnie oddziaływać na środowisko, podlega zgłoszeniu organowi ochrony środowiska, z zastrzeżeniem ust. 8. Do rozpoczęcia eksploatacji instalacji nowo zbudowanej lub zmienionej w sposób istotny można przystąpić, jeżeli organ właściwy do przyjęcia zgłoszenia w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia nie wnieśli sprzeciwu w drodze decyzji.

5. Procesowe aspekty regulacji milczenia organu administracji publicznej w nowych przepisach k.p.a.

Rozważając konsekwencje prawne wprowadzenia procesowej regulacji milczenia organu administracji publicznej jako sposobu załatwienia sprawy indywidualnej,

²⁵ Dz. U. z 2017 r., poz. 1332 z późn. zm.

²⁶ Dz. U. z 2017 r., poz. 519 z późn. zm.

w pierwszej kolejności należy podkreślić, że jest ono możliwe tylko w postępowaniu jurysdykcyjnym wszczętym na wniosek strony, gdy sprawa administracyjna jest już zawisła przed właściwym organem administracji. Możliwość taka wykluczona jest w tych postępowaniach, które mogą zostać wszczęte z urzędu. Chodzi zatem o sferę uprawnień jednostki, a nie o sferę jej obowiązków. Kodeks określa również procesowe warunki zastosowania milczącego załatwienia sprawy, które muszą zostać spełnione łącznie i zawsze są identyczne, niezależnie od materialnoprawnej podstawy działania organu. Po pierwsze, jest to doręczenie żądania strony właściwemu organowi administracji publicznej w formie podania. Po drugie, upływ jednomiesięcznego terminu od dnia doręczenia tego podania (albo części innej terminu określonego w przepisie szczególnym). Po trzecie, faktyczny i prawny brak działania organu administracji publicznej w tym terminie – brak reakcji na owo żądanie. Oczywiście moc sprawczą wszczęcia postępowania w sprawie, która może zostać załatwiona milcząco posiada tylko takie podanie, które nie jest dotknięte brakami formalnymi, a jego treść co do zakresu żądania (wniosku) jest jednoznaczna i nie budzi wątpliwości.

W tym kontekście bardzo istotne znaczenie posiada, dodany do Kodeksu w wyniku nowelizacji, art. 122c § 2. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli podanie nie spełnia wymagań wskazanych w przepisach lub jest konieczne doprecyzowanie treści żądania, stosuje się przepis art. 64 k.p.a. Termin, o którym mowa w art. 122a § 2 k.p.a. (termin, którego upływ oznacza milczące załatwienie sprawy), biegnie od dnia uzupełnienia braków lub doprecyzowania treści żądania. Jeżeli strona nie uzupełni braków albo nie doprecyzuje treści żądania, właściwy organ pozostawi podanie bez rozpoznania. Oznacza to, że wówczas nie nastąpi skutek milczącego załatwienia sprawy. Wprowadzenie tego rozwiązania jest o tyle istotne, że w przeszłości brak wyraźnego odesłania do art. 64 k.p.a. powodował wątpliwości interpretacyjne co do tego, czy skutek milczącego załatwienia sprawy następował (był uznawany) nawet wówczas, gdy podanie dotknięte było brakami formalnymi oraz czy działania formalne organu zmierzające do usunięcia tych braków zatrzymywały bieg terminu materialnoprawnego.

Podobnie bardzo istotną kwestią jest doprecyzowanie przez ustawodawcę w art. 122b k.p.a. tego, co w istocie jest momentem wydania decyzji odmownej lub momentem zgłoszenia sprzeciwu. Zważywszy, że w każdym przypadku musi to nastąpić przed upływem określonego terminu materialnego, w przeszłości pojawił się problem, czy wystarczy tylko wydać decyzję (sprzeciw), czy też należy ją przed upływem tego terminu doręczyć stronie. W uchwale z dnia 15 października 2008 r.²⁷ NSA przyjął, że aby zapobiec skutkowi milczącego załatwienia sprawy, właściwy organ musi doręczyć decyzję lub sprzeciw stronie przed upływem określonego terminu materialnoprawnego. Obecna regulacja problem ten ujmuje nieco inaczej. Za dzień wydania decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie, o której mowa w art. 122a § 2 pkt 1 k.p.a., albo wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w art. 122a § 2 pkt 2 k.p.a., uznaje się dzień nadania sprzeciwu, decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie za pokwitowaniem przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r.

²⁷ II GPS 4/08, CBOSA.

– Prawo pocztowe²⁸ albo dzień doręczenia za pokwitowaniem sprzeciwu, decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie przez pracowników organu administracji publicznej lub inne upoważnione osoby, albo dzień wprowadzenia sprzeciwu, decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie do systemu teleinformatycznego w przypadku, o którym mowa w art. 39¹ k.p.a. albo art. 39² k.p.a. Przy czym – co bardzo ważne – termin milczącego załatwienia sprawy (właściwie termin na wyrażenie sprzeciwu lub odmowy) w obu postaciach we wszystkich przypadkach wstrzymują działania podjęte przez właściwy organ administracji publicznej w trybie art. 64 k.p.a., a także okres zawieszenia postępowania z urzędu oraz na wniosek strony (art. 122d § 2 k.p.a.). Milczące załatwienie sprawy następuje w dniu następującym po dniu, w którym upływa termin przewidziany do wydania decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie albo wniesienia sprzeciwu. W przypadku, gdy organ przed upływem terminu do załatwienia sprawy zawiadomi stronę o braku sprzeciwu, milczące załatwienie sprawy następuje w dniu doręczenia tego zawiadomienia (art. 122c § 1 k.p.a.).

Znaczącą nowością jest wyłączenie stosowania zasady czynnego udziału strony (stron) w postępowaniu administracyjnym, w którym sprawa indywidualna może zostać załatwiona milcząco (art. 122d § 1 k.p.a.). Jest to rozwiązanie logiczne. Z punktu widzenia strony, której zależy na osiągnięciu skutku milczącego załatwienia sprawy – uzyskaniu uprawnienia – pozbawienie uprawnień wynikających z art. 10 k.p.a. nie ma znaczenia. Natomiast posiada to także znaczenie z punktu widzenia organu administracji publicznej, który zamierzałby wydać decyzję odmowną lub wyrazić sprzeciw. Konieczność poprzedzenia wydania takiego aktu czynnościami opisanymi w art. 10 k.p.a. prowadziłyby do uchybienia terminu materialnego, a w konsekwencji niemożności wydania decyzji odmownej lub wyrażenia sprzeciwu. Z kolei wydanie decyzji lub wyrażenie sprzeciwu z uchybieniem art. 10 k.p.a. prowadziłyby do ich uchylenia przez organ odwoławczy. Wprowadzone rozwiązanie nie narusza interesu innych stron niż wnioskodawca w ramach dopuszczonego przez prawo współuczestnictwa materialnego. Pozostałe strony sprawy załatwionej milcząco mogą bowiem wykorzystać tryby nadzwyczajne postępowania administracyjnego wobec skutku milczącego załatwienia sprawy.

Milczące załatwienie sprawy nie stanowi formy aktywności (formy działania) organu administracji publicznej, musi zatem zostać w jakiś sposób uzewnętrznione. Przepisy k.p.a. przewidują dwa sposoby takiego uzewnętrznienia faktu milczącego załatwienia sprawy indywidualnej. Po pierwsze, jest to adnotacja zamieszczana w aktach sprawy. Po drugie, jest to zaświadczenie o milczącym załatwieniu sprawy. Samo zamieszczenie adnotacji w aktach sprawy nie wywołuje skutków prawnych i nie jest potrzebne do uznania, że sprawa została załatwiona milcząco. Adnotacja posiada tylko charakter informacyjny i porządkowy. Natomiast zaświadczenie stanowi dokument potwierdzający milczące załatwienie sprawy, którym strona może posługiwać się w obrocie prawnym w celu wykazania, że sprawa została załatwiona milcząco, to znaczy, że zaszyły określone skutki

²⁸ Dz. U. z 2017 r., poz. 1481 z późn. zm.

materialnoprawne, wynikające z jej milczącego załatwienia²⁹. Wydanie zaświadczenia oraz odmowa jego wydania następuje w formie postanowienia, na które przysługuje zażalenie wszystkim stronom w sprawie załatwianej milcząco. Odmowa wydania zaświadczenia następuje, gdy nie doszło do milczącego załatwienia sprawy albo inny podmiot niż strona zgłaszająca żądanie do organu ubiegałaby się o takie zaświadczenie i nie miałyby interesu prawnego w jego uzyskaniu. Postanowienie o odmowie wydania zaświadczenia nie może być jednak rozumiane jako forma odmowy uwzględnienia skutku milczącego załatwienia sprawy albo forma wyrażenia sprzeciwu. Postanowienie zaświadczone o milczącym załatwieniu sprawy oraz postanowienie o odmowie wydania takiego zaświadczenia są deklaratoryjnymi aktami administracyjnymi³⁰. Warto podkreślić, że uzyskanie przez stronę takiego zaświadczenia nie jest niezbędne dla powoływania się przez nią na fakt milczącego załatwienia sprawy. Skutek materialny milczącego załatwienia sprawy powstał tu bowiem z mocy prawa. Jedyną możliwością jego obalenia jest wykorzystanie wobec niego nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego.

Wprowadzenie możliwości złożenia zażalenia na postanowienie zawierające zaświadczenie o milczącym załatwieniu sprawy oraz na postanowienie o odmowie wydania takiego zaświadczenia rodzi pytanie o granice przedmiotowe tego środka zaskarżenia i o granice jego rozpoznania. W obu przypadkach przedmiotem rozpoznania mogą być tylko i wyłącznie zasadność oceny opisanych wyżej przesłanek odmowy jego wydania lub wadliwa ocena przesłanek uzasadniających wydanie zaświadczenia o milczącym załatwieniu sprawy. W żadnym przypadku zażalenie to nie może służyć do obalenia skutków milczącego załatwienia sprawy zarówno w zakresie przedmiotowym, jak i podmiotowym wyznaczonym granicami stosunku materialnoprawnego. Zażalenie nie może prowadzić do poszerzenia lub ograniczenia zakresu milczącego załatwienia sprawy w stosunku do tego, co w istocie już nastąpiło z mocy prawa. Chociaż trzeba zwrócić uwagę, że weryfikacja postanowienia o odmowie wydania zaświadczenia o milczącym załatwieniu sprawy – uchylenie tego postanowienia w wyniku uwzględnienia zażalenia i przekazanie sprawy wydania zaświadczenia do ponownego rozpatrzenia – w zależności od przyczyny uchylenia (np.: błędne uznanie, że termin materialny jeszcze nie minął), może niekiedy otworzyć drogę do uznania (stwierdzenia) skutku milczącego załatwienia sprawy. Warto również zauważyć, że w przepisach regulujących dopuszczalność wniesienia zażalenia na postanowienie o wydaniu lub odmowie wydania zaświadczenia o milczącym załatwieniu sprawy przewidziano, iż ten sposób załatwienia indywidualnej sprawy w postępowaniu administracyjnym możliwy jest również w przypadku tzw. współuczestnictwa materialnego – czyli wielości stron w jednej sprawie administracyjnej. Art. 122f § 4 k.p.a. stanowi bowiem, że zaświadczenie o milczącym załatwieniu sprawy doręcza się wszystkim stronom w sprawie załatwionej milcząco. Praktyczne zastosowanie znajdzie to przykładowo w sytuacji przewidzianej w art. 43 ust. 2 ustawy o drogach publicznych – czyli milczącego zakończenia postępowania zarządcy drogi

²⁹ A. Wiktorowska, *Milczące załatwienie sprawy*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2017, s. 197.

³⁰ *Ibidem*, s. 198.

w sprawie zezwolenia na usytuowanie obiektu budowlanego przy drodze publicznej o określonej kategorii, w odległości mniejszej niż określona w ust. 1 tego przepisu.

Milczące załatwienie sprawy ze swej natury nie podlega kontroli instancyjnej, nie podlega również bezpośredniej kontroli sądów administracyjnych. Zatem wprowadzenie z dniem 1 czerwca 2017 r. możliwości odpowiedniego wykorzystania wobec milczącego załatwienia sprawy wszystkich nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego stanowi jedyną prawną drogę weryfikacji skutków prawnych tego legalnego zaniechania organów administracji publicznej (art. 122g zd. 1 k.p.a.). Roli tej nie spełnia bowiem możliwość wniesienia zażalenia na postanowienie zawierające zaświadczenie o milczącym załatwieniu sprawy lub na postanowienie o odmowie jego wydania (art. 122f § 1 k.p.a.). Biorąc pod uwagę cele, które legły u podstaw wprowadzenia do k.p.a. trybów nadzwyczajnych postępowania (ochrona obiektywnie obowiązującego porządku prawnego oraz ochrona interesów strony), należy stwierdzić, że spełniają one tę samą rolę wobec milczącego załatwienia sprawy (wobec jego skutków), co wobec indywidualnych i ostatecznych aktów administracyjnych (decyzji i postanowienia). „Odpowiedniość” stosowania trybów nadzwyczajnych postępowania administracyjnego do milczącego załatwienia sprawy oznacza modyfikację ich zastosowania z uwagi na brak aktu administracyjnego poddanego weryfikacji. Zakres przedmiotowy dopuszczalności wykorzystania nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego, do których odsyła art. 122g zd. 1 k.p.a., nie obejmuje postanowienia o wydaniu lub odmowie wydania zaświadczenia o milczącym załatwieniu sprawy, lecz obejmuje tylko skutek milczącego załatwienia sprawy jako prawną formę niedziałania organu administracji w sprawie indywidualnej.

Modyfikacja zastosowania przepisów o nadzwyczajnych trybach postępowania administracyjnego obejmuje dwie płaszczyzny. Po pierwsze, modyfikacja ta polega na tym, że – w myśl art. 122g zd. 2 k.p.a. – warunkujący uruchomienie trybów nadzwyczajnych skutek wydania decyzji ostatecznej następuje w terminie czternastu dni od upływu terminu wskazanego w art. 122c § 1 k.p.a., czyli terminu zastrzeżonego w przepisach szczególnych na wydanie decyzji odmownej lub wniesienie sprzeciwu. Po drugie, w postępowaniu wznowieniowym oraz w pozostałych trybach nadzwyczajnych postępowania administracyjnego nie stosuje się już przepisów o milczącym załatwieniu sprawy. Oznacza to, że po przeprowadzeniu postępowania nadzwyczajnego wobec milczącego załatwienia sprawy, stosownie do jego wyniku, organ administracji publicznej musi już wydać decyzję (postanowienie) w oparciu o art. 151 k.p.a. (w przypadku pozostałych trybów nadzwyczajnych w oparciu odpowiednio o: art. 154, 155, 158, 161, 162 k.p.a.). Będzie to decyzja odmawiająca uchylecia skutków milczącego załatwienia sprawy, decyzja uchylająca te skutki i orzekająca co do istoty sprawy – czyli np.: odmawiająca wydania zezwolenia, decyzja wyrażająca sprzeciw itp., a także decyzja stwierdzająca, że milczące załatwienie sprawy nastąpiło z naruszeniem prawa, ale nieuchylająca jego skutków z uwagi na wystąpienie okoliczności wskazanych w art. 146 k.p.a. Decyzje te podlegają oczywiście zaskarżeniu w toku instancji oraz kontroli sądowej. W przypadku rozpatrywania skargi na tego typu decyzje, sąd administracyjny pośrednio

zakresem kognicji obejmuje również milczące załatwienie sprawy (przez pryzmat kontrolowanej decyzji wydanej w trybie nadzwyczajnym), choć tylko w odniesieniu do podstawy wykorzystania nadzwyczajnego trybu postępowania administracyjnego powołanej przez stronę lub użytej z urzędu przez organ administracji publicznej.

W odniesieniu do pozostałych trybów nadzwyczajnych uruchamianych wobec skutków milczącego załatwienia sprawy właściwy organ może wydać następujące rozstrzygnięcia. Stosownie do art. 158 k.p.a. może to być decyzja stwierdzająca nieważność milczącego załatwienia sprawy lub decyzja odmawiająca stwierdzenia nieważności milczącego załatwienia sprawy (ewentualnie decyzja niestwierdzająca nieważności milczącego załatwienia sprawy w przypadku uruchomienia tego trybu z urzędu na skutek sprzeciwu prokuratora), decyzja stwierdzająca, że milczące załatwienie sprawy nastąpiło z naruszeniem prawa. Stosownie do treści art. 154, 155 i 161 k.p.a. może to być decyzja uchylająca lub zmieniająca milczące załatwienie sprawy albo odmawiająca tego uchylecia bądź zmiany.

Zakończenie

Wylimitowanie z obrotu prawnego skutków milczącego załatwienia sprawy w którymś z nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego stawia pytanie o dalsze losy zaświadczenia o milczącym załatwieniu sprawy. Jak wcześniej wskazano, samo zaświadczenie przybiera postać indywidualnego aktu administracyjnego o charakterze deklaratoryjnym – zaskarżalnego postanowienia. Formalnie więc możliwe jest jego wylimitowanie z obrotu prawnego w trybie wznowienia postępowania przy odpowiednim wykorzystaniu przesłanki wymienionej w art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a. W przepisie tym mowa jest, że wznowia się postępowanie, gdy decyzja (postanowienie) została wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostało następnie uchylone lub zmienione. W omawianym przypadku uchylone zostały skutki milczącego załatwienia sprawy, zatem odpowiednio postanowienie o wydaniu zaświadczenia – jako pochodne milczącego załatwienia sprawy – również podlega uchyleciu. Faktycznie jednak strona (lub strony) nadal posiadają sam dokument zaświadczenia, który przykładowo potwierdza brak sprzeciwu organu co do zamiaru inwestycyjnego strony, a więc stanowi w istocie tytuł prawny do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Faktyczne odebranie takiego zaświadczenia stronie może nastąpić jedynie w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji poprzez zastosowanie środka egzekucyjnego obowiązku o charakterze niepieniężnym – odebrania rzeczy ruchomej.

Pełna procesowa regulacja trybu milczącego załatwienia sprawy w przepisach k.p.a. zasługuje na pozytywną ocenę. Stanowi jednorodną płaszczyznę postępowania we wszystkich przypadkach, w których prawo materialne przewiduje taki sposób załatwienia sprawy. Dzięki temu regulacja materialnoprawna nie musi być kazuistyczna i pozostaje unormowaniem wolnym od jakichkolwiek elementów proceduralnych. Milczące załatwienie sprawy jako prawna forma niedziałania administracji stanowi niewątpliwie bezwzględnie gwarancję zachowania terminu załatwienia sprawy indywidualnej w postępowaniu

administracyjnym. Omawiana regulacja doskonale wpisuje się w prakseologiczne założenia funkcjonowania administracji publicznej, co jest istotne także z punktu widzenia nauki administracji.

Silence as a lawful form of inactivity of administration – procedural consequences

Abstract

As a result of the amendment to the Code of Administrative Procedure, individual administrative matter may be settled not only by way of the administrative decision but also silently. The author assumes that this form constitutes a legal form of inactivity of public administration. The legal institution of silent (tacit) settlement is not of a self-executing nature as it constitutes a substantive structure. The Code regulates (describes) procedural aspects of this substantive phenomenon only, at the same time explicitly stipulating that a matter may be silently settled if a specific provision so provides. The Code defines a silence of the administration as: tacit – accordingly to a request – conclusion of the proceedings (if, within the statutory deadline, the administration authority does not issue a decision or ruling) and tacit permission (if, within the statutory deadline, the administration authority does not lodge an objection in the form of a decision). In the study, the author considers a legal implications of a procedural regulation concerning silence of the administration introduced as a form of a settlement of the administrative matter.

Key words

silence of the administration, legal form of actions of the administration, administrative decision, public administration authority, party to the administrative proceedings, administrative matter, time limit to settle the matter, inactivity.

Dr Krzysztof Sobieralski – adiunkt w Zakładzie Postępowania Administracyjnego i Sądowo-administracyjnego Instytutu Nauk Administracyjnych na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

Literatura

- Adamiak B., *Czynności prawne jednostki a władztwo administracyjne*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi Langowi*, Warszawa 2009
- Bąkowski T., *W sprawie „milczącej zgody organu”*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 3
- Bochenek W., *Bezczynność a milczenie organu administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny 2003”, nr 12
- Dobosz P., *Milczenie i beczynność w prawie administracyjnym*, Kraków 2011
- Jendrośka J., *Milczenie administracji w postępowaniu administracyjnym*, [w:] W. Skrzydło, J. Szreniawski, W. Taras (red.), *Problemy prawa publicznego*, Lublin 1993
- Jeżewski J., *Administracja publiczna jako przedmiot badań*, [w:] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2003

- Jeżewski J., *Dekoncentracja terytorialna administracji jako zasada prawa administracyjnego we Francji*, Wrocław 2004
- Kubiak A., *Fikcja pozytywnego rozstrzygnięcia w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2009, z. 11
- Langrod J.S., *O tzw. milczeniu władzy. Studium prawno – administracyjne*, Kraków 1938
- Longchamps F., *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991
- Majchrzak B., *Glosa do wyroku WSA z 13 października 2005 r., VII SA/Wa 990/05 (dopuszczalność zawiadomienia inwestora o braku sprzeciwu na podstawie art. 30 ust. 5 prawa budowlanego)*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2007, z. 1-2
- Masternak M., Szalewska M., „*Milczenie*” organu administracji publicznej – między prakseologią a teorią prawnych form działania administracji, [w:] S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski (red.), *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, Warszawa 2010
- Ostrowska A., Stelmasiak J., *Rejestracja budowy (przyjęcie zgłoszenia budowy) jako prawna forma działania administracji – uwagi de lege ferenda*, [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie K. P. A.*, Lublin 2010
- Stahl M., *Szczególne prawne formy działania administracji* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego. T. 5. Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013
- von Stein L., *Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts*, Stuttgart 1887
- Wasiutyński B., *Milczenie władz administracyjnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1926 t. IV
- Wierzbowski M. (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2017
- Wiktorowska A., *Milczące załatwienie sprawy*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2017
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016