

Bogusława Dobkowska

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0001-5840-2908

boguslawa.dobkowska@uwm.edu.pl

Ada Dobkowska

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

ORCID: 0000-0002-8987-3056

ada128128@gmail.com

Milczące załatwienie sprawy – refleksje po 8 latach obowiązywania

Wstęp

Choć kodeksowa regulacja dotycząca milczącego załatwienia sprawy (rozdział 8a Kodeksu postępowania administracyjnego¹) weszła w życie 1 czerwca 2017 r., to nadal powoduje pewne trudności interpretacyjne i orzecznicze. Po niemal 8 latach obowiązywania tej instytucji należałoby się zastanowić, czy spełnia cele, dla których została wprowadzona. Wprowadzenie milczącego załatwienia sprawy do k.p.a. stanowiło istotną zmianę w procedurze administracyjnej. Nowy mechanizm miał na celu usprawnienie postępowań, jednak jego wdrożenie wywołało liczne wątpliwości. Dotyczą one zarówno założeń strukturalnych oraz zakresu jego stosowania, jak i kwestii związanych z ochroną praw jednostek, których sprawy są rozstrzygane w tym trybie.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest analiza obecnie obowiązujących regulacji dotyczących milczącego załatwienia sprawy w k.p.a. W tekście zwrócono uwagę na jego zakres i funkcjonowanie, a także wynikające z niego konsekwencje dla ochrony praw jednostki na przykładzie praktyki stosowania. Ponadto przedstawiono postulaty *de lege ferenda*, mające na celu ewentualne usprawnienie i doprecyzowanie tego mechanizmu.

¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 572), dalej jako k.p.a.

Milczące załatwienie sprawy – istota regulacji i przesłanki zastosowania

Warto zaznaczyć, że instytucja ta nie jest nowa w prawie polskim. Przewidziano ją chociażby w art. 335 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli². W ust. 1 tego rozporządzenia wskazano, że przed przystąpieniem do wykonania niżej wymienionych robót wymagane jest uprzednio zgłoszenie ich do właściwej władzy, z kolei w ust. 2 wykonanie wyszczególnionych robót jest dozwolone, o ile w terminie dni 7 od dnia zgłoszenia właściwa władza nie zakaze ich wykonania. Podobną konstrukcję wykorzystywano m.in. w dekreście w przedmiocie tymczasowych przepisów prasowych z 1919 r.³ czy w dekreście w przedmiocie tymczasowych przepisów prasowych z 1919 r.⁴ Podkreślenia wymaga jednak, że do tej pory nie było przepisów regulujących w sposób ogólny (kodeksowy) kwestie formalne oraz proceduralne.

W uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy⁵ wskazywano, że instytucja milczącego załatwienia sprawy ma na celu przyspieszenie i uproszczenie postępowania administracyjnego, jak również usprawnienie i zmniejszenie kosztów funkcjonowania administracji. Stanowi ona alternatywę dla klasycznego modelu postępowania administracyjnego zakończonego decyzją. Upraszczenie procedur administracyjnych m.in. poprzez wprowadzenie milczącego załatwiania spraw stanowi jedno z zagadnień uregulowanych w dyrektywie 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym⁶.

Zgodnie z art. 122a § 1 k.p.a. sprawa może być załatwiona milcząco, jeżeli przepis szczególny tak stanowi. Bezsporny pozostaje fakt, że przepis art. 122a k.p.a. nie zawiera normy będącej samodzielną podstawą do załatwiania spraw w sposób milczący. Milczące załatwienie sprawy może mieć miejsce jedynie wówczas, gdy przepis szczególny przewiduje taką możliwość. Zgodnie z § 2 tego przepisu sprawę uznaje się za załatwioną milcząco w sposób w całości uwzględniający żądanie strony, jeżeli w terminie miesiąca od dnia doręczenia żądania strony właściwemu organowi administracji publicznej albo innym terminie określonym w przepisie szczególnym organ ten nie

² Obwieszczenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 lutego 1939 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (Dz.U. RP z 1939 r., Nr 34, poz. 216).

³ Dekret w przedmiocie tymczasowych przepisów prasowych z dnia 7 lutego 1919 r. (Dz. Pr. P.P. Nr 14, poz. 186).

⁴ Dekret w przedmiocie przepisów tymczasowych o zakładach drukarskich i składach druków z dnia 7 lutego 1919 r. (Dz. Pr. P.P. Nr 14, poz. 146).

⁵ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1183.

⁶ Dz. Urz. UE L 376 z 27.12.2006, s. 36.

wyda decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie (milczące zakończenie postępowania) albo nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji (milcząca zgoda).

Jest to swoistego rodzaju procesowy mechanizm zakończenia postępowania administracyjnego, bez podejmowania przy tym czynności konwencjonalnej w formie wydania aktu administracyjnego. Jednocześnie następują przy tym skutki materialno-prawne oraz procesowo-prawne. Jest to zatem alternatywa dla wydania aktu w klasycznej formie. Należy zaznaczyć, że milczenie organu administracyjnego w każdej ze swoich odmian jest odrębną od decyzji formą załatwienia sprawy indywidualnej⁷. O skorzystaniu z tej „możliwości” decyduje organ prowadzący postępowanie, w ramach sprawowanego przez niego władztwa administracyjnego w szerszym kontekście⁸.

Podstawowymi przesłankami załatwienia sprawy administracyjnej w sposób milczący są żądanie strony i upływ terminu do wydania decyzji/postanowienia kończącego postępowanie w sprawie lub do wniesienia sprzeciwu. Żądanie strony jest więc konstytutywne dla załatwienia sprawy w sposób milczący.

Jest tak dlatego, że, po pierwsze, ten sposób załatwienia sprawy administracyjnej jest dopuszczalny tylko w postępowaniu wszczętym na żądanie strony, a to znaczy, iż można uruchomić tylko na wniosek, który powinien spełniać wymogi z art. 63 § 2 k.p.a., tj. wskazywać osobę, od której pochodzi, jej adres i treść żądania, np. o wydanie postanowienia o milczącym załatwieniu sprawy i wskazanie sygnatury sprawy, w której nastąpiło⁹. Doktryna często powołuje się na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 grudnia 2020 r., sygn. akt II OSK 2615/20¹⁰, w którym wskazano, że art. 71 Prawa budowlanego¹¹, dotyczący zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu, nie zawiera odniesienia do art. 122a k.p.a., co oznacza, iż nie można go traktować jako przykładu milczącego załatwienia sprawy. Ustawodawca nie dokonał odpowiednich zmian w prawie materialnym wraz z nowelizacją k.p.a., a także nie wprowadził ich przy okazji późniejszej nowelizacji, mimo że obejmowała ona również art. 71, choć w niewielkim zakresie. Milczące załatwienie sprawy dotyczy przypadków, gdy złożenie wniosku wszczyna postępowanie administracyjne, a w przypadku art. 71 Prawa budowlanego tak się nie dzieje. Postępowanie rozpoczynałoby się dopiero po wniesieniu sprzeciwu przez organ, co nie miało miejsca w tej sprawie.

⁷ Z. Kmiecik, *Milczące załatwienie sprawy a prawo do odwołania i skargi do sądu administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 9, s. 55–68.

⁸ Zob. K. Klonowski, [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, komentarz do art. 122a.

⁹ Ibidem, komentarz do art. 122f.

¹⁰ Wyrok NSA z 16 grudnia 2020 r., sygn. akt II OSK 2615/20, Lex nr 3119176.

¹¹ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 725 z późn. zm.).

Po drugie, treścią załatwienia sprawy w sposób milczący jest uwzględnienie w całości żądania strony (innej treści milczącego załatwienia sprawy k.p.a. nie dopuszcza). Jeżeli organ uznaje żądanie strony za częściowo zasadne, powinien wydać decyzję lub postanowienie kończące postępowanie w sprawie bądź wnieść sprzeciw.

Po trzecie, od dnia doręczenia żądania organowi administracji publicznej biegnie termin wydania decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie albo wniesienia sprzeciwu¹².

Dodatkowo milczące załatwienie sprawy możliwe jest tylko w postępowaniu przed organem pierwszej instancji (art. 138 § 1 i § 2 k.p.a. w zw. z art. 122a § 1 k.p.a.).

Norma szczególna jako podstawa zastosowania milczącego załatwienia sprawy

Podkreślenia wymaga fakt, że art. 122a k.p.a. nie stanowi samoistnej podstawy do milczącego załatwienia sprawy. Skorzystanie z tego mechanizmu jest możliwe jedynie wówczas, gdy przepis szczególny przewiduje taką możliwość. Brak reakcji organu na żądanie strony prowadzi do rozstrzygnięcia zgodnego z tym żądaniem.

Należałoby rozważyć, co oznacza istnienie przepisu szczególnego przepisu prawa materialnego w kontekście milczącego załatwienia sprawy. Po wejściu w życie owej regulacji temat przedmiotowego sformułowania, tj. „jeżeli przepis szczególny tak stanowi”, był przedmiotem szerokiej dyskusji w doktrynie¹³. Wydaje się, że jest to dosyć proste i typowe sformułowanie, jednak budziło ono spory wśród administratywistów. Należy jednak pamiętać, że prawidłowe zinterpretowanie znaczenia „przepisu szczególnego” jest niezbędne dla prawidłowego skorzystania z kompetencji do zastosowania z tytułowego milczącego załatwienia sprawy. Dlatego też nie można pominąć tego problemu w artykule. Warto dodać, że do tej pory jest to dosyć kontrowersyjna kwestia w orzecznictwie sądów. Badanie przepisów szczególnych nie zawsze jest efektywne i często sprawa trudności.

Przepisem szczególnym jest przepis prawa administracyjnego materialnego. Trzeba podkreślić, że przepisy prawa materialnego nie odsyłają wprost do kodeksowej regulacji dotyczących milczącego załatwienia sprawy, ponieważ

¹² Wyrok WSA w Bydgoszczy z 4 sierpnia 2021 r., sygn. akt II SA/Bd 136/21, Lex nr 3229327.

¹³ Z. Kmiecik, *Zakres stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego o milczącym załatwieniu sprawy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, nr 5, s. 9–23; M. Szewczyk, *Milczące załatwienie sprawy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, nr 5, s. 24–43.

takie odesłanie byłoby nielogiczne i prowadziłyby do niepotrzebnego zamieszania w interpretacji przepisów.

Zaznaczyć także należy, że tego rodzaju przepisy nie mają charakteru autonomicznego względem k.p.a., jak niektórzy wskazują¹⁴. Przepisów tych nie można nazwać autonomicznymi chociażby ze względu na to, że bez posilkowania się (korzystania) z k.p.a. byłby one pełne luk, a to oznaczałoby – zgodnie z zasadami teorii prawa – że ów system prawnym byłby niezupełny.

Zresztą już wspomniany przepis „szczególny” wyklucza to, że byłby on autonomiczny i wskazuje na konieczność korzystania z paremii *lex specialis derogat legi generali*. Ustawodawca w regulacjach o charakterze materialno-prawnym, na gruncie których sytuacja prawna podmiotów może zostać ukształtowana w wyniku milczenia administracji (upływu określonego terminu), nie posługuje się wyraźnie określeniami „milcząca zgoda”, „milczące załatwienie sprawy”¹⁵. Oczywiście, zgodnie ze zdaniem Zbigniewa Kmiecika, dla osiągnięcia celu w wyniku sformułowania przez ustawodawcę komunikatu językowego wystarczy zwykle użyć zwrotu konwencjonalnego, dostatecznie pojemnego i o utrwalonym już znaczeniu¹⁶, jednak brak takiego jednoznacznego nazewnictwa w przepisach materialnoprawnych podważa tezę o „autonomiczności”. Gdyby bowiem ustawodawca rzeczywiście chciał nadać tym regulacjom charakter odrębny względem k.p.a., posłużyłby się jednoznacznie zdefiniowanymi terminami prawnymi, a nie jedynie ogólnymi konstrukcjami normatywnymi.

Nowelizacja k.p.a. z 2017 r. miała na celu uporządkowanie i ujednolicenie zasad postępowania administracyjnego, jednak teoretycznie mogło wiązać się to z utwaleniem podwójnego systemu norm prawnych.

Z jednej strony „modelowy” system wynikał bezpośrednio z k.p.a., do którego późniejsze przepisy mogłyby wyraźnie odsyłać. Z drugiej strony istnieje „autonomiczny” system, oparty na rozproszonych regulacjach, które obowiązywały już przed nowelizacją oraz tych uchwalonych później, ale nie spełniających jasno określonych wymagań dotyczących treści i sposobu odesłania do k.p.a. Nie było to jednak zamiarem ustawodawcy. Chodziło przecież o uporządkowanie systemu prawnego, ujednolicenie zasad postępowania administracyjnego oraz zwiększenie ich spójności.

Przykładowo w art. 35a ust. 2 ustawy z dnia 19 grudnia 2014 r. o rybołówstwie morskim¹⁷ wskazano, że do postępowania w sprawie wydania licencji nie

¹⁴ Zob. A. Gliniecki, [w:] A. Gliniecki (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 339.

¹⁵ M. Lewicki, *Zakres zastosowania przepisów o milczącym załatwieniu sprawy*, [w:] M. Gajda-Durlik, Z. Kmeciak (red.), *Milczące załatwienie sprawy przez organ administracji publicznej*, Warszawa 2019, s. 204.

¹⁶ Z. Kmeciak, *Zakres stosowania...*, s. 9–23.

¹⁷ Ustawa z dnia 19 grudnia 2014 r. o rybołówstwie morskim (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 243 z późn. zm.).

stosuje się przepisów działu II rozdziału 8a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. Przepis ten wprowadzono 10 listopada 2022 r. Tego rodzaju regulacje, mimo że wyłączają pewne instytucje k.p.a. w określonych sytuacjach, jednocześnie potwierdzają jego znaczenie jako podstawowego punktu odniesienia. Świadome wskazanie na konieczność wyłączenia stosowania określonych przepisów sugeruje, że system k.p.a. zachowuje nadrzędny charakter, a późniejsze ustawy odnoszą się do niego w sposób uporządkowany i systemowy.

Regulacje te – nawet jeśli funkcjonują w ramach odrębnej ustawy materialnej – nie mogą być stosowane w oderwaniu od k.p.a., ponieważ to właśnie Kodeks postępowania administracyjnego zapewnia ich spójność systemową i skuteczność stosowania w praktyce. Wynika to przecież z podstawowych zasad prawoznawstwa. W efekcie milczące załatwienie sprawy pozostaje instytucją, której zasady ogólne wynikają z k.p.a., a przepisy szczególne jedynie je modyfikują lub uzupełniają w określonym zakresie. Taka jest przecież fundamentalna rola k.p.a.

Jednocześnie regulacja wprowadzona do k.p.a. ma charakter ramowy i pewnym stopniu pomocniczy, to jednak fundamentalny, stanowiąc bazę dla *lex specialis*, jednocześnie je uzupełniając. Owszem, to przepis szczególny musi dopuszczać zastosowanie tej właśnie formy władczego rozstrzygnięcia organu (a ściślej jego świadomego braku działania)¹⁸, ale nie oznacza to, że przepisy k.p.a. tracą swoje znaczenie. Wręcz przeciwnie – rola k.p.a. polega na zapewnieniu spójności systemu prawnego i uzupełnianiu ewentualnych luk wynikających z regulacji szczególnych. Dlatego też milczące załatwienie sprawy nie może być rozpatrywane w oderwaniu od ogólnych zasad postępowania administracyjnego.

W związku z powyższym nie można przyjąć, że warunkiem zastosowania rozdziału 8a k.p.a. jest powołanie się jedynie wprost na przepisy szczególne¹⁹. Potwierdza to również orzecznictwo, zgodnie z którym ocena dotycząca tego, czy przepis szczególny upoważnia do milczącego załatwienia sprawy, powinna być dokonywana z uwzględnieniem treści art. 122a § 2 k.p.a. Nie chodzi tu zatem o interpretację zachowania się werbalnego organu administracji publicznej jako milczącego załatwienia sprawy administracyjnej, lecz o interpretację przepisu szczególnego, w kontekście dyrektywy interpretacyjnej, którą w tym zakresie stanowi art. 122a § 2 k.p.a.²⁰

Ustawodawca zdecydował się na możliwość skorzystania z milczącego załatwienia sprawy w przypadku niektórych kategorii, biorąc pod uwagę ich

¹⁸ Wyrok WSA w Warszawie z 4 marca 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 2539/19, Lex nr 3034252. Chociaż został uchylony, to teza co do znaczenia przepisów szczególnych jest aktualna.

¹⁹ Wyrok WSA w Krakowie z 30 listopada 2021 r., sygn. akt II SA/Kr 917/21, Lex nr 3278210.

²⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 3 listopada 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 1365/20, Lex nr 3114093.

specyfikę, m.in. liczbę owych spraw i czas ich załatwiania, stopień ich skomplikowania, ryzyko naruszenia interesu publicznego. Tryb ten nie może być stosowany do niektórych kategorii spraw ze względu na ich wagę, stopień skomplikowania. Przykładowo milczące załatwienie sprawy może być wykorzystywane chociażby w postępowaniach o charakterze rejestrowym, w których przepisy określają wymagania znane stronie, a organ jest w stanie je sprawnie i jednoznacznie zweryfikować.

Zdaniem Marka Szewczyka instytucja milczącego załatwienia sprawy funkcjonuje wszędzie tam, gdzie ustawodawca deklaruje w określonej sferze stosunków społecznych wolność zachowań czy jakieś prawa. Jednocześnie zastrzega, że zamiar korzystania z tych wolności czy praw należy zakomunikować właściwemu podmiotowi administracji publicznej oraz gdy w tym samym czasie stanowi, że do korzystania z danej wolności czy prawa można przystąpić, jeśli właściwy podmiot administrujący nie sprzeciwi się temu przez wydanie aktu zakazującego korzystania z tych wolności lub praw²¹.

Milczące załatwienie sprawy w przepisach materialnoprawnych

Dla porządku wypada wspomnieć, że przed uchwaleniem przedmiotowej nowelizacji k.p.a. w prawie administracyjnym materialnym wielokrotnie posługiwano się konstrukcją milczenia administracji, które w określonych prawem sytuacjach wywoływało najczęściej skutek zgody na zgłoszone przez stronę zamierzenie. Wcześniejsze regulacje charakteryzowały się jednak tym, że były rozproszone po licznych ustawach materialnych. Powstaje zatem pytanie, czy wprowadzenie milczącego załatwienia sprawy do k.p.a. ułatwiło jego stosowanie w ustawach materialnych.

Przykładem milczącego załatwienia sprawy jest przepis art. 83f ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody²². Zgodnie z jego treścią właściciel nieruchomości zamierzający dokonać wycinki jest obowiązany dokonać zgłoszenia do organu, o którym mowa w art. 83a ust. 1 u.o.p., zamiaru usunięcia drzewa, jeżeli obwód pnia drzewa mierzonego na wysokości 5 cm przekracza wskazane w tym przepisie wartości. Organem, o którym mowa w art. 83a ust. 1 u.o.p., jest co do zasady wójt (burmistrz, prezydent miasta). Przepisy zobowiązują organ do dokonania oględzin, z których sporządza się protokół (art. 83f ust. 6 i 7 u.o.p.). W myśl art. 83 f ust. 8 u.o.p. po dokonaniu oględzin organ, o którym mowa w art. 83a ust. 1, w terminie 14 dnia od dnia

²¹ M. Szewczyk, op. cit., s. 24–43.

²² Dz.U. z 2024 r., poz. 1478, dalej jako u.o.p.

ogłędzin może w drodze decyzji administracyjnej wnieść sprzeciw. Usunięcie drzewa może nastąpić, jeżeli organ nie wniósł sprzeciwu w tym terminie.

Instytucja milczenia wykorzystywana jest także w ustawie Prawo wodne²³. Stosownie do treści art. 421 ust. 1 u.p.w. zgłoszenia wodnoprawnego należy dokonać przed terminem zamierzonego rozpoczęcia wykonywania czynności, robót lub urządzeń wodnych. Natomiast ust. 2 przytoczonego przepisu stanowi, że do wykonywania czynności, robót lub urządzeń wodnych polegających obowiązkowi zgłoszenia wodnoprawnego można przystąpić, jeżeli w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia organ właściwy w sprawie zgłoszeń wodnoprawnych nie wnieśli, w decyzji sprzeciwu, przy czym na gruncie u.p.w. organami właściwymi w wymienionych sprawach są zarówno organy rządowe, jak i samorządowe (w tym wójt, burmistrz, prezydent miasta albo starosta).

W ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane²⁴ ustawodawca również kilkakrotnie posłużył się konstrukcją prawną opartą na obowiązku zgłoszenia danego zamierzenia inwestycyjnego. I tak zgodnie z art. 30 ust. 5b p.b. zgłoszenia, o którym mowa w ust. 1 (zgłoszenie budowy i innych prac budowlanych wymienionych w przepisie), 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.

Analogiczna regulacja występuje w art. 71 p.b. dotyczącym zmiany sposobu użytkowania budynku lub jego części. Stosownie do treści art. 71 ust. 2 p.b. zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części wymaga zgłoszenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej. Natomiast z art. 71 ust. 4 p.b. wynika, że zgłoszenia, o którym mowa w ust. 2, należy dokonać przed dokonaniem zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. Zmiana sposobu użytkowania może nastąpić, jeżeli w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia organ administracji architektoniczno-budowlanej nie wnieśli sprzeciwu w drodze decyzji i nie później niż po upływie 2 lat od doręczenia zgłoszenia.

Na tle wskazanych przykładów można stwierdzić, że konstrukcje, jakimi posłużył się ustawodawca, są podobne do mechanizmu przewidzianego w art. 122 § 2 k.p.a. W przypadku bowiem bezskutecznego upływu terminu na podjęcie określonej w przepisach prawa czynności przez organ administracji publicznej (wydanie sprzeciwu w formie decyzji administracyjnej) wnioskodawca może przystąpić do realizacji budowy czy wycinki drzewa.

²³ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1087), dalej jako u.p.w.

²⁴ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 725), dalej jako p.b.

Należy jednak podkreślić raz jeszcze, że stosowanie norm proceduralnych do istniejących przepisów prawa materialnego wywołuje jednak pewne rozbieżności w doktrynie. Zdaniem Lucyny Staniszewskiej dotychczasowe przepisy szczególne rangi ustawowej, które obowiązywały przed wejściem w życie rozdziału 8a k.p.a., mają zastosowanie według reguły *lex posteriori generali non derogat legi priori specialis*. Natomiast nowe przepisy materialne ustaw szczegółowych mają i będą miały zastosowanie według reguły *lex specialis derogat legi generalis*²⁵. Podobne stanowisko wyraża Andrzej Wróbel, wskazując, że przepis szczególny nie musi być sformułowany w ten sam sposób co przepis komentowany, tzn. że sprawa należąca do właściwości organu administracji publicznej może być załatwiona milcząco, podobnie jak nie zawsze przepisy szczególne stanowią, że sprawę administracyjną załatwia się w formie decyzji. Ocena, czy przepis szczególny upoważnia do milczącego załatwienia sprawy, powinna być dokonywana z uwzględnieniem treści art. 122a § 2 k.p.a. Nie chodzi tu zatem o interpretację zachowania się werbalnego organu administracji publicznej jako milczącego załatwienia sprawy administracyjnej, lecz o interpretację przepisu szczególnego w kontekście dyrektywy interpretacyjnej, którą w tym zakresie stanowi art. 122a § 2 k.p.a.²⁶ Zwolennikiem stosowania nowych przepisów k.p.a. do spraw indywidualnych rozpatrywanych na tle istniejących przepisów materialnoprawnych jest również Z. Kmiecik, zdaniem którego w rozumieniu kodeksowym milczące załatwienie sprawy jest zawsze korelatem stworzenia umocowania do załatwienia sprawy przez wydanie decyzji. Inwazyjny charakter klauzuli zawartej w art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a. czyni bezprzedmiotowym formułowanie wobec decyzji takich zastrzeżeń, jak to, które zamieszczono w art. 122a § 1 k.p.a. Funkcją tego ostatniego jest natomiast ograniczenie zakresu operowania konstrukcją kwalifikowanego milczenia organu administracji do nadających się do tego, wyliczonych w przepisach prawa materialnego przypadków²⁷.

W myśl przeciwstawnych poglądów przepisy prawa materialnego powinny wprost odnosić się do milczącego załatwienia sprawy w k.p.a., aby mogły być uznane za przepisy szczególne w rozumieniu art. 122a § 1 k.p.a. Gdyby bowiem intencją ustawodawcy było, aby milczące załatwienie sprawy stosować w każdym przypadku, w którym obowiązujące ustawy prawa materialnego zawierają mechanizm milczącej zgody, ustawodawca powinien poprześcić na nowelizacji art. 1 pkt 1 k.p.a. Tymczasem wyraźnie wskazano, że

²⁵ L. Staniszevska, *Milczenie organów administracji jako instytucja materialnego i procesowego prawa administracyjnego*, „Studia Prawa Publicznego” 2018, nr 2, s. 70.

²⁶ A. Wróbel, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrant-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2019, Lex, komentarz do art. 122a.

²⁷ Z. Kmiecik, *Zakres stosowania...*, s. 9–23.

przepisy te mają zastosowanie wyłącznie wtedy, kiedy ustawa tak stanowi²⁸. Zatem trzeba przyjąć, że regulacja wprowadzona do k.p.a. ma charakter ramowy i pewnym stopniu pomocniczy, ale jednak fundamentalny, bo stanowi bazę dla *lex specialis*, jednocześnie je uzupełniając. Milczące załatwienie sprawy nie może być zatem rozpatrywane w oderwaniu od ogólnych zasad postępowania administracyjnego.

Wydanie zaświadczenia

Zgodnie z art. 122c 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. Jeżeli podanie nie spełnia wymagań wskazanych w przepisach lub jest konieczne doprecyzowanie treści żądania, to termin biegnie od dnia uzupełnienia braków lub doprecyzowania treści żądania.

Zaświadczenie o milczącym załatwieniu sprawy potwierdza jedynie istnienie stanu prawnego (udokumentowanego już w adnotacji sporządzonej w trybie art. 122e k.p.a., bo przecież sporządzenie adnotacji jest warunkiem wydania zaświadczenia), a nie stanu faktycznego. Oznacza to, że w zaświadczeniu informacja o treści rozstrzygnięcia sprawy załatwionej milcząco jest bowiem pochodną (odwzorowaniem) sporządzonej adnotacji²⁹. Można żądać wydania stosownego zaświadczenia bez konieczności wykazywania swojego interesu prawnego w urzędowym poświadczeniu milczącego załatwienia sprawy ani też wskazywania przepisu prawa, który wymaga urzędowego potwierdzenia, że sprawa została załatwiona milcząco³⁰. Przedmiotem postępowania jest więc postanowienie w sprawie zaświadczenia, a nie samo zaświadczenie.

Zgodnie z orzecznictwem w razie pojawienia się jakichkolwiek wątpliwości co do tego, czy w ogóle doszło do załatwienia sprawy w sposób milczący bądź zakresu ukształtowania uprawnień jednostki lub terminu, w jakim to

²⁸ J. Piecha, [w:] M. Wierzbowski, R. Hauser (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2018, Legalis, komentarz do art. 122a; podobnie: S. Gajewski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Nowe instytucje*, 2018, Legalis, komentarz do rozdziałów 5a, 8a, 14 oraz działów IV i VIIIa k.p.a.

²⁹ Z. Kmiecik, [w:] J. Wegner, M. Wojtuń, Z. Kmiecik, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 726, komentarz do art. 122f.

³⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 15 kwietnia 2021 r., sygn. akt VI SA/Wa 2150/20, Lex nr 3199972.

nastąpiło, ich usunięcie odbywa się w drodze czynności wewnętrznych, w rezultacie analizy akt sprawy. Właściwy organ ma przecież potwierdzić stan prawny wynikający z innych niż prowadzona ewidencja albo rejestr „danych znajdujących się w jego posiadaniu”³¹.

Podkreślenia raz jeszcze wymaga fakt, że ze względu na specyficzny charakter instytucji milczącego załatwienia sprawy niedopuszczalna jest sytuacja, w której w tej samej sprawie funkcjonować będzie w obrocie prawnym zarówno akt administracyjny w postaci decyzji lub postanowienia rozstrzygającego o wniosku strony, a jednocześnie wydane zostanie zaświadczenie o milczącym załatwieniu sprawy, wszczętej na skutek tego samego wniosku³². Byłoby to po prostu niezgodne z zasadą bezpieczeństwa obrotu prawnego i ingerowałoby w *res iudicata*, ale również mogłoby prowadzić do niepewności prawnej oraz ryzyka rozbieżnych interpretacji skutków prawnych rozstrzygnięcia, co w konsekwencji osłabiałoby zaufanie obywateli do organów administracji publicznej.

Wnioski

Wprowadzenie na mocy nowelizacji k.p.a. przepisów o milczącym załatwieniu sprawy przyczyniło się bez wątpienia do rozwiania wielu kontrowersji na gruncie dotychczasowego wykorzystywania tej instytucji jedynie w ustawach materialnych. Niewątpliwie zmianę tę należy ocenić pozytywnie. Wprowadzenie instytucji milczącego załatwienia sprawy do przepisów proceduralnych przyczynia się do usprawnienia postępowań, natomiast możliwość uzyskania zaświadczenia o milczącym załatwieniu sprawy stanowi dla strony istotną gwarancję procesową, stanowiącą potwierdzenie, że sprawa została załatwiona w sposób milczący. Wydaje się jednak, że nadal ta instytucja nie jest skorelowana w wystarczającym stopniu z ustawami materialnymi. Co więcej, powinna być w ustawach materialnych wykorzystywana częściej, gdyż dla strony postępowania byłoby to zjawisko korzystne.

Wykaz literatury

Gajewski S., *Kodeks postępowania administracyjnego. Nowe instytucje*, 2018, Legalis.
Gliniecki A. (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
Kmieciak Z., *Milczące załatwienie sprawy a prawo do odwołania i skargi do sądu administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 9.

³¹ Wyrok WSA w Krakowie z 24 października 2024 r., sygn. akt II SA/Kr 1193/24, Lex nr 3787833.

³² Wyrok NSA z 13 grudnia 2023 r., sygn. akt III OSK 926/22, Lex nr 3653337.

- Kmiecik Z., *Zakres stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego o milczącym załatwieniu sprawy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, nr 5.
- Knysiak-Sudyka H. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023.
- Lewicki M., *Zakres zastosowania przepisów o milczącym załatwieniu sprawy*, [w:] M. Gajda-Durlik, Z. Kmiecik (red.), *Milczące załatwienie sprawy przez organ administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Staniszewska L., *Milczenie organów administracji jako instytucja materialnego i procesowego prawa administracyjnego*, „Studia Prawa Publicznego” 2018, nr 2.
- Szewczyk M., *Milczące załatwienie sprawy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, nr 5.
- Wegner J., Wojtuń M., Kmiecik Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023.
- Wierzbowski M., Hauser R. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2018, Legalis.
- Wrobel A., Jaśkowska M., Wilbrant-Gotowicz W., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2019, Lex.

Summary

The silent settlement of the matter – reflections after 8 years of being in force

Keywords: administrative law, procedure, tacit settlement of a case, tacit consent, code of administrative procedure, substantive laws.

The introduction of the silent settlement of a case to the Code of Administrative Procedure constituted a significant change in administrative procedure. The new mechanism was primarily intended to streamline administrative proceedings and increase their efficiency, but its implementation raised numerous doubts – both in terms of structural assumptions and the scope of its application, as well as in the context of protecting the rights of individuals whose cases are resolved in this procedure. The aim of this article is therefore to provide a detailed analysis of the currently applicable regulations concerning the silent settlement of a case in the Code of Administrative Procedure, including an assessment of their functioning in practice and their impact on the protection of individual rights. An attempt has been made to indicate the main interpretative and practical difficulties related to this mechanism and to assess its effectiveness. The scope and functioning of the institution in question, as well as the resulting consequences for the protection of individual rights, are discussed using the example of application practice. In addition, the article presents *de lege ferenda* postulates aimed at possibly streamlining and clarifying this mechanism.