

FORMY MILCZĄCEGO ZAŁĄTWIANIA SPRAW W PROCEDURZE ADMINISTRACYJNEJ

FORMS OF TACIT HANDLING OF MATTERS IN THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE

Dr Ewa Kubas

Uniwersytet Rzeszowski, Polska
e-mail: ekubas@ur.edu.pl; <http://orcid.org/0000-0003-1952-3875>

Abstrakt

W artykule odniesiono się do milczącego załatwienia sprawy administracyjnej jako jednego ze sposobów zakończenia postępowania administracyjnego wprowadzonego do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* na mocy nowelizacji z 2017 r. Jest to instytucja, która ma na celu przyspieszenie i usprawnienie procedury administracyjnej. Ma również zapobiegać bezczynności organu administracji. Sprawa załatwiana milcząco stanowi alternatywę dla tradycyjnego modelu zakończenia postępowania w formie decyzji i może przybrać formę milczącego zakończenia postępowania lub milczącej zgody. W artykule wykazano, że nie w każdym postępowaniu instytucja ta znajduje zastosowanie. Podstawą do milczącego załatwienia sprawy jest konkretny przepis prawa materialnego, który przyznaje organowi kompetencję do działania w ten sposób, natomiast przepisy zawarte w ustawie procesowej stanowią *lex generalis* w stosunku do rozwiązań zawartych w przepisach ustaw materialnych.

Słowa kluczowe: prawne formy działania administracji, organ administracji, milczenie organu administracji, milczące zakończenie postępowania, milcząca zgoda

Abstract

The article refers to the silent settlement of an administrative case as one of the ways to end the administrative procedure introduced to the Act of 14 June 1960 of the Code of Administrative Procedure under the 2017 amendment. It is an institution that aims to accelerate and streamline the administrative procedure. It is also intended to prevent administrative inactivity. A case resolved silently is

an alternative to the traditional model of ending a proceeding in the form of a decision and may take the form of a silent termination of the proceedings or tacit agreement. It should be emphasized that this institution is not applicable in all proceedings. The basis for the silent settlement of the case is a specific provision of substantive law, which grants the authority the power to act in this way, while the provisions contained in the procedural act constitute *lex generali* in relation to the solutions contained in the provisions of substantive laws.

Keywords: legal forms of action, public administration body, silence of the administration body, silent termination of the proceedings, tacit agreement

Uwagi wstępne

Milczące załatwienie sprawy administracyjnej wprowadzono do *Kodeksu postępowania administracyjnego*¹ na mocy ustawy o zmianie ustawy – *Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw*², jednak ta forma działania administracji, zarówno w formie milczącego zakończenia postępowania oraz milczącej zgody, występowała już wcześniej w ustawach z zakresu prawa administracyjnego materialnego. Ustalenia wymaga więc czy wprowadzone do k.p.a. przepisy odnoszące się do tej instytucji spowodowały istotne zmiany w ich dotychczasowym rozumieniu oraz jaką rolę odgrywają rozwiązania kodeksowe w stosunku do tych zawartych w przepisach ustaw prawa administracyjnego materialnego.

1. Milczenie a beczynność organu administracji publicznej

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że milczenie organu administracji publicznej, obok beczynności, zaliczyć można do „swoistych” prawnych form działania administracji [Ura 2021, 190]. Obydwie polegają na braku działania organu administracji publicznej, jednak ich znaczenie jest odmienne i wymaga rozróżnienia. Beczynność, zdaniem P. Dobosza, należy rozumieć jako „niewykonywanie przez właściwy organ władzy publicznej, w tym przede wszystkim organ administrujący, zaktualizowanych

¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*, Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 [dalej: k.p.a.].

² Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – *Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw*, Dz. U. z 2017 r. poz. 935.

kompetencji względnie czynności lub funkcji, ewentualnie zadań publicznych w określonym przez ustawę czasie/terminie lub stanie faktycznym” [Dobosz 2011, 38]. M. Miłosz wskazał, że w przypadku bezczynności chodzi o niewykonywanie przez organ kompetencji do stosowania prawa w sprawach, które są rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnej w ramach postępowania administracyjnego [Miłosz 2011]. W art. 37 § 1 ust. 1 k.p.a. ustawodawca wprowadził definicję legalną bezczynności, określając ją jako stan, w którym nie załatwiono sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a. lub przepisach szczególnych ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a. Jest to więc sytuacja, w ramach której na organie administracji publicznej ciąży obowiązek aktywnego działania, jednak on pozostaje bierny.

Milczącemu załatwieniu sprawy administracyjnej poświęcono rozdział 8a k.p.a. Ustawodawca nie zdecydował się jednak na wprowadzenie definicji legalnej milczenia, dlatego niezbędne jest sięgnięcie w tym zakresie do poglądów przedstawicieli doktryny prawa i postępowania administracyjnego. Zdaniem M. Miłosza milczenie organu administracji wiąże się z niepodejmowaniem przez organ form działania o charakterze publicznoprawnym. Ma ono charakter sprawczy, który przejawia się tym, że w konkretnym kontekście sytuacyjnym z milczeniem organu polegającym na nierealizowaniu określonej formy działania wiąże się powstanie pewnych skutków materialnoprawnych [tamże]. P. Dobosz rozważa milczenie dwutorowo, jako: „1) dopuszczoną przez wyraźne postanowienia materialnego, proceduralnego i ustrojowego prawa administracyjnego formę przejawu woli (prawną formę działania) administracji publicznej, z którą ustawa łączy przede wszystkim materialne albo ustrojowe skutki prawne; lub 2) odpowiednio zdarzenie prawne polegające na określonym ustawą zachowaniu się organu administracji publicznej (np. niewyrażenie sprzeciwu, stanowiska w określonym terminie), z którym ustawa łączy skutki prawne przede wszystkim o charakterze materialnoprawnym lub ustrojowoprawnym” [Dobosz 2011, 48]. W nawiązaniu do wskazanych poglądów należy podzielić stanowisko E. Ury, która podkreśla, że milczenie organu administracji oznacza wyrażenie woli organu [Ura 2021, 190] i w porównaniu z bezczynnością, należy je uznać za dopuszczone przez przepisy prawa administracyjnego, a w niektórych przypadkach wręcz pożądane, ponieważ

wystąpienie milczenia wywołuje skutki prawne polegające na załatwieniu sprawy administracyjnej.

2. Formy milczącego załatwienia spraw administracyjnych

W art. 122a § 2 k.p.a. wskazano, że 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 wyda decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie (milczące zakończenie postępowania) albo nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji (milcząca zgoda). W związku z tym można wyróżnić dwie formy milczącego załatwienia sprawy administracyjnej tj. milczące zakończenie postępowania oraz milcząca zgoda.

Zdaniem W. Gurby, milczące zakończenie postępowania charakteryzuje się pasywnością, która polega na tym, że organ nie prowadzi czynności procesowych w celu ustalenia czy sprawę załatwić w terminie, czy też zwlekać, by sprowokować „samozałatwienie” sprawy [Gurba 2015, 102]. Postępowanie to ma więc charakter jednofazowy, ponieważ organ, co do zasady, nie dokonuje oceny czy sprawę załatwić w terminie, czy też nie [Staniszewska 2018, 58]. Instytucja ta realizuje więc interes strony inicjującej postępowanie w tym sensie, że „oportunizm i opieszałość aparatu administracyjnego skutkować będą wejściem do obrotu prawnego skutków nieautoryzowanej konkretyzacji norm prawa administracyjnego warunkowo zaprojektowanej przez stronę w żądaniu inicjującym postępowanie administracyjne” [Cebera i Firlus 2019, 126]. W związku z powyższym należy stwierdzić, że celem milczącego zakończenia postępowania jest przede wszystkim ochrona strony przed bezczynnością oraz przewlekłym prowadzeniem postępowania administracyjnego.

Przykładem milczącego zakończenia postępowania jest m.in. art. 36 ustawy o *organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej*³. Przepis ten dotyczy wydania decyzji o zakazie odbycia imprezy artystycznej lub rozrywkowej, a także trybu jej zaskarżenia. Wskazano w nim, że odwołanie

³ Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o *organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej*, Dz. U. z 2020 r. poz. 194 z późn. zm.

od przedmiotowej decyzji podlega rozpoznaniu w terminie 7 dni od dnia jego wniesienia, przy czym niewydanie decyzji wskutek uruchomienia trybu odwoławczego w tym terminie oznacza zgodę na odbycie się imprezy. Ustawodawca przyjął w tym przypadku alternatywę dla wydania decyzji pozytywnej w postępowaniu odwoławczym, zastępując ją milczącym załatwieniem sprawy w II instancji. Podobne rozwiązanie przyjęto w ustawie *Prawo o ustroju sądów powszechnych*⁴. W art. 157b § 1b wskazano bowiem, że sprawę wpisu na listę stałych mediatorów uznaje się za załatwioną milcząco w sposób w całości uwzględniający żądanie strony występującej z wnioskiem o wpis na listę stałych mediatorów, jeżeli w terminie 14 dni od dnia doręczenia wniosku prezes sądu okręgowego nie wyda decyzji albo postanowienia, o których mowa w art. 122a § 2 k.p.a. Również w ustawie *o sporcie*⁵ w art. 4 ust. 4b zaznaczono, że sprawę wpisu do ewidencji uczniowskich klubów sportowych uznaje się za załatwioną milcząco w sposób w całości uwzględniający żądanie strony występującej z wnioskiem o wpis, jeżeli w terminie 30 dni od daty doręczenia wniosku właściwemu terytorialnie staroście, organ ten nie wyda decyzji o wpisie, albo decyzji o odmowie wpisu. Analiza wskazanych przepisów prowadzi do wniosku, że we wszystkich wymienionych przypadkach przyjęto, że niewydanie decyzji lub postanowienia stwarza domniemanie pozytywnego załatwienia sprawy, co przekłada się na brak obowiązku wydania aktu administracyjnego kończącego postępowanie administracyjne w danej instancji.

W ramach milczenia organu administracji publicznej w k.p.a. wyróżniono również wydanie milczącej zgody na określone działanie strony. Ten sposób załatwienia sprawy administracyjnej polega na rozstrzygnięciu sprawy w sposób w całości uwzględniający żądanie strony w następstwie niewniesienia sprzeciwu w drodze decyzji w terminie miesiąca albo w innym terminie określonym w przepisach szczególnych od dnia doręczenia właściwemu organowi administracji publicznej żądania strony albo doręczenia stronie przed upływem terminu załatwienia sprawy zawiadomienia o braku sprzeciwu. Tego typu „niedziałanie” polega na braku aktywności organu administracji publicznej co skutkuje przyzwoleniem na realizację

⁴ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. *Prawo o ustroju sądów powszechnych*, Dz. U. z 2023 r. poz. 217 z późn. zm.

⁵ Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. *o sporcie*, Dz. U. z 2022 r. poz. 1599.

określonych działań, wskazanych w zawiadomieniu (zgłoszeniu) a jej użycie ma miejsce dopiero po upływie terminu na wydanie decyzji zakazującej realizacji zachowania objętego zawiadomieniem (zgłoszeniem) [Szewczyk 2019, 24-43]. Wobec tego należy wskazać, że wydanie milczącej zgody jest procesem dwufazowym, ponieważ najpierw organ dokonuje analizy sprawy w celu ustalenia, czy wnieść sprzeciw a następnie świadomie go nie wnosi [Staniszewska 2018, 58]. Tak pojmowana fikcja zgody organu może być traktowana jako subsydiarny względem decyzji sposób rozstrzygnięcia sprawy [Kamiński 2017, 449], mający na celu uproszczenie postępowania a nie przeciwdziałanie bezczynności organu administracji publicznej [Kmieciak 2019, 672]. Jest to forma działania, która jest prawnie dopuszczona a nawet postulowana, ale tylko w określonych kategoriach spraw.

Takie rozwiązanie wprowadzono np. w ustawie o *Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury*⁶, gdzie w art. 53b wskazano, w jakich przypadkach Minister Sprawiedliwości może zgłosić sprzeciw wobec kandydatów na wykładowców Krajowej Szkoły. Zgłoszenie sprzeciwu przez ministra jest możliwe w terminie 21 dni od dnia przedstawienia mu kandydatów i ma on charakter wiążący. W przypadku kandydatów na wykładowców będących prokuratorami lub prokuratorami w stanie spoczynku decyzję w sprawie zgłoszenia sprzeciwu Minister Sprawiedliwości podejmuje, po zasięgnięciu opinii Prokuratora Krajowego, w terminie 21 dni od dnia przedstawienia mu kandydatów. Sprzeciw w tym przypadku jest również wiążący. Z kolei niezajęcie stanowiska w powyższym terminie oznacza brak sprzeciwu. W art. 85 ust. 3 ustawy *Prawo geologiczne i górnicze*⁷ wskazano, że rozpoczęcie robót geologicznych może nastąpić, jeżeli w terminie 30 dni od dnia przedłożenia projektu robót geologicznych starosta, w drodze decyzji, nie zgłosi do niego sprzeciwu. Zgłoszenie sprzeciwu jest możliwe, jeżeli: sposób wykonywania zamierzonych robót geologicznych zagraża środowisku, projekt robót geologicznych nie odpowiada wymaganiom prawa. Podobne rozwiązanie zastosowano w art. 30 ust. 5 ustawy *Prawo budowlane*⁸ podkreślając, że zgłoszenia budowy należy dokonać przed terminem

⁶ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o *Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury*, Dz. U. z 2022 r. poz. 217.

⁷ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. *Prawo geologiczne i górnicze*, Dz. U. z 2023 r. poz. 633.

⁸ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*, Dz. U. z 2021 r. poz. 2351 z późn. zm.

zamierzonego rozpoczęcia robót budowlanych. Organ administracji architektoniczno-budowlanej w terminie 21 dni od dnia doręczenia zgłoszenia może, w drodze decyzji, wnieść sprzeciw. Do wykonywania tych robót można przystąpić, jeżeli organ administracji architektoniczno-budowlanej nie wniósł sprzeciwu we wskazanym terminie. Z treści przytoczonych przepisów wynika, że niewydanie aktu administracyjnego wyrażającego sprzeciw oznacza dorozumianą zgodę na podjęcie określonych działań i nie jest wymagane formalne potwierdzenie tego pozytywnego rozstrzygnięcia w postaci wydania decyzji administracyjnej.

Biorąc pod uwagę przytoczone przykłady należy wskazać, że ani milcząca zakończenie postępowania, ani milcząca zgoda nie mają charakteru uniwersalnego. Mogą być zastosowane tylko w przypadkach przewidzianych w ustawach z zakresu prawa administracyjnego materialnego. Potwierdzeniem tej tezy jest treść art. 122a § 1 k.p.a., w którym ustawodawca wskazał wprost, że sprawa może być załatwiona milcząco, jeżeli przepis szczególnie tak stanowi. Wobec tego należy podkreślić, że skorzystanie z możliwości milczącego załatwienia sprawy jest uzależnione od woli ustawodawcy, który wskazuje wprost, w jakich sytuacjach ten tryb postępowania jest dopuszczalny, biorąc pod uwagę wiele okoliczności, m.in. liczbę spraw, stopień ich skomplikowania, czas ich załatwiania, a także możliwość naruszenia interesu publicznego lub też pewności obrotu w wyniku ewentualnego niezamierzonego przez organ milczącego załatwienia sprawy. Milczące zakończenie postępowania nie może być zatem zastosowane w każdej sprawie. W zasadzie skorzystanie z niego dotyczy spraw o charakterze rejestrowym lub regulacyjnym, w których przepisy prawa wymagają spełnienia określonych warunków, które organ może zweryfikować⁹.

Należy również wskazać, że możliwość zastosowania milczenia organu administracji została ograniczona jedynie do tych spraw, które są wszczęte na wniosek strony, a więc oparte są na zasadzie skargowości. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że sposób wszczęcia postępowania powinien być określony w przepisach prawa materialnego, „jeżeli jednak regulacja materialnoprawna nie rozstrzyga tej kwestii jednoznacznie, to przyjmuje

⁹ *Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw*, Sejm VIII kadencji, druk nr 1183. Lex el.

się, że gdy przedmiotem postępowania jest przyznanie uprawnienia, to inicjatywa jego wszczęcia należy do strony. Natomiast, jeżeli przedmiotem postępowania jest nałożenie obowiązku – jego wszczęcie, zgodnie z zasadą oficjalności, może nastąpić z urzędu” [Federczyk 2018, 94]. Nic nie stoi również na przeszkodzie, aby stosować te instytucje w przypadku spraw, w których to organ administracji publicznej może, ze względu na szczególnie ważny interes strony, wszcząć z urzędu postępowanie w sprawie, w której przepis prawa wymaga wniosku strony. W takiej sytuacji organ obowiązany jest uzyskać na to zgodę strony w toku postępowania, a w razie nieuzyskania zgody – postępowanie umorzyć (art. 61 § 2 k.p.a.).

Podkreślenia także wymaga, że milcząca załatwienie sprawy jest możliwe jedynie w przypadku, kiedy podanie złożone przez stronę zawiera żądanie, które jest precyzyjnie określone. W związku z tym, zdaniem J. Wegner, w sprawie, która może zakończyć się milcząco to na wnioskodawcy spoczywa zwiększony zakres obowiązków procesowych w porównaniu z formą decyzyjną postępowania [Wegner 2020]. Dlatego też, jeżeli w trakcie analizy podania powstaną wątpliwości co do treści i charakteru żądania, to organ administracji publicznej jest zobowiązany do wezwania wnioskodawcy do wyjaśnienia powstałych niejasności i uzupełnienia ewentualnych braków lub wprowadzenia do wniosku stosownych zmian¹⁰. Zgodnie z art. 122c § 3 k.p.a. w przypadku wezwania strony do uzupełnienia braków w zakresie treści żądania, termin na zakończenie postępowania w formie milczącej biegnie dopiero od dnia uzupełnienia braków lub doprecyzowania żądania, ponieważ konsekwencją milczącego zakończenia postępowania i wyrażenia milczącej zgody jest konkretyzacja sytuacji administracyjnoprawnej strony postępowania wskutek upływu terminu miesięcznego od dnia doręczenia żądania właściwemu organowi administracji publicznej albo innego terminu określonego w przepisie szczególnym, w ciągu którego organ ten nie wyda decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie albo nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji. Jak podkreślił A. Wróbel „terminy, o których mowa w komentowanym przepisie, są terminami prawa materialnego, ponieważ wskutek ich upływu następuje milcząca konkretyzacja uprawnienia strony poprzez uwzględnienie w całości jej żądania” [Wróbel

¹⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 18 września 2019 r., sygn. akt II SAB/Łd 20/19, Lex nr 2730040.

2019]. W związku z tym, zgodnie z art. 122c § 1 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. Biorąc jednak pod uwagę wynikającą z art. 14 k.p.a. zasadę pisemności postępowania administracyjnego, na organ administracji nałożono obowiązek sporządzenia adnotacji o milczącym załatwieniu sprawy, wskazując treść rozstrzygnięcia oraz jego podstawę prawną (art. 122e k.p.a.). Ma to istotne znaczenie, ponieważ zgodnie ze wskazaną zasadą, w formie pisemnej należy utrwalac nie tylko decyzję wydaną przez organ administracji publicznej, ale również każde istotne dla postępowania zdarzenie np. zakończenie go w sposób milczący.

Ponadto termin miesięczny lub inny wynikający z przepisów prawa materialnego nie może być uznany za okres bezczynności organu administracji. W tym czasie dokonuje się bowiem analizy całokształtu materiału dowodowego w oparciu o zasadę swobodnej oceny dowodów wyrażoną w art. 80 k.p.a., z tym, że w toku postępowania załatwianego w sposób milczący wyłączona jest możliwość czynnego udziału strony (art. 10 k.p.a.), a na organie nie ciąży obowiązek wskazania przesłanek zależnych od strony, które nie zostały spełnione lub wykazane. Strona nie może również przedłożyć dodatkowych dowodów celem wykazania spełnienia tych przesłanek (art. 79a k.p.a.). W uzasadnieniu projektu zmiany k.p.a. wskazano, że ograniczenie uprawnień strony wynika przede wszystkim z tego, że sprawy załatwiane w sposób milczący zaliczane są do tzw. „spraw nieskomplikowanych”, dlatego do ich rozstrzygnięcia wystarczający jest materiał przedstawiony przez strony na etapie wszczęcia postępowania. Założenie to nie jest jednak przekonujące i należy zgodzić się ze stanowiskiem wyrażonym przez A. Wróbla, który stwierdził, że nie można przyjąć, że sprawy załatwiane milcząco cechują się mniejszym stopniem skomplikowania, ponieważ w wielu przypadkach są to sprawy z zakresu prawa budowlanego czy też prawa wodnego, które są zawile pod względem prawnym i faktycznym. Poza tym, sprawy załatwiane w ten sposób wyłączają prawo strony do czynnego udziału w postępowaniu administracyjnym, co „musi być logicznie oparte na założeniu absolutnej bezczynności organu, a zatem zakazie

podjmowania w tym okresie jakichkolwiek czynności mających na celu wyjaśnienie stanu faktycznego lub prawnego sprawy, co jest założeniem kontrfaktycznym” [tamże].

Należy również podkreślić, że obie formy załatwienia sprawy w sposób milczący stanowią alternatywę dla wydania decyzji administracyjnej. Jak bowiem wskazuje L. Staniszevska, „milczenie organu administracji publicznej, obok decyzji rozstrzygającej sprawę indywidualną co do istoty, a także decyzji w przedmiocie umorzenia bezprzedmiotowego postępowania, stanowi trzeci sposób załatwienia sprawy niebędący aktem, stanowiący wyjątek od zasady, że to decyzja albo postanowienie stanowi formę prawną załatwienia sprawy” [Staniszevska 2018, 59]. Wprowadzenie do k.p.a. instytucji milczącego zakończenia postępowania, a także milczącej zgody ma na celu uproszczenie postępowania, ponieważ wiąże się z pewnym odformalizowaniem ostatniego etapu załatwiania sprawy administracyjnej, gdyż w pewnych przypadkach zdjęto z organu administracji publicznej obowiązek sporządzenia a także wydania rozstrzygnięcia. Działanie to jest odzwierciedleniem zasady ekonomiki postępowania administracyjnego, której celem „jest nie tylko osiągnięcie jak najniższych kosztów postępowania, ale przede wszystkim doprowadzenie do możliwie najszybszego jego zakończenia, oczywiście nie za cenę dokładności w wyjaśnieniu istotnych okoliczności i należytej rzetelności w procedowaniu” [Dobkowski 2012, 121-22]. Wyrazem wspomnianej już zasady ekonomiki postępowania jest również forma udokumentowania załatwienia sprawy milcząco poprzez zamieszczenie w aktach sprawy adnotacji o milczącym załatwieniu sprawy. Ponadto, co do zasady, strona nie otrzymuje żadnego potwierdzenia załatwienia sprawy administracyjnej we wskazany sposób. Może jedynie wystąpić, zgodnie z art. 122f k.p.a., o wydanie jej zaświadczenia o milczącym załatwieniu sprawy, które przybiera postać postanowienia. Zaświadczenie o milczącym załatwieniu sprawy zawiera: oznaczenie organu administracji publicznej i strony lub stron postępowania; datę wydania zaświadczenia o milczącym załatwieniu sprawy; powołanie podstawy prawnej; treść rozstrzygnięcia sprawy załatwionej milcząco; datę milczącego załatwienia sprawy; pouczenie o możliwości wniesienia zażalenia; podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania zaświadczenia, a jeżeli zaświadczenie zostało wydane w formie dokumentu elektronicznego – kwalifikowany podpis

elektroniczny. Co ciekawe, zaświadczenie takie nie jest wydawane z urzędu, ale dopiero w przypadku wystąpienia o nie którejkolwiek ze stron organ ma obowiązek doręczenia takiego aktu wiedzy wszystkim stronom postępowania. Wydaje się, że ma to realizować zasadę czynnego udziału stron w postępowaniu administracyjnym, jednak jest sprzeczne z treścią przywoływanego już art. 122d § 1 k.p.a., zgodnie z którym w przypadku spraw załatwianych milcząco nie stosuje się tej zasady.

Podsumowanie

Biorąc pod uwagę powyższe rozwiązania związane z milczącym załatwianiem spraw administracyjnych należy stwierdzić, że instytucja ta należy „z systematycznego punktu widzenia do płaszczyzny procesu administracyjnego” [Langrod 1939, 5], niemniej jednak nie jest niczym nowym biorąc pod uwagę dotychczasowe rozwiązania znajdujące się w przepisach z zakresu prawa administracyjnego materialnego. Wprowadzenie do k.p.a. przepisów odnoszących się do milczącego załatwienia sprawy administracyjnej usankcjonowało jedynie tę „swoistą” prawną formę działania administracji i doprecyzowało zasady stosowania zarówno milczącego zakończenia postępowania, jak i milczącej zgody. Kodeks zawiera więc przepisy ogólne związane z tą formą działania administracji, której stosowanie i tak jest zależne od upoważnienia zawartego w przepisach prawa administracyjnego materialnego. Milczenie nie jest więc instytucją uniwersalną, która może być stosowana w każdej sprawie administracyjnej. Skorzystanie z niej jest zależne od woli ustawodawcy, który na etapie stanowienia prawa podejmuje decyzję dotyczącą zakresu spraw, które mogą być zakończone w ten sposób. W związku z tym podkreślić należy, że milczące załatwienie sprawy jest ze swej istoty instytucją procesową, z tym, że przepisy kodeksowe zawierają rozwiązania ogólne, które mają charakter porządkujący i muszą być każdorazowo uszczegóławiane i rozwijane przez te znajdujące się w normach prawa administracyjnego materialnego.

PIŚMIENNICTWO

Cebera, Agata, i Jakub Firlus. 2019. „Reprezentacja interesu zbiorowego w sprawach milcząco załatwianych.” W *Milczące załatwienie sprawy przez organ administracji publicznej*, red. Zbigniew Kmiecik, i Małgorzata Gajda-Durlik, 109-40. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska.

- Dobkowski, Jarosław. 2012. „Czy Kodeks postępowania administracyjnego statuuje prawo do szybkiego rozpatrzenia sprawy?” *Studia z zakresu nauk prawnoustrojowych. Miscellaneas* 2:121-36.
- Dobosz, Piotr. 2011. *Milczenie i bezczynność w prawie administracyjnym*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Federczyk, Wojciech. 2018. „Wszczęcie postępowania administracyjnego.” W Wojciech Federczyk, Michał Klimaszewski, i Bartosz Majchrzak, *Postępowanie administracyjne*, 94-109. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Gurba, Włodzimierz. 2015. „Zwalczanie i zapobieganie bezczynności oraz przewlekłości postępowania administracyjnego.” *Państwo i Prawo* z. 11:94-110.
- Kamiński, Marcin. 2017. „Milczące załatwienie sprawy.” W *Postępowanie administracyjne*, red. Tadeusz Woś, 445-53. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska.
- Kmieciak, Zbigniew. 2019. „Milczące załatwienie sprawy.” W *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Zbigniew Kmiecik, i Wojciech Chróścielewski, 659-91. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska.
- Langrod, Jerzy S. 1939. *O tzw. milczeniu władzy. Studium prawn-administracyjne*. Kraków-Warszawa: Wydawnictwo Księgarnia Powszechna.
- Miłosz, Michał. 2011. *Bezczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*. Warszawa: Wolters Kluwer. Lex el.
- Staniszewska, Lucyna. 2018. „Milczenie organów administracji jako instytucja materialnego i procesowego prawa administracyjnego.” *Studia Prawa Publicznego* nr 2:49-78. <https://doi.org/10.14746/spp.2018.2.22.3>
- Szewczyk, Marek. 2019. „Milczące załatwienie sprawy.” *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* nr 5:24-43.
- Ura, Elżbieta. 2021. *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska.
- Wegner, Joanna. 2020. *Instytucja milczącego załatwienia sprawy przez administrację publiczną*. Warszawa: Wolters Kluwer. Lex el.
- Wróbel, Andrzej. 2019. „Komentarz do art. 122a kodeksu postępowania administracyjnego.” W Małgorzata Jaśkowska, Martyna Wilbrandt-Gotowicz, i Andrzej Wróbel. *Komentarz aktualizowany do kodeksu postępowania administracyjnego*. Warszawa: Wolters Kluwer. Lex el.