

dr Małgorzata Gajda – Durlik

Wyższa Szkoła Prawa i Administracji Rzeszowska Szkoła Wyższa

Institucja milczącego załatwienia sprawy a zagadnienie beczynności organu w postępowaniu administracyjnym

Streszczenie

Podstawowym problemem funkcjonowania administracji w codziennej praktyce stosowania prawa - jest jej beczynność przejawiająca się w różnych dziedzinach działalności. Zagadnienie beczynności, jako palący problem współczesnej administracji, było jedną z przyczyn interwencji legislacyjnej ustawodawcy w związku z kolejnymi nowelizacjami Kodeksu postępowania administracyjnego. Pomimo podejmowanych wysiłków na drodze określania coraz bardziej restrykcyjnych mechanizmów dyscyplinowania organu, beczynność administracji publicznej stanowiła i nadal stanowi istotny problem w działaniu administracji, o pejoratywnym wydźwięku społecznym. Wprowadzenie do k.p.a., na mocy nowelizacji z dnia 7 kwietnia 2017 r., instytucji milczącego załatwienia sprawy, która z istoty służy całkowitemu wyeliminowaniu zjawiska zwłoki w działaniu administracji, ma być jednym z tych środków, które będą w sposób bezpośredni gwarantować wywiązywanie się przez administrację z powierzonych jej zadań załatwiania spraw administracyjnych w ustawowym terminie. Należy jednak zauważyć, że wprowadzenie instytucji do k.p.a. wywołało kwestię postrzegania beczynności, jako zjawiska nie tylko prawnego, podlegającego kwalifikacji na mocy art. 37 k.p.a., ale również zjawiska faktycznego w funkcjonowaniu administracji, które nie wyczerpuje wprawdzie znamion prawnej beczynności, ale może powodować niepożądane konsekwencje natury faktycznej i prawnej.

Słowa kluczowe: postępowanie administracyjne, instytucja milczącego załatwienia sprawy, beczynność administracji.

The institution of silent settlement of the matter and the issue of inactivity of the organ in administrative proceedings

Abstract

The basic problem of administration functioning in everyday practice of applying the law is its inactivity reflected in various areas of its operation. The issue of inactivity, as a pressing problem of modern administration, was one of the causes of legislative intervention of the legislator in connection with subsequent amendments to the Code of Administrative Procedure. Despite the efforts to identify increasingly restrictive disciplinary mechanisms, inactivity by the public administration has been a significant problem for the administration, with a pejorative social impact. The introduction to the Code of Administrative Procedure, on the basis of the amendment of 7 April 2017, of the institution of silent settlement of the matter, which by its very essence is to eliminate the phenomenon of administrative delay, is to be one of the measures which will directly guarantee that the administration will fulfil its obligations to deal with administrative matters within the statutory timeframe. It should be pointed out, however, that the introduction of the institution in the Code of Administrative Procedure has raised the issue of the perception of inactivity, not only as a legal phenomenon which qualifies under Article 37 of the Code of Administrative Procedure, but also as a factual phenomenon in the functioning of administration, since this does not exhaust the features of legal inactivity, but may have unwelcome consequences of a factual and legal character.

Key words: administrative proceeding, institution of silent settlement of the matter, inactivity of the organ.

I. Wprowadzenie

Podstawowym problemem funkcjonowania administracji w codziennej praktyce stosowania prawa - jest jej bezczynność przejawiająca się w różnych dziedzinach działalności. Bezczynność, wiązana w literaturze przedmiotu oraz judykaturze z pojęciem milczenia, opieszałości, przewlekłości, inercji, zwłoki administracji, rozumiana jest najczęściej jako brak działania organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym.

Zagadnienie bezczynności, jako palący problem współczesnej administracji, było jedną z przyczyn interwencji legislacyjnej ustawodawcy w związku z nowelizacją k.p.a. z 2010 r.¹. Na mocy zmian do kodeksu wprowadzono wówczas - obok bezczynności, nową

¹ Por. ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2011, nr 6, poz. 18) data wejścia w życie 11.04.2011 r.

kategorię prawną, tj. przewlekłego prowadzenia postępowania. Z kolei ustawą z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa², zaostrzono w k.p.a. mechanizm sankcjonowania przypadków bezczynności, poprzez przypisanie cech kwalifikowanej wadliwości działania, uzasadniającej ujęcie w kategoriach rażącego naruszenia prawa, ze wszystkimi wynikającymi stąd konsekwencjami prawnymi. Zgodnie z art. 37 § 2 k.p.a., w brzmieniu po nowelizacji, organ wyższego stopnia uznając za uzasadnione zażalenie na niezałatwienie sprawy w terminie, stwierdzał jednocześnie, czy miało ono miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Również kolejną nowelizacją z 2017 r.³ ustawodawca nie przeszedł obojętnie nad zjawiskiem bezczynności. Wprowadzono zmiany w art. 36 § 1 k.p.a. oraz 37 k.p.a. statując m.in. rozróżnienie pomiędzy bezczynnością – rozumianą jako niezałatwienie sprawy w terminie ustawowym lub w terminie wskazanym przez organ na zasadzie art. 36 § 1 k.p.a., a przewlekłością – rozumianą jako prowadzenie postępowania dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy. Ponadto ustawodawca zastąpił dotychczasowe zażalenie na niezałatwienie sprawy w terminie lub przewlekłe prowadzenie postępowania instytucją ponaglenia; określając przy tym reżim procesowy jego rozpatrzenia.

Jak podkreśla się jednak w literaturze przedmiotu i wynika z obserwacji praktyki stosowania prawa, pomimo podejmowanych wysiłków na drodze określania coraz bardziej restrykcyjnych mechanizmów dyscyplinowania organu, problem bezczynności administracji publicznej stanowił i nadal stanowi jedną z tzw. „kwestii diabelnych”, o pejoratywnym wydźwięku społecznym⁴. Pokutuje zjawisko zbytniego przywiązania do formy, mnożenia procedur, nieekonomicznego zarządzania procesem, co w istocie prowadzi do mitręgi administracyjnej i biurokratyzmu. Problem nie tkwi wyłącznie w przesadnej kazuistycznej regulacji prawnych, ale niejednokrotnie wiąże się z nieefektywnym rozumieniem i stosowaniem prawa procesowego, a także deprecjacją wartości, jakie przedstawia szybkie rozpatrzenie sprawy. W konsekwencji częstym zarzutem, jaki stawia się pod adresem gałęzi prawa administracyjnego, jest niedosyt regulacji uniemożliwiających lub nawet eliminujących pejoratywnie pojmowaną bezczynność, czy opieszałość administracji publicznej. E. Łętowska zauważa, że regulacje, które już funkcjonują w obszarze dyscyplinowania organów należą do bytów wirtualnych, pojawiających się tylko na kartach podręczników i komentarzy, a niedotrzymywanie terminów ustawowych załatwienia sprawy jest codziennością.

² Dz.U., nr 34, poz.173.

³ Dz.U. 2017, poz. 935.

⁴ Por. P. Dobosz, *Bezczynność administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym* [w:] J. Niczyporuk, *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50 – lecie K.P.A.*, Lublin 2010, s. 147.

Ograniczeniu ryzyka związanego z opieszałym działaniem władzy publicznej mają służyć nowe instrumenty prawne, a tymczasem instrumenty już istniejące „rdzewieją nieużywane”⁵.

W istocie, obserwacja praktyki stosowania prawa, daje powody do twierdzenia, że strony rzadko sięgają do instrumentów dyscyplinujących organ. Może dzieje się tak za sprawą tego, że nie są to środki dostatecznie użyteczne, nie wywierają mocy zwłaszcza w warunkach, w których organ nie ma obiektywnych możliwości przeprowadzenia całego złożonego procesu w ściśle określonym terminie. Szybkość powinna być cechą środka, czy środków pozostających w gestii organu, których racjonalne wykorzystanie przy uwzględnieniu kryterium ich efektywnego doboru, pozwoliłoby na modelowanie postępowania gwarantującego szybkie i skuteczne osiągnięcie celu procesu. Jednocześnie szybkość postępowania, związana z doбором instrumentów prawnych adekwatnych do charakteru spraw, a jednocześnie takich, które stwarzają w sposób niewymuszony szansę na usprawnienie postępowania, powinna zapewniać doprowadzenie do efektu w postaci założonego celu w najlepszym, możliwie dogodnym trybie, przy zachowaniu gwarancji zgodnego z prawem rozstrzygnięcia. Oczywiście, dokonując wyboru środków z zastosowaniem kryterium szybkości, należy dysponować wiedzą empiryczną, na temat rezultatów związanych z ich wykorzystaniem.

Wprowadzenie do k.p.a., na mocy nowelizacji z dnia 7 kwietnia 2017 r., instytucji milczącego załatwienia sprawy, która z istoty służy całkowitemu wyeliminowaniu zjawiska zwłoki w działaniu administracji, ma być jednym z tych środków, które będą w sposób bezpośredni gwarantować wywiązywanie się przez administrację z powierzonych jej zadań załatwiania spraw administracyjnych w ustawowym terminie. Należy jednak zauważyć, że praktyczny aspekt odniesienia ocen zastosowania instytucji, ujawnił nowy kontekst zagadnienia bezczynności w działaniu organów administracji publicznej. Po pierwsze, nastąpiło wyraźne odróżnienie pojęcia „milczenie administracji” od „bezczynności” w znaczeniu prawnym. Po drugie, wprowadzenie instytucji do k.p.a. wywołało kwestię postrzegania bezczynności, jako zjawiska nie tylko prawnego, podlegającego kwalifikacji na mocy art. 37 k.p.a., ale również zjawiska faktycznego w funkcjonowaniu administracji – opartego na ryzyku braku jakiegokolwiek aktywnego działania, które nie wyczerpuje wprawdzie znamion prawnej bezczynności, ale może powodować niepożądane konsekwencje natury faktycznej i prawnej. W tym stanie rzeczy rodzi się pytanie o relacje pomiędzy efektem szybkiego osiągnięcia skutku prawnego w ściśle określonym czasie a ewentualnością

⁵ Por. E. Łętowska, *Glosa do wyroku NSA z 26 lutego 2003 r., V SA 1131/02*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2003, nr 7 – 8, poz. 93, s. 401.

bezczynności faktycznej w działaniu administracji, a także o to, czy rozwiązania procesowe k.p.a., leżące u podstaw zastosowania instytucji, będą w praktyce stosowania prawa skutecznym narzędziem eliminowania faktycznej - pejoratywnie postrzeganej bezczynności administracji. Odpowiedź na tak postawione pytania pozwoli ocenić znaczenie wprowadzonej do k.p.a. instytucji milczącego załatwienia sprawy dla osiągnięcia efektu rzetelności i sprawności w działaniu administracji.

II. Milczenie a bezczynność – zakres znaczeniowy pojęcia

Podjmując zagadnienie bezczynności administracji w kontekście nowo wprowadzonej do k.p.a. instytucji milczącego załatwienia sprawy, na wstępie należy zauważyć, że pojęcie „milczenia” podlegało w procesie rozwoju prawa i postępowania administracyjnego ewolucji od pojęcia stanowiącej odpowiednik bezczynności w ujęciu pejoratywnym - które dominowało zwłaszcza w okresie dwudziestolecia międzywojennego, a także w okresie powojennym - na rzecz „milczenia administracji”- definiowanej współcześnie jako prawna forma działania administracji, znajdująca zastosowanie w sytuacji określonej hipotezą normy materialnoprawnej, w której przejaw woli organu administracyjnego w postaci milczenia wywołuje określony skutek prawny, z reguły pozytywny dla adresata działań organu w okolicznościach konkretnego stanu faktycznego⁶.

W okresie międzywojennym Bohdan Wasiutyński reprezentował pogląd, zgodnie z którym milczenie administracji zachodzi wtedy, gdy urząd zachowuje się biernie, nie przedsięwzięje żadnych czynności, z których można by wnioskować o jego woli⁷.

Bronisław Graczyk podkreślał, że milczenie administracji pojawia się wówczas, gdy termin załatwienia sprawy minął, a sprawa nie została załatwiona, czyli organ nie zajął jeszcze żadnego stanowiska: ani przychylnego, ani też negatywnego⁸.

Z kolei współcześnie Grzegorz Łaszczycza rozważał milczenie w kontekście art. 37 k.p.a. przyjmując, że na milczenie administracji składają się łącznie dwie cechy: 1) niezakończona sprawa; 2) upływ terminu – podstawowego lub dodatkowego, wyznaczonego przez organ⁹.

Inny pogląd reprezentuje Jan Jendrośka. Problematykę niewykonywania zadań przez organy administracyjne autor rozpatruje odrębnie w przypadku bezczynności administracji i

⁶ Por. P. Dobosz, *Bezczynność administracji ...*, s. 148 i n.

⁷ Por. B. Wasiutyński, *Milczenie władz administracyjnych*, „Ruch” 1926, nr IV, s. CCVII.

⁸ B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1953, s. 100.

⁹ G. Łaszczycza, *Milczenie organu w świetle kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1999, nr 1, s. 56

odrębnie w przypadku milczenia. Zdaniem autora bezczynność dotyczy niewykonywania kompetencji w zakresie zadań administracji publicznej. Natomiast milczenie może pojawiać się przy załatwianiu spraw z zakresu administracji publicznej¹⁰.

Podobnie Piotr Dobosz stoi na stanowisku, że pojęć „bezczynność” i „milczenie” w żadnym wypadku nie można współcześnie ze sobą utożsamiać¹¹. Co prawda oba pojęcia są związane z upływem czasu i brakiem podjęcia przez organ określonych czynności, jednak odmienne są konsekwencje zajścia tych sytuacji.

Andrzej Wróbel przyjmuje, na tle ujętych w Kodeksie rozwiązań prawnych, że uzasadnione jest wiązanie rozmaitych, przyjętych lub rozważanych w naukach społecznych i humanistycznych koncepcji, czy teorii „milczenia”, włącznie z milczącym załatwieniem sprawy, o którym mowa w rozdziale 8a dziale II Kodeksu. Zdaniem autora milczenie to, najogólniej rzecz biorąc, brak jakiegokolwiek zwerbalizowanego działania ze strony podmiotu niedziałającego. Pojęcie „milczenie” może być rozumiane jako pojęcie *sensu stricto*, albo pojęcie *sensu largo*. Milczenie *sensu stricto* to brak aktywności werbalnej; w tym ujęciu „milczące oświadczenie” jest podtypem oświadczenia konkludentnego. Autor podkreśla, że w przypadku aktów konkludentnych mamy do czynienia z działaniami, na podstawie których możemy rekonstruować wolę¹². Milczenie *sensu largo* to natomiast brak jakiegokolwiek aktywnego działania organu, które wskazywałoby na wolę podmiotu¹³.

Na tle dokonanego podziału możemy zatem mówić o milczeniu w kontekście bezczynności administracji oraz o milczeniu, jako formie pozytywnego działania poprzez zaniechanie prowadzące do skutku prawnego i będącego wyrazem woli organu.

W nauce prawa i postępowania administracyjnego XXI wieku bezczynność administracji, jako kategoria prawna, przyjmuje zawsze wymiar pejoratywny i ma charakter patologiczny. Stanowi niewykonywanie zadań, celów, obowiązków prawnych i polega na nieczynieniu przez organ administracji publicznej użytku z posiadanych przez niego kompetencji władczych lub niewładczych, gdy hipoteza normy prawa materialnego zobowiązuje organ do korzystania z takiej kompetencji¹⁴. Tadeusz Woś zauważa, że z bezczynnością organu mamy do czynienia wówczas, gdy w prawnie ustalonym terminie

¹⁰ Por. P. Dobosz, *Bezczynność administracji ...*, s. 148 i n.

¹¹ Tamże, s. 147 i n.

¹² W teorii działania przyjmuje się, że niedziałanie może być kwalifikowane w kategoriach działania por. K. Bach, *Refraining, Omitting, and Negative Acts* [w:] *A Companion to the Philosophy of Action*, red. T. O'Connor, C. Sandis, Blackwell Publishing 2010, s. 50, cyt. za A. Wróbel; por. A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, Warszawa 2018, s. 778

¹³ Por. A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks ...*, s. 777.

¹⁴ Por. P. Dobosz, *Bezczynność administracji ...*, s. 148 i n.

organ ten nie podjął żadnych czynności w sprawie lub wprowadził postępowanie, ale mimo istnienia ustawowego obowiązku nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia, innego aktu lub nie podjął stosownej czynności¹⁵. Zgodnie z art. 37 § 1 pkt 1 k.p.a. bezczynność w sensie prawnym następuje wówczas, gdy organ nie załatwi sprawy w terminie określonym w k.p.a. lub w przepisach ustaw szczególnych, jak również w terminie wskazanym przez organ zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a. Przy czym, aby można było ocenić zjawisko w kategoriach bezczynności muszą zaistnieć jednocześnie dwie przesłanki: 1) niezakończenie sprawy; 2) upływ terminu ustawowego. Dodatkowo w definicji bezczynności pojawia się istotny element niewykonywania przez organ ustawowego obowiązku załatwienia sprawy w formie nakazanej prawem¹⁶. Bezczynność organu jest zatem kwalifikowanym prawnie stanem faktycznym, który polega na tym, że nie załatwiono sprawy w terminie ustawowym oraz w określonej formie pomimo prawnego obowiązku organu administracji publicznej.

W opozycji do tak ujmowanej bezczynności występuje „milczenie administracji”, definiowane obecnie w kontekście kodeksowego pojęcia „milczące załatwienie sprawy”. Jak przyjmuje się w literaturze, istota milczącego załatwienia sprawy sprowadza się do tego, że upływ ustawowego terminu na wyrażenie przez organ dezaprobaty wobec zgłoszonego wniosku wyzwała skutek załatwienia sprawy zgodnie z treścią żądania¹⁷. Na mocy art. 122a § 2 k.p.a., „sprawę uznaje się za załatwioną milcząco w sposób w całości uwzględniający żądanie strony, jeżeli w terminie miesiąca od dnia doręczenia żądania stronie właściwemu organowi administracji publicznej albo w innym terminie określonym w przepisie szczególnym organ ten: 1) nie wyda decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie (milczące zakończenie postępowania) albo 2) nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji (milcząca zgoda)”. Art. 122 a § 2 k.p.a. opiera zatem instytucję milczącego załatwienia sprawy o formułę fikcji prawnej wynikającej z założenia, że sprawa została załatwiona w sposób zgodny z żądaniem strony w wyniku zdarzenia prawnego w postaci upływu terminu, choć nie zostało w sposób konwencjonalny podjęte rozstrzygnięcie. Bez znaczenia dla

¹⁵ Por. T. Woś, *Postępowanie sądowo administracyjne*, Warszawa 1996, s. 62 i n.

¹⁶ Por. L. Klat – Wertelecka, *Bezczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym w dobie europeizacji prawa*, [w:] Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Kolonia Limited 2005, s. 487 i n.

¹⁷ Por. A. Kubiak, *Fikcja pozytywnego rozstrzygnięcia w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 11, s. 33; W. Gurba, *Bezczynność i przewlekłość postępowania. Milczące załatwienie sprawy (art. 14 § 3, art. 36 – 38, art. 104a – 104 c)* [w:] *Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012 – 2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, por. red. Z. Kmiecika, Warszawa 2017, s. 86; Z. Kmiecik, *Milczące załatwienie sprawy a prawo do odwołania i skargi do sądu administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 9, s. 56.

określenia skutków prawnych zaniechania działania pozostaje przy tym fakt wyróżnienia przez ustawodawcę formy milczącego zakończenia postępowania, gdy organ nie wyda w terminie decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie albo milczącej zgody, gdy nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji. W obu przypadkach mamy do czynienia z milczącym załatwieniem sprawy, które rozstrzyga sprawę co do jej istoty, a jednocześnie kończy postępowanie w sprawie¹⁸.

W konsekwencji milczące załatwienie sprawy stanowi formę prawną działania polegającą na autorytatywnej konkretyzacji przez organ administracji publicznej praw określonych ustawą w wyniku dorozumianej woli organu uzewnętrznionej milczeniem. Milczące załatwienie sprawy może być zatem kwalifikowane po pierwsze - jako jednostronna czynność organu administracji publicznej wyrażająca się w powstrzymaniu od wydania decyzji, postanowienia kończącego postępowanie w sprawie lub wniesienia sprzeciwu, po drugie – jako czynność określająca konsekwencje normy prawa materialnego w odniesieniu do konkretnego adresata¹⁹. Dodatkowo z upływu terminu w warunkach milczenia wynika skutek prawny załatwienia sprawy w rozumieniu art. 1 pkt 1 k.p.a., a zatem określenie - w sposób wywołujący skutki prawne - praw określonych ustawą po stronie podmiotu składającego żądanie oraz skutek procesowy zakończenia postępowania przed danym organem administracji publicznej w sposób wiążący organ. Administracja korzysta w tym przypadku z kompetencji do wykonania obowiązku w prawnie przewidzianej formie – milczenia, będącego aktem konkludentnym oraz w ściśle zakrojonym czasie. Taki mechanizm kształtowania stosunku administracyjnoprawnego nie pozostawia zatem płaszczyzny dla powstania bezczynności w sensie prawnym, generującej element niewykonywania przez organ ustawowego obowiązku załatwienia sprawy w formie przewidzianej prawem oraz w określonym terminie, wyłączając tym samym zarzut bezczynności w rozumieniu art. 37 § 1 pkt 1 k.p.a.

III. Institucja milczącego załatwienia sprawy a zjawisko bezczynności administracji

Czynności organu zmierzające do ukształtowania stosunku administracyjnego w formach władczych i jednostronnych, przybierających w procesie jurysdykcyjnym postać decyzji administracyjnej lub milczącego załatwienia sprawy, nie następują w jednym momencie; trwają w określonym czasie, a jego upływ powoduje zmiany w dwóch

¹⁸ A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks ...*, s. 782-785.

¹⁹ Tamże, s.782.

podstawowych sferach: w sferze faktu i w sferze prawa²⁰. Sam upływ czasu należy zatem traktować jako zdarzenie prawne; przy czym jest to zdarzenie w działaniu administracji, które można rozpatrywać jako pozytywne, przynoszące oczekiwany skutek prawny załatwienia sprawy, jak również w jego aspekcie pejoratywnym, jako zdarzenie opatrzone kwalifikacją w kategoriach bezczynności lub przewlekłości postępowania.

W płaszczyźnie formalnej zagadnienie czasu może być także analizowane w związku z obowiązującą w k.p.a. zasadą szybkości postępowania. Norma wynikająca z art. 12 § 1 k.p.a. nakazuje organowi działać w sprawie szybko. Sięgając do definicji słownikowych pojęcia - „szybkość” to cecha czegoś, co przebiega w większym tempie, z większą częstotliwością, krócej niż zwykle; przy czym pojęcie „szybkość” jest albo cechą dynamiczną określonego działania - czynności pozostających w toku: działający, wykonujący coś, wykonujący w ciągu krótkiego czasu lub cechą statyczną efektu, który zaistniał w czasie: natychmiastowy, niezwłoczny, rychły²¹. Oznacza to, że tok czynności procesowych powinien mieć charakter ciągły i opierać się na racjonalnym gospodarowaniu czasem, tzn. toczyć się bez przerw od momentu wszczęcia aż do zakończenia. W tym wymiarze upływający czas jest kryterium ocennym - miernikiem sprawności działania w kontekście szybkiego osiągnięcia celu procesu.

Szybkość mierzona tempem rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy jest wyznaczana w ujęciu techniczno - procesowym terminami załatwienia spraw, które z założenia mają dynamizować postępowanie. Podkreśla się jednak w doktrynie, że funkcja gwarancyjna terminów jest ograniczona ze względu na brak instytucji mogących efektywnie i dostatecznie wpłynąć na zachowanie organu prowadzącego postępowanie²². W konsekwencji podstawowym problemem funkcjonowania administracji jest opieszałość działań. Z opieszałością, przewlekłością działania, które w efekcie nie prowadzi do realizacji celu postępowania w ustawowym terminie, a nawet całkowitym brakiem działania organu, tzw. inercją administracji publicznej, wiązane jest zagadnienie bezczynności.

W kontekście zjawiska bezczynności w działaniu administracji, jednym z palących problemów dotyczących jej funkcjonowania w ogólności, jak również w sferze stosowania prawa względem indywidualnie określonych podmiotów, stało się poszukiwanie instrumentów prawnych wymuszających na organach szybkość i sprawność działania, leżących u podstaw skuteczności w osiągnięciu celu procesu. Jak podkreśla się w literaturze

²⁰ Por. J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 126 i n.

²¹ Słownik Języka Polskiego PWN, Tom III, Warszawa 1981.

²² Por. L. Żukowski, *Kodeks postępowania administracyjnego, Ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, Warszawa 1998, s. 63.

przedmiotu, dyscyplina czasowa w postępowaniu administracyjnym jest niezwykle pożądana z uwagi na znaczną zmienność w czasie elementów determinujących treść podjętego w sprawie rozstrzygnięcia²³. Emanuel Iserzon zauważa, że szybkość, tj. zasada osiągnięcia końcowego celu postępowania w jak najkrótszym czasie, urzeczywistnia postulat praworządności. Powolność oddala lub unicestwia realizację nakazu prawa lub wytraca realną wartość społeczną czy indywidualną orzeczenia, które pozbawione elementu adekwatności do miejsca i czasu w terminie późniejszym może okazać się bezprzedmiotowe²⁴.

Do dotychczasowych środków pozakodeksowych przeciwdziałania beczynności administracji należały: 1) dewolucja kompetencji, 2) fikcja decyzji pozytywnej, 3) fikcja decyzji negatywnej. Natomiast w procesie administracyjnym, objętym przedmiotem regulacji k.p.a., mechanizmy zwalczania beczynności były wyznaczone normami pełniącymi przede wszystkim funkcje porządkowe, dyscyplinujące. Składały się one na odpowiednie rozwiązania prawne o charakterze prewencyjnym i represyjnym, tj.: 1) terminy załatwienia spraw; 2) środki dyscyplinujące przebieg postępowania – terminy na dokonanie czynności procesowych, umocowanie do zastosowanie instytucji rozprawy, sygnalizacje; 3) mechanizmy instytucjonalne – tzw. ponaglenia sankcjonujące nieprawidłowości w zakresie zachowania terminów rozpoznania spraw; 4) klauzule odsyłające do zastosowania środków dyscyplinujących pracowników - określonych w przepisach odrębnych²⁵. Nie sposób jednak nie dostrzec iluzoryczności tych rozwiązań prawnych w codziennej praktyce stosowania prawa.

Jednym ze środków zaradczych na dostrzegane trudności w wywiązywaniu się administracji z powierzonych jej zadań w rozsądnym terminie miało być wprowadzenie, mocą nowelizacji k.p.a. z 2017 r. instytucji milczącego załatwienia sprawy. Jak podkreśla się w doktrynie, w naturę instytucji milczącego załatwienia sprawy, objętej reżimem k.p.a., wpisany jest walor szybkości postępowania²⁶. Czas jest elementem konstrukcyjnym – *differentia specifica* instytucji milczącego załatwienia sprawy. Jego wpływ, pozostający bez szczególnego związku z zakresem podejmowanych przez organ czynności procesowych²⁷,

²³ Por. J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja...*, s. 126.

²⁴ Por. E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego, komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 62 i n.

²⁵ Por. np. ustawa z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1260 ze zm.), ustawa z 16.09.1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2142 ze zm.), ustawa z 21.11.2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2018 r. poz. 1559), ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeksu pracy (Dz.U. z 2018 r. poz. 917 ze zm.), przepisy pragmatyk służbowych.

²⁶ Por. P. Dobosz, *Milczenie i beczynność w prawie administracyjnym*, Kraków 2011, s. 399 i n. Z. Kmieciak, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 258 i n.

²⁷ Z zastrzeżeniem zastosowania art. 64 k.p.a.

stopniem zaangażowania w sprawę lub stopniem zaawansowania jej rozpoznania, wywołuje skutek prawny załatwienia sprawy w sposób milczący. Operowanie taką techniką - opartą na fikcji pozytywnego rozstrzygnięcia w warunkach zdarzenia prawnego, jakim jest upływ czasu, w sposób naturalny i niewymuszony powoduje, że w praktyce funkcjonowania organu brak jest przestrzeni prawnej dla bezczynności i przewlekłości w działaniu. W tym przypadku milczenie ma bowiem wymiar sprawczy. Stanowi przejaw pozytywnego działania poprzez zaniechanie.

Analiza regulacji prawnej procesu stosowania prawa z zastosowaniem instytucji milczenia władzy w kodyfikacji, skłania jednak do kilku refleksji w kontekście artykułowanego zagadnienia.

Przede wszystkim należy podkreślić, że eksponowanie instytucji milczącego załatwienia sprawy jako środka skutecznie zapobiegającego bezczynności administracji, opiera się wyłącznie na pojmowaniu bezczynności w jej aspekcie prawnym, tj. jako zjawiska podlegającego kwalifikacji na mocy art. 37 § 1 pkt 1 k.p.a. Bezczywność w takim rozumieniu jest bowiem stanem, w którym organ nie załatwił sprawy poprzez jej rozstrzygnięcie co do istoty lub nie zakończył w inny sposób postępowania w sprawie pomimo upływu ustawowego terminu. Przy czym bezczynność w ujęciu prawnym może oznaczać w praktyce zarówno stan faktycznej bezczynności w znaczeniu potocznym tj. sytuację, w której organ nie podjął żadnych czynności w sprawie, jak i stan w którym działał aktywnie, czyli nie był bezczynny w znaczeniu potocznym, jednak okoliczność niepodjęcia w terminie rozstrzygnięcia powoduje kwalifikację prawną w kategoriach bezczynności²⁸. Taka formuła bezczynności może zatem dotyczyć wyłącznie spraw, dla których akt kończący postępowanie przybiera postać werbalną decyzji lub postanowienia. Brak działania organu w tej formie prawnej wyzwała naruszenie przepisów prawa o terminach załatwienia sprawy.

W kontekście powyższego, milczące załatwienie sprawy nie wyczerpuje w sposób oczywisty znamion prawnie pojmowanej bezczynności. Sam mechanizm zastosowania instytucji powoduje, że mamy do czynienia z sytuacją odmienną, a mianowicie: nawet hipotetycznie absolutna bezczynność w znaczeniu faktycznym, determinuje w warunkach upływu terminu ustawowego, stan rozstrzygnięcia w sprawie, a zatem uczynienia przez organ użytku z kompetencji do załatwienia sprawy w ten właśnie sposób²⁹.

Milczące załatwienie sprawy i bezczynność administracji łączy zatem w ujęciu prawnym termin na załatwienie sprawy, z tą jednak różnicą, że z chwilą bezskutecznego

²⁸ Por. A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks ...*, s. 776 i n..

²⁹ Tamże, s. 777.

upływu terminu na wydanie decyzji lub postanowienia w sprawach załatwianych w tej formie, następuje stan prawny bezczynności organu; zaś z chwilą bezskutecznego upływu terminu na wydanie decyzji, postanowienia, wniesienie sprzeciwu w sprawach dopuszczających konstrukcję milczenia, następuje skutek załatwienia sprawy zgodnie z treścią żądania strony.

Należy jednak zauważyć, że prezentowana kwestia relacji instytucji milczącego załatwienia sprawy do bezczynności w funkcjonowaniu administracji wyzwała nowy kontekst zagadnienia. Na tle analizy rozwiązań prawnych instytucji milczącego załatwienia sprawy wyłania się bowiem problem możliwego braku jakiegokolwiek aktywnego działania, leżącego u źródeł woli organu, a zatem ewentualność bezczynności faktycznej. W tym stanie rzeczy objęcie instytucji milczącego załatwienia sprawy ramami obowiązującego k.p.a. powoduje, że można rozważać bezczynność administracji w kategoriach bezczynności uzasadnionej oraz nieuzasadnionej, a także bezczynności prawnej i bezczynności faktycznej – niepoddającej się kwalifikacji prawnej.

Przede wszystkim bezspornym pozostaje fakt, że konstrukcja milczącego załatwienia sprawy, z uwagi na jej mechanizm prawny, może wyzwać pokusę pójścia drogą „na skróty”. Spod kontroli wyłamuje się bowiem kwestia świadomego – celowego działania organu, leżącego u podstaw zastosowania instytucji. Ewentualny, bezrefleksyjny upływ terminu w tych sprawach może w konsekwencji spowodować nieuprawnione przyjęcie przez stronę fikcji jej załatwienia zgodnie z żądaniem, choć w sferze materialnoprawnej taki skutek może nie mieć uzasadnienia prawnego. W związku z potencjalnym ryzykiem braku aktywności organu ukierunkowanej na ocenę treści żądania w kontekście istniejącego porządku prawnego, w doktrynie zwraca się uwagę na zagrożenia wiążące się z zastosowaniem instytucji. Grzegorz Łaszczycza podnosi, że wadą tej regulacji jest niebezpieczeństwo naruszenia interesu publicznego z uwagi na przeoczenie ważkich spraw i w konsekwencji pozytywne załatwienie podań, które mogą być niezgodne z prawem. Podobnie Barbara Adamiak twierdzi, że treść żądania, leżącego u podstaw zastosowania instytucji milczącego załatwienia sprawy, może m.in.: pozostawać w sprzeczności z treścią normy prawnej; może dotyczyć sprawy rozstrzygniętej decyzją ostateczną; może być obwarowana cechą niewykonalności w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a. lub sankcją nieważności z mocy samego prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 6 k.p.a.; stąd szczególnie istotna dla praktyki stosowania prawa jest ustanowiona w pierwszej normie art. 7 k.p.a. zasada ogólna kontroli i

nadzoru organów administracji publicznej nad przestrzeganiem prawa w postępowaniu³⁰. Piotr Dobosz zauważa z kolei, że fikcja decyzji pozytywnej nie powinna być konsekwencją nieuzasadnionej bezczynności organu w demokratycznym państwie prawnym. TK w wyroku z dnia 20 kwietnia 2011 r. wskazuje, że ustawowa fikcja pozytywnego rozstrzygnięcia może sprzyjać oportunistycznym, a nawet korupcyjnym zachowaniom. Jednocześnie TK dostrzega brak dostatecznych gwarancji wpływu organów państwa na zapewnienie porządku publicznego i egzekwowanie poszanowania interesu publicznego w warunkach zastosowania instytucji.³¹

Problem ten okazuje się szczególnie ważki w związku z przyjętym przez ustawodawcę *ratio legis* instytucji milczącego załatwienia sprawy. W uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw stwierdzono, że milczące załatwienie sprawy polega na wprowadzeniu fikcji pozytywnego jej załatwienia przez organ administracji publicznej, opartej na przyjęciu założenia, że milczenie w określonym ustawowo terminie, oznacza załatwienie sprawy w sposób w całości uwzględniający żądanie strony. Jednocześnie ustawodawca zakłada, że instytucja milczącego załatwienia sprawy zalicza się do katalogu środków normatywnych bezpośrednio przeciwdziałających bezczynności administracji. W uzasadnieniu projektu podnosi się, że po upływie wskazanego w Kodeksie lub w przepisach szczególnych terminu na załatwienie sprawy, nie powstaje stan bezczynności w rozumieniu k.p.a., ponieważ sprawa w istocie zostaje załatwiona w sposób milczący; przy czym, jak zauważono, skutek prawny milczącego załatwienia sprawy może, ale nie musi stanowić wyrazu świadomej woli organu³².

Do kwestii dopuszczalnego braku świadomości organu co do skutków prawnych milczącego załatwienia sprawy, nawiązują również niektóre poglądy doktryny. Andrzej Wróbel nie wyklucza sytuacji, w której organ będzie całkowicie bezczynny do dnia upływu terminu na załatwienie sprawy i warunkach tak pojętej bezczynności nastąpi skutek prawny jej załatwienia³³. Włodzimierz Gurba, na gruncie milczącego załatwienia sprawy w rozumieniu art. 122a § 2 pkt 1 k.p.a. (milczącego zakończenia postępowania) zauważa, że w

³⁰ Por. B. Adamiak, *Domniemanie prawidłowości milczącego załatwienia sprawy* [w:] *Praworządność, decentralizacja, przedsiębiorczość. Księga jubileuszowa Profesora Leona Kieresa*, pod. red. K. Kiczki, T. Kocowskiego, W. Małeckiego, Przegląd Prawa i Administracji, tom CXIV, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 3833, Wrocław 2018, s. 47

³¹ Por. Wyrok TK z 20.04.2011 r., Kp 7/09, Lex786223.

³² Por. uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk Nr 1183, s 46.

³³ Por. A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks ...*, s. 777.

warunkach w których pożądaną i oczekiwaną formą działania administracji jest wydanie aktu administracyjnego, milczenie, jako dopuszczone prawem, przesądza jedynie o tym, że nie powstaje stan bezczynności. Nie jest to jednak zachowanie pożądane. Pomimo, że skutek załatwienia sprawy w sposób milczący powstaje z mocy prawa, to nie jest, a w każdym razie nie musi być przejawem świadomej woli organu. W tym przypadku, pomimo korzystnego rozstrzygnięcia sprawy, strona może odczuwać niepewność co do swojej sytuacji prawnej. Podobne uwagi konstruuje z kolei, na gruncie milczącej zgody w rozumieniu art. 122a § 2 pkt 2 k.p.a., Zbigniew Kmiecik. Autor podkreśla, że milcząca zgoda nie zawsze jest przejawem aktywnego zachowania organu, a więc rezultatem przemyślanego wyboru między sprzeciwem a jego brakiem. Może ona wynikać także ze zwykłego zaniedbania organu administracji. Tak czy inaczej zarówno w przypadku milczącego zakończenia postępowania, jak i milczącej zgody, następuje skutek załatwienia sprawy w świetle art. 1 pkt 1 k.p.a.³⁴.

Tak pojęta ustawowa legitymizacja skutku będącego następstwem zdarzenia prawnego w postaci milczenia administracji w ściśle określonym terminie, może zatem oznaczać w praktyce zwolnienie organu z jakiegokolwiek odpowiedzialności za zaangażowanie w rozpoznanie i ocenę stanu faktycznego sprawy w kontekście przepisu, który powinien mieć zastosowanie. Jest to stan nie do zaakceptowania w warunkach państwa prawnego. Opiera się bowiem na krótkowzrocznym założeniu ochrony interesu prawnego jednostki, jaką ma zapewniać szybkie ukształtowanie stosunku administracyjnoprawnego. Zwłaszcza w warunkach objęcia instytucji milczącego załatwienia sprawy regulacją k.p.a. w kształcie nadanym przepisami rozdziału 8a działu II Kodeksu, widać jak w soczewce, że ochrona praw podmiotowych strony poprzez szybkie doprowadzenie do skutku prawnego, może być jedynie pozorna, chociażby w kontekście względnej trwałości rozstrzygnięcia opartego na milczącym załatwieniu sprawy. Obalenie domniemania prawidłowości milczącego załatwienia sprawy następuje przy odpowiednim zastosowaniu trybu wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji, uchylecia lub zmiany decyzji dotkniętej wadą niekwalifikowaną. Wobec powyższego, nie można tracić z pola widzenia faktu, że instytucja milczącego załatwienia sprawy jest jedną z form działania administracji, będących alternatywą dla decyzyjnego sposobu załatwienia sprawy³⁵. Jako taka musi opierać się na założeniu

³⁴ Por. Z. Kmiecik, *Milczące załatwienie sprawy ...*, s. 56 - 57.

³⁵ Por. P. Wajda, *Zgłoszenie robót budowlanych w obszarze infrastruktury kolejowej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 1, s.53 – 54, W. Jakimowicz, *Wolność zabudowy z prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 222 i n., B. Majchrzak, *Procedura zgłoszenia robót budowlanych*, Warszawa 2008, s. 86 i n., A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, Warszawa 2018, s. 777, zob. również J. Piecha [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 898 i n. Do kategorii prawnych form działania administracji innych niż

aktywności organu ukierunkowanej na osiągnięcie celu zgodnego z przepisami obowiązującego prawa i będącego wyrazem świadomej woli organu. W zakresie znaczeniowym pojęcia „milczące załatwienie sprawy” brak jest miejsca na bezczynność, utożsamianą z niedziałaniem, czyli milczeniem administracji w ujęciu pejoratywnym. Zgodnie z art. 1 pkt 1 k.p.a. Kodeks normuje postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do ich właściwości sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej lub załatwianych milcząco. W realiach obowiązywania Kodeksu w brzmieniu po nowelizacji z 2017 r. nie można mieć zatem wątpliwości, że jest to jeden ze sposobów załatwienia sprawy z procesie jurysdykcyjnym, w którym sam fakt milczenia jest procesową formą wyniku przeprowadzonego postępowania, przybierającą postać niewyrażonego aktu konkludentnego³⁶. Cechą właściwą takiego aktu jest brak konwencjonalnego uzewnętrznienia woli i jej bezpośredniego zakomunikowania stronie. Jest to jednak rozstrzygnięcie, u źródeł którego musi pozostawać aspekt świadomej woli organu, popartej działaniem ukierunkowanym na cel. Art. 110 § 2 k.p.a. stanowi jednoznacznie, że organ administracji publicznej, w przypadku milczącego załatwienia sprawy, jest związany wydanym w tym trybie rozstrzygnięciem. Można zatem stwierdzić, że milczące załatwienie sprawy to ze swej istoty sposób finalizacji procesu stosowania prawa, który, jak każdy proces, musi być dynamiczny – rozciągnięty w czasie i wyznaczony ścisłymi ramami prawnymi. Niedziałanie organu nie może być stanem bezrefleksyjnej bezczynności prowadzącej do skutku prawnego. Nie chodzi bowiem w tym przypadku o dopuszczenie prawem możliwości powstrzymania się przez organ od podejmowania jakichkolwiek czynności proceduralnych, lecz wyłącznie o powstrzymanie się od uzewnętrznienia woli co do sposobu końcowego rozpatrzenia sprawy celem osiągnięcia założonego rezultatu. Brak werbalnego wyrażenia woli w terminie ustawowym w następstwie przeprowadzonego postępowania jest zatem

decyzja zakwalifikował instytucję milczącego załatwienia sprawy również J. Starościak, *Prawne formy i metody działania administracji* [w:] T. Rabska, J. Łętowski, *System prawa administracyjnego*, t.3, Ossolineum 1978, s. 41 i n., J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 449 i n.; P. Dobosz, *Milczenie administracji w prawie samorządowym* [w:] J. Sługocki, *Samorząd terytorialny w Polsce i Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, Bydgoszcz 2009, 202 i n.; M. Kruś, E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Przyjęcie zgłoszenia robót budowlanych w kontekście fikcji pozytywnego rozstrzygnięcia sprawy* [w:] J. Sługocki, *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawno administracyjne*, Tom I, Wrocław 2014, s. 365 i n. Dalej idące koncepcje fikcji administracyjnej decyzji pozytywnej zgłaszali w literaturze przedmiotu m.in. E. Frankiewicz, M. Szewczyk, *Skutki prawne zgłoszenia robót budowlanych, zawiadomienia o zakończeniu budowy i zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 4, s. 56 i n.; L. Bar, E. Radziszewki, *Nowy kodeks budowlany. Komentarz*, Warszawa 1995, s. 58 i n.; W. Bochenek, *Bezczynność a milczenie administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 12, s. 50 i n.

³⁶ Zwolennikiem teorii aktu administracyjnego konkludentnego w ślad za przedstawicielami doktryny niemieckiej jest B. Majchrzak, *Procedura zgłoszenia ...*, s. 85 i n. zob. również A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks ...*, s. 777.

normalnym wykonywaniem kompetencji organu administracji publicznej do załatwienia sprawy w sposób milczący w procesie jurysdykcyjnym³⁷.

W tym stanie rzeczy nie można podzielić twierdzenia ustawodawcy, że wprowadzenie do k.p.a. instytucji milczącego załatwienia sprawy stanowi bezpośredni środek zwalczania bezczynności. Niewątpliwie jest to środek służący przyspieszeniu, uproszczeniu postępowania; środek wypełniający warunek ekonomiki postępowania; środek spełniający kryteria dogodności procesu dla stron i organu; środek eliminujący zjawisko zwłoki w podjęciu rozstrzygnięcia, a nawet środek wyłączający w konsekwencji prawny zarzut bezczynności; nie jest natomiast środkiem eliminującym zjawisko bezczynności faktycznej i możliwe - negatywne jej następstwa.

Kodeks w brzmieniu po nowelizacji stwarza wprawdzie pewną możliwość weryfikacji zamiaru - wyrażonego fikcją pozytywnego rozstrzygnięcia - poprzez wprowadzenie: 1) instytucji utrwalenia w formie adnotacji załatwienia sprawy w sposób milczący, ze wskazaniem treści i podstawy prawnej rozstrzygnięcia; 2) instytucji urzędowego potwierdzenia milczącego załatwienia sprawy w formie zaświadczenia - wyrażonego aktem indywidualnym postanowienia zaskarżalnego zażaleniu; w instrumenty te wpisana jest funkcja gwarancyjna – ochrony skutku zamierzonego jako cel. W każdym jednak przypadku skuteczność w zastosowaniu wskazanego oprzyrządowania prawnego będzie zależała od stworzenia warunków stałego monitorowania ich wykorzystania zarówno w ramach kontroli wewnętrznej, jak i kontroli stron mających interes prawny w sprawie. Strona ma bowiem prawo żądania wydania zaświadczenia o milczącym załatwieniu sprawy w drodze postanowienia zaskarżalnego zażaleniu i w takiej mierze pozostaje dysponentem woli w zakresie kontroli świadomych i zgodnych z prawem działań organu.

Zastosowanie instytucji milczącego załatwienia sprawy w żadnej mierze nie może bowiem opierać się na założeniu ewentualnym - braku zaangażowania organu w rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy. Ustawowe przyzwolenie na niedziałanie, poprzez doprowadzenie do skutku prawnego zdarzenia, jakim jest milczenie administracji, a co za tym idzie, wyłączenie kodeksowych i pozakodeksowych środków dyscyplinujących organy w podejmowaniu świadomych działań, może bowiem doprowadzić do stanu ich faktycznej dezaktywizacji w sprawach, dla których przewidziano formę milczącego załatwienia, a w konsekwencji spotęgować ryzyko kształtowania sfery prawnej jednostek w sposób sprzeczny z obowiązującym prawem.

³⁷ A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks ...*, s. 779.

IV. Zakończenie

Na tle analizy rozwiązań prawnych instytucji milczącego załatwienia sprawy wyłania się zatem problem bezczynności uzasadnionej oraz nieuzasadnionej w działaniu administracji, a także problem bezczynności prawnej i bezczynności faktycznej – niepoddającej się kwalifikacji prawnej. Bezczynność faktyczna – oparta na ewentualności braku jakiegokolwiek aktywnego działania - przekładającego się na aspekt świadomej woli organu ukierunkowanej na osiągnięcie skutku zamierzonego jako cel - ma pejoratywne znaczenie dla procesu stosowania prawa. Dla rozważanego zagadnienia relacji pomiędzy instytucją milczącego załatwienia sprawy – eliminującą prawnie postrzeganą bezczynność a ewentualnym zjawiskiem bezczynności faktycznej, istotnym jest bowiem fakt, że w sprawach ze stosunków administracyjnoprawnych nie ma prostej zależności jednokierunkowej według reguły „im szybciej, tym lepiej”. Czasami, ze względu na charakter spraw, w istocie skala przeważa jednostronnie na korzyść szybkości, nie stanowi ona jednak wartości samej w sobie. Jest tylko jednym, choć niezwykle istotnym z instrumentalnych mierników sprawnego postępowania i wyznaczników dobrego administrowania. W każdym przypadku szybkość - mierzona czasem rozpoznania i załatwienia sprawy - musi jednak pozostawać w bezpośrednim związku z praworządnością (legalnością) działania organu administracji. W procesie ukierunkowanym na skuteczne osiągnięcie celu, na szali kładzie się bowiem dwie wartości – szybkość w kreacji stosunku administracyjnego w ujęciu instrumentalnym oraz ochronę interesu prawnego jednostki i interesu publicznego w kontekście przestrzegania zasad praworządności działania. Ma to swoją aksjologiczną podstawę w Konstytucji RP³⁸ deklarującej w preambule, że celem prawodawcy jest pragnienie tego, by „działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność”. Organy administracji publicznej powinny dążyć do ciągłej poprawy jakości własnego funkcjonowania. W konsekwencji codzienna praktyka stosowania prawa wymaga dużej wrażliwości na rzetelne i konsekwentne postępowanie, u którego źródeł leży zamiar poparty świadomym działaniem.

Ujęcie w k.p.a. instytucji, której idea wywodzi się z potrzeby wypracowania mechanizmów skutecznej aktualizacji skutku prawnego w ściśle określonym czasie i eliminowania na tej drodze stanu bezczynności administracji, musi spełniać równocześnie funkcje gwarancyjne osiągnięcia rezultatu - zamierzonego jako cel. Odformalizowana regulacja procesowa, adekwatna do charakteru spraw, ma bowiem zapewniać skuteczność

³⁸ Por. ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U., nr 78, poz. 483 ze zm.)

postępowania ocenianą nie tylko przez pryzmat szybkości, ale i użyteczności procedury w doprowadzaniu do zgodnych z prawem rozstrzygnięć - korzystających z domniemania prawidłowości i ochrony trwałości w czasie. Sam mechanizm procesowy zastosowania instytucji milczącego załatwienia sprawy - wprowadzony do k.p.a. na mocy nowelizacji z 2017 r. - daje wszelkie powody do tego, aby spełnić oczekiwania związane z jego wprowadzeniem. Poziom skuteczności w wyartykułowanym zakresie będzie jednak w dużym stopniu zależny od etyki zawodowej urzędników stosujących prawo oraz skutecznych mechanizmów gwarancyjnych realizacji celu, jako aktu świadomej woli organu.

Bibliografia

Adamiak B., *Domniemanie prawidłowości milczącego załatwienia sprawy* [w:] *Praworządność, decentralizacja, przedsiębiorczość. Księga jubileuszowa Profesora Leona Kieresa*, pod. red. K. Kiczki, T. Kocowskiego, W. Małeckiego, Przegląd Prawa i Administracji, tom CXIV, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 3833, Wrocław 2018.

Bach K., *Refraining, Omitting, and Negative Acts* [w:] *A Companion to the Philosophy of Action*, red. T. O'Connor, C. Sandis, Blackwell Publishing 2010.

Bar L., Radziszewki E., *Nowy kodeks budowlany, Komentarz*, Warszawa 1995.

Bochenek W., *Beczynność a milczenie administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 12.

Dobosz P., *Milczenie administracji w prawie samorządowym* [w:] J. Sługocki, *Samorząd terytorialny w Polsce i Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, Bydgoszcz 2009.

Dobosz P., *Beczynność administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym* [w:] J. Niczyporuk, *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50 – lecie K.P.A.*, Lublin 2010.

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

Frankiewicz E., Szewczyk M., *Skutki prawne zgłoszenia robót budowlanych, zawiadomienia o zakończeniu budowy i zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 4.

Graczyk B., *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1953.

Gurba W., *Beczynność i przewlekłość postępowania. Milczące załatwienie sprawy (art. 14 § 3, art. 36 – 38, art. 104a – 104 c)* [w:] *Raport zespołu eksperckiego z prac w latach 2012 – 2016. Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym*, por. red. Z. Kmiecika, Warszawa 2017.

Iserzon E., Starościak J., *Kodeks postępowania administracyjnego, komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970.

Jakimowicz W., *Wolność zabudowy z prawie administracyjnym*, Warszawa 2012.

Klat – Wertelecka L., *Bezczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym w dobie europeizacji prawa*, [w:] Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Kolonia Limited 2005.

Kmieciak Z., *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014.

Kmieciak Z., *Milczące załatwienie sprawy a prawo do odwołania i skargi do sądu administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2018, z. 9.

Kruś M., Szewczyk E., Szewczyk M., *Przyjęcie zgłoszenia robót budowlanych w kontekście fikcji pozytywnego rozstrzygnięcia sprawy* [w:] J. Sługocki, *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej, Problemy prawno administracyjne*, Tom I, Wrocław 2014.

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

Łaszczycza G., *Milczenie organu w świetle kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 1.

Łętowska E., *Glosa do wyroku NSA z 26 lutego 2003 r., V SA 1131/02*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2003, nr 7 – 8, poz. 93.

Majchrzak B., *Procedura zgłoszenia robót budowlanych*, Warszawa 2008.

Piecha J., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2017.

Słownik Języka Polskiego PWN, Tom III, Warszawa 1981.

Starościak J., *Prawne formy i metody działania administracji* [w:] T. Rabska, J. Łętowski, *System prawa administracyjnego*, t.3, Ossolineum 1978.

Wajda P., *Zgłoszenie robót budowlanych w obszarze infrastruktury kolejowej*, „Przełęcz Prawa Publicznego” 2012, nr 1.

Waligórski M., Wojtczak K., *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Kolonia Limited 2005.

Wasiutyński B., *Milczenie władz administracyjnych*, „Ruch” 1926, nr IV, s. CCVII.

Woś T., *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 1996.

Wróbel A., Jaśkowska M., *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, Warszawa 2018.

Zimmermann J., *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018.

Żukowski L., *Kodeks postępowania administracyjnego, Ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, Warszawa 1998.