

Regulacja milczącego załatwienia sprawy

Ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 935; dalej: Nowelizacja) wprowadzono do Kodeksu postępowania administracyjnego instytucję milczącej zgody.

Wprowadzenie jej, jak wskazano w uzasadnieniu projektu Nowelizacji, miało „na celu przyspieszenie i uproszczenie postępowania administracyjnego, jak również usprawnienie i zmniejszenie kosztów funkcjonowania administracji”, a także stanowi „alternatywę dla klasycznego modelu zakończenia postępowania administracyjnego decyzją”.

Pamiętać jednak należy, że Kodeks postępowania administracyjnego sam w sobie nie pozwala już na milczące załatwienie sprawy administracyjnej. Możliwe jest to tylko wówczas, gdy przepis szczególny tak stanowi. Wynika to wprost z art. 122a § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Jeśli przepis szczególny dopuszcza możliwość milczącego załatwienia sprawy i nie zawiera własnej regulacji, zastosowanie znajdują przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Wówczas postępowanie – w sprawie załatwianej milcząco – przebiega w następujący sposób. Strona wnosi żądanie do właściwego organu. Z momentem jego doręczenia temu organowi zaczyna biec mu miesięczny termin, w trakcie którego (w zależności od regulacji) może on albo wydać decyzję administracyjną lub postanowienie kończące postępowanie w sprawie, albo wnieść w drodze decyzji administracyjnej sprzeciw. W przypadku, gdy przepisy przewidują możliwość wydania decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie – jeżeli nie zostaną wydane mamy do czynienia z milczącym zakończeniem postępowania (jak to określa Kodeks postępowania administracyjnego). Jeśli prawo mówi o dopuszczalności wniesienia przez organ administracyjny sprzeciwu, z upływem wyżej wskazanego terminu mówimy o milczącej zgodzie (stosowanie terminologii wprowadzonej do Kodeksu postępowania administracyjnego).

Przy czym milczące zakończenie postępowania ma miejsce w tzw. postępowaniu jurysdykcyjnym, będącym ogólnym postępowaniem administracyjnym. Jak wskazuje się w piśmiennictwie „milcząco zakończone może zostać tylko postępowanie prowadzone przez organ administracji publicznej w takiej sprawie indywidualnej, która podlega załatwieniu w drodze decyzji administracyjnej”¹. Z kolei „milcząca zgoda w przekonaniu ustawodawcy jest przejawem uproszczenia postępowania administracyjnego. Polega ona na braku skorzystania przez organ z opcji wniesienia sprzeciwu w określonym terminie. Brak wniesienia sprzeciwu stanowi świadomy akt woli organu administracji”².



fot. fotolia.com

Sposób liczenia terminu

Dla strony postępowania administracyjnego istotne jest, w jaki sposób liczy się ów miesięczny termin, po upływie którego może dojść do milczącego załatwienia sprawy.

Jak już wskazano, miesięczny termin zaczyna biec od dnia doręczenia żądania właściwemu organowi. Do milczącego załatwienia sprawy dochodzi także wówczas, kiedy do czasu upływu tego terminu określonych działań nie podejmie organ administracji. Przy czym dla zachowania przez organ tego terminu wystarczające jest nadanie sprzeciwu, decyzji lub postanowienie kończące postępowanie w sprawie za pokwitowaniem przez operatora publicznego w rozumieniu Prawa pocztowego.

Tym samym oczywiste jest, że „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” (art. 122c § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, zdanie pierwsze). Niemniej może ono nastąpić także wcześniej, jeśli organ „przed upływem terminu do załatwienia sprawy zawiadomi stronę o braku sprzeciwu” (art. 122c § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, zdanie drugie). Wówczas do milczącego załatwienia sprawy dochodzi w dniu doręczenia tego zawiadomienia.

Zaświadczenie

Jak już wskazano, organ może wydać decyzję, postanowienie kończące postępowanie w sprawie, a także wnieść sprzeciw nawet w ostatnim dniu wyżej wskazanego miesięcznego terminu – jeśli w odpowiedni sposób nada je w placówce pocztowej operatora pocztowego. Oznacza to, że zazwyczaj w dniu po upływie tego terminu strona nie będzie miała wiedzy, czy sprawa została rozstrzygnięta w ten sposób, czy też doszło do jej milczącego załatwienia. Problem ten częściowo rozwiązuje art. 122f § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego pozwalający jej wówczas na wniesienie do organu administracji publicznej wniosku o wydanie zaświadczenia o milczącym załatwieniu sprawy. Wówczas organ albo takie zaświadczenie wyda, w drodze postanowienia, albo w ten sam sposób odmówi jego wydania.

Postępowanie uproszczone

Z kwestią milczącego załatwienia sprawy łączy się wprowadzona także Nowelizacją instytucja postępowania uproszczonego. Zgodnie z art. 163b § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego „organ administracji publicznej załatwia sprawę w postępowaniu uproszczonym, jeżeli przepis szczególny tak stanowi”. Zgodnie zaś z art. 163b § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego „w sprawie rozpoznawanej w postępowaniu uproszczonym stosuje się przepisy o milczącym załatwieniu sprawy, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej”.

Zgodnie z art. 163c § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego „w postępowaniu uproszczonym strona może wnieść podanie z wykorzystaniem urzędowego formularza, w którym wskazuje okoliczności mające znaczenie dla sprawy oraz przedstawia dowody wraz z żądaniem wszczęcia postępowania”. Co istotne w tego typu postępowaniu organ przeprowadza tylko dowody zgłoszone przez stronę, łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania, oraz dowodów możliwych do ustalenia na podstawie danych, którymi dysponuje organ prowadzący postępowanie (art. 163e § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego).

Pozwolenie na budowę

Rozwiązanie zawarte w Kodeksie postępowania administracyjnego wzorowane jest w pewnym zakresie na normach Prawa budowlanego. Zawiera ono regulację zgłoszenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej robót budowlanych, których coraz bardziej rozbudowany katalog zawiera art. 30 Prawa budowlanego.

Prawo budowlane stanowi, że „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”. Jak widać Prawo budowlane przewiduje inny termin niż Kodeks postępowania administracyjnego.

Zawiera ono także kilka innych regulacji dotyczących zgłoszenia i sprzeciwu, które regulują kwestie analogiczne do tych, które normuje Kodeks postępowania administracyjnego.

Powyższe różnice sprawiają, że powstają wątpliwości odnośnie do charakteru prawnego zgłoszenia i sprzeciwu znanych z Prawa budowlanego. Czy brak sprzeciwu ze strony organu architektoniczno-budowlanego to rodzaj milczącego załatwienia sprawy, o którym mowa w Kodeksie postępowania administracyjnego? Czy w przypadku braku regulacji w Prawie budowlanym powinniśmy w tym przypadku stosować tenże kodeks? Ten sam problem dotyczy kwestii zmiany sposobu użytkowania budynku, uregulowanej w art. 71 Prawa budowlanego. Nie każde bowiem załatwienie sprawy w sposób milczący podpada pod przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Jak bowiem wskazuje się w piśmiennictwie „Zdefiniowanie prawnych form milczącego załatwienia sprawy ma istotne znaczenie dla zakresu zastosowania art. 122a–122g KPA. Jeżeli dany rodzaj spraw jest załatwiany w sposób milczący (sensu largo), lecz z jakichkolwiek przyczyn takiego załatwienia sprawy nie można zakwalifikować jako milczącego zakończenia postępowania lub milczącej zgody w rozumieniu art. 122a § 2 KPA, nie jest to milczące załatwienie sprawy w rozumieniu KPA, lecz inne, pozakodeksowe milczące załatwienie sprawy”³⁾.

Z uwagi na krótki okres, który minął od dnia wejścia w życie Nowelizacji, trudno tę kwestię rozstrzygnąć jednoznacznie. Nie ma wielu wyroków sądów administracyjnych, które wypowiadają się na temat milczącego załatwienia sprawy w kontekście przepisów Prawa budowlanego.

Czytając treść wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 7 marca 2018 r., sygn. akt: II SA/Gl 1133/17, można zapoznać się ze stanowiskiem w tej kwestii wyrażonym przez Wojewodę Śląskiego, który wskazał, że „brak jest podstaw prawnych do przyjęcia stanowiska, iż zgłoszenia uregulowane w przepisach prawa budowlanego stanowią milczące załatwienie sprawy w rozumieniu przepisów rozdziału 8a k.p.a.”. Zdaniem sądu wynika to z faktu, że „W przepisach art. 30 i 71 p.b. prawodawca nie posłużył się zwrotem „milczące załatwienie sprawy”. Przepisy te stanowią kompleksowe (wyczerpujące) regulacje dotyczące instytucji zgłoszenia robót budowlanych, zmiany sposobu użytkowania, czy też zawiadomienia o zakończeniu robót budowlanych. Brak jest zatem potrzeby sięgania do przepisów k.p.a. dotyczących instytucji milczącego załatwienia sprawy”. Jak wynika z treści orzeczenia, nie do końca z takim stanowiskiem zgodził się sąd. W piśmiennictwie kwestia ta także budzi wątpliwości. Jak wskazał Robert Kędziora „Mimo iż projektodawca nowelizacji Kodeksu powołuje powyższy przepis w uzasadnieniu jej projektu jako przykład milczącej zgody, funkcjonującej już obecnie w ustawie prawnomaterialnej, można jednakże wyrazić wątpliwość, czy przepis art. 30 ust. 5 PrBud jest przepisem szczególnym w rozumieniu art.

122a § 1 KPA, a więc czy w odniesieniu do przewidzianej w nim sprawy znajduje zastosowanie regulacja kodeksowa w zakresie milczącego załatwienia sprawy⁴⁾. Barbara Adamiak traktuje zaś art. 30 ust. 5 Pb jako przepis szczególny w stosunku do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego⁵⁾. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 17 stycznia 2018 r., sygn. akt: IV SA/Po 973/17, wskazał zaś na konieczność stosowania przepisów o milczącym załatwieniu sprawy do zgody udzielanej w trybie art. 54 Prawa budowlanego. W przepisie tym mowa jest o zawiadomieniu organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy i możliwości przystąpienia do użytkowania niektórych obiektów budowlanych wówczas, gdy organ ten nie zgłosi w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia sprzeciwu w drodze decyzji. Co ciekawe, na gruncie tego przepisu pojęciem milczącego załatwienia sprawy posługiwano się jeszcze przed wejściem w życie Nowelizacji (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 grudnia 2013 r., sygn. akt: II OSK 1798/12). Jako sprawy „w naturalny sposób predestynowane” do załatwiania w trybie milczącego załatwienia Jacek Piecha wymienia między innymi zgłoszenie robót budowlanych (art. 30 Prawa budowlanego) i zgłoszenie zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego (art. 71 ust. 4 Prawa budowlanego)⁶⁾.

Zgłoszenie wodnoprawne

Zagadnienie milczącej zgody pojawia nam się także w przypadku zgłoszenia wodnoprawnego. Zgodnie z art. 423 ust. 2 Prawa wodnego „do wykonania czynności, robót lub urządzeń wodnych podlegających obowiązkowi zgłoszenia wodnoprawnego można przystąpić, jeżeli w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia organ właściwy w sprawach zgłoszeń wodnoprawnych nie wniesie, w drodze decyzji, sprzeciwu i nie później niż po upływie 3 lat od określonego w zgłoszeniu terminu ich rozpoczęcia.

Podsumowanie

Przepisy dotyczące milczącego załatwienia sprawy zostały wprowadzone do Kodeksu postępowania administracyjnego stosunkowo niedawno. Stąd trudno jeszcze o wyrażenie jednoznacznego stanowiska w kwestii ich zastosowania, w szczególności w ramach Prawa budowlanego. Praktyka stosowania nowych przepisów pokaże, jaki będzie rzeczywisty zakres ich obowiązywania.

radca prawny Kamil Stolarski
doktorant na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego

¹⁾ Kędziora R., Komentarz do art. 122a, [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Kędziora, 2017.

²⁾ Piecha J., Komentarz do art. 122a Kodeksu postępowania administracyjnego, [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, red. Hauser R., Wierzbowski M., 2017.

³⁾ Wyszomirski Ł., Komentarz do art. 122a Kodeksu postępowania administracyjnego, [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, red. Wierzbowski M., Wiktorowska A., 2018.

⁴⁾ Ibidem.

⁵⁾ Adamiak B., Komentarz do art. 122a Kodeksu postępowania administracyjnego, [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, red. Adamiak B., Borkowski J., 2017.

⁶⁾ Piecha J., Komentarz do art. 122a Kodeksu postępowania administracyjnego, [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, red. Hauser R., Wierzbowski M., 2017.