

Karolina Gmerek  
*Uniwersytet Szczeciński*  
*Wydział Prawa i Administracji*  
ORCID: 0000-0002-4724-7612

## Milczące załatwienie sprawy administracyjnej jako czynność konwencjonalna w prawie

Tacit settlement of an administrative case as a conventional act in law

### Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest charakterystyka milczącego załatwienia sprawy administracyjnej jako czynności konwencjonalnej w prawie. Artykuł ten został napisany z perspektywy ogólnej teorii prawa, dlatego też wskazany powyżej cel ma w pewnym sensie charakter instrumentalny. Ostatecznie chodzi bowiem o to, aby na przykładzie pewnych problemów diskutowanych w szczegółowych naukach prawnych pokazać, w jaki sposób koncepcje teoretycznoprawne mogą przyczynić się do ich rozwiązania. Podstawę teoretyczną i metodologiczną prowadzonych w artykule rozważań stanowi koncepcja czynności konwencjonalnych w prawie opracowana w ogólnej teorii prawa. Zgodnie z zaproponowanym w niniejszym artykule ujęciem milczące załatwienie sprawy administracyjnej jest czynnością konwencjonalną w prawie (administracyjnym), a materialnym substratem tej czynności jest zaniechanie. Rozwiązanie takie znajduje swoje uzasadnienie zarówno w teoretycznoprawnej koncepcji czynności konwencjonalnych w prawie, jak i, co ważniejsze, w obecnym sposobie uregulowania omawianej kwestii w prawie administracyjnym – źródłem wzorca tego typu czynności jest bowiem tekst aktu prawnego.

### Słowa kluczowe

milczące załatwienie sprawy administracyjnej, zaniechanie, czynności konwencjonalne w prawie

### Abstract

The purpose of this article is to characterize the tacit settlement of an administrative case as a conventional act in law. This article is written from the perspective of a general theory of law, therefore the aim indicated above is in some sense instrumental. Ultimately, the aim is to show, on the example of certain problems discussed in dogmatics, how theoretical concepts may contribute to their solution. The theoretical and methodological basis for the considerations carried out in the article is the concept of conventional acts in law developed in the general theory of law. According to the approach proposed in this article, tacit settlement of an administrative case is a conventional act in (administrative) law, and the material substrate of this action is omission. Such a solution finds its justification both in the theoretical concept of conventional acts in law and, what is more important, in the current way in which the discussed issue is regulated.

### Keywords

tacit settlement of an administrative case, omission, conventional acts in law

## 1. Wprowadzenie

Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>1</sup> (dalej „k.p.a.”), mocą której dodano w dziale II k.p.a. rozdział 8a zatytułowany „Milczące załatwienie sprawy”, zintensyfikowała dyskusję na temat tytułowej konstrukcji prawnej<sup>2</sup>. Uregulowanie kwestii milczącego załatwienia sprawy administracyjnej na poziomie kodeksowym z jednej strony pozwoliło na rozwiązanie pewnych problemów, np. na ujednoczenie używanej w tym zakresie terminologii, z drugiej jednak wyznaczyło nowe obszary dyskusji<sup>3</sup>. Co szczególnie istotne z punktu widzenia niniejszego opracowania, ujednoczenie terminologiczne nie pociągnęło za sobą ujednoczenia pojęciowego. Taki stan rzeczy jest konsekwencją braku określonych rozstrzygnięć na poziomie kodeksowym oraz prowadzącego do „zamętu poznawczego”<sup>4</sup> braku zgody w zakresie konceptualizacji problematyki milczącego załatwienia sprawy administracyjnej w nauce o prawie administracyjnym.

Celem niniejszego artykułu jest charakterystyka milczącego załatwienia sprawy administracyjnej jako czynności konwencjonalnej w prawie. Niniejszy tekst jest pisany z perspektywy teoretyka prawa, dlatego też wskazany wyżej cel jest w pewnym sensie celem instrumentalnym. Ostatecznie chodzi bowiem o pokazanie, na przykładzie konkretnych problemów dyskutowanych w szczegółowych naukach prawnych, w jaki sposób koncepcje teoretycznoprawne mogą sprzyjać ich rozwiązywaniu<sup>5</sup>.

## 2. Milczące załatwienie sprawy administracyjnej w nauce o prawie administracyjnym – wybrane problemy

Aktualna dyskusja dotycząca istoty milczącego załatwienia sprawy administracyjnej toczy się w nauce o prawie administracyjnym z różną intensywnością wokół kilku zagadnień. Warto rozpocząć od tych, nad którymi rozważania prowadzą do konkluzyw-

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 935).

<sup>2</sup> Choć konstrukcja ta znana była prawu administracyjnemu na długo przed wskazaną nowelizacją, zob. w ujęciu historycznym, L. Staniszevska, *Milczenie organów administracji jako instytucja materialnego i procesowego prawa administracyjnego*, „Studia Prawa Publicznego” 2018, nr 2, s. 61 i n.

<sup>3</sup> Zob. zagadnienia omawiane w publikacji M. Gajda-Durlik, Z. Kmiecik (red.), *Milczące załatwienie sprawy przez organ administracji publicznej*, Warszawa 2019; zob. w syntetycznym ujęciu, A. Jakubowski, *Problemy z milczącym załatwianiem spraw administracyjnych (artykuł recenzyjny)*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 6, s. 20-33. Zob. też opracowanie monograficzne w całości poświęcone tytułowej problematyce, powstałe już po nowelizacji z 2017 r., J. Wegner, *Instytucja milczącego załatwienia sprawy przez administrację publiczną*, Warszawa 2021.

<sup>4</sup> A. Jakubowski, *op. cit.*, s. 24.

<sup>5</sup> Szerzej o złożonej roli ogólnej teorii prawa: Z. Ziemiński, *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Warszawa 1974, s. 274 i n.; A. Bator, *Integracja prawoznawstwa a rozumienie kompetencji w szczegółowych naukach prawnych*, [w:] W. Jedlecka (red.), *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Kompetencja ze stanowiska teorii i filozofii prawa*, Wrocław 2004, s. 19 i n.

nych i względnie zgodnych rozstrzygnięć. Wśród tego typu zagadnień można umiejscowić problematykę relacji pomiędzy milczeniem a beczynnością organu administracji publicznej. W literaturze zwraca się uwagę, że o „milczeniu” organu administracji można mówić w sensie szerokim („milczenie” *sensu largo*) oraz w sensie wąskim („milczenie” *sensu stricto*)<sup>6</sup>. W sensie szerokim „milczenie” organu odnosi się zarówno do będącej naruszeniem prawa beczynności organu, jak i do milczącego załatwienia sprawy administracyjnej<sup>7</sup>. Natomiast „milczenie” organu w sensie wąskim odnosi się wyłącznie do milczącego załatwienia sprawy administracyjnej<sup>8</sup>. Niekiedy jednak milczenie utożsamia się z beczynnością<sup>9</sup> i obu terminów używa się synonimicznie<sup>10</sup>. Niezależnie jednak od przyjmowanej relacji pomiędzy zakresami odnośnych nazw zauważa się, że to, co stanowi kluczową różnicę pomiędzy beczynnością organu a milczącym załatwieniem sprawy administracyjnej, dotyczy kwestii legalności – beczynność stanowi naruszenie normy prawnej, zaś milczące załatwienie sprawy jest przykładem jej realizacji<sup>11</sup>. Kolejne zagadnienie dotyczy wyróżnienia milczącego zakończenia postępowania oraz milczącej zgody jako dwóch odmian milczącego załatwienia sprawy administracyjnej<sup>12</sup>. Podział ten jest bezpośrednią konsekwencją rozstrzygnięć przyjętych przez ustawodawcę<sup>13</sup>, dlatego też nie jest on źródłem sporów doktrynalnych.

Natomiast niezwykle sporny, ale też najistotniejszy dla rozważań prowadzonych w niniejszym artykule jest spór dotyczący tego, co można by nazwać ontologiczną charakterystyką milczącego załatwienia sprawy administracyjnej. Dyskusja w tym zakresie zmierza do ustalenia, czy milczące załatwienie sprawy administracyjnej jest (nie)działaniem, zaniechaniem, zdarzeniem, stanem faktycznym czy też może fikcją prawną. Jednakże, jak do tej pory, w nauce o prawie administracyjnym nie wypracowano w omawia-

<sup>6</sup> M. Kamiński, *Milczenie administracyjne a milczące załatwienie sprawy i jego weryfikacja. Rozwiązania normatywne w prawie polskim na tle prawnoporównawczym*, [w:] M. Gajda-Durlik, Z. Kmiecik (red.), *op. cit.*; *idem*, *Konstrukcja milczenia administracyjnego w ogólnych regulacjach procesowych prawa włoskiego, hiszpańskiego i portugalskiego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 1, s. 78.

<sup>7</sup> M. Kamiński, *Milczenie...*; *idem*, *Konstrukcja...*, s. 78.

<sup>8</sup> *Idem*, *Milczenie...*; *idem*, *Konstrukcja...*, s. 78.

<sup>9</sup> Na ten temat W. Sawczyn, *Milczące załatwienie sprawy*, [w:] B. Adamiak *et al.* (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 9. Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2017, s. 24; K. Sobieralski, *Milczenie jako prawna forma niedziałania administracji*, [w:] J. Korczak (red.), *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, Wrocław 2018, s. 449.

<sup>10</sup> Zwłaszcza w starszej literaturze, A. Kubiak, *Fikcja pozytywnego rozstrzygnięcia w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 11, s. 32; zob. też P. Dobosz, *Milczenie i beczynność w prawie administracyjnym*, Kraków 2011, s. 34.

<sup>11</sup> M. Kamiński, *Konstrukcja...*, s. 78. Zob. jednak propozycję Piotra Dobosza, zgodnie z którą beczynność (w ściśle określonym przez autora znaczeniu) także może być legalna, P. Dobosz, *op. cit.*, s. 38 i n.

<sup>12</sup> W. Sawczyn, *op. cit.*, s. 212-213.

<sup>13</sup> Zob. przepisy art. 122a § 2 pkt 1 i 2 k.p.a., w których zawarto tzw. definicje nawiasowe „milczącego zakończenia postępowania” oraz „milczącej zgody”.

nym zakresie wspólnego rozwiązania. Co więcej, nawet jeśli na pewnym poziomie rozważań zgodnie przyjęto pewne rozstrzygnięcia, to na kolejnym pojawiają się istotne rozbieżności<sup>14</sup>. W tym kontekście zauważono w literaturze, że administratywiści najczęściej uznają milczące załatwienie sprawy administracyjnej za prawną formą działania administracji, tradycyjną albo specyficzną<sup>15</sup>. Jednakże, po pierwsze, najczęściej nie znaczy bezwyjątkowo i po drugie, nawet w wypowiedziach autorów opowiadających się za określonym rozwiązaniem panuje niekiedy zamęt pojęciowy odnoszący się do tego, co można by określić jako *genus* milczącego załatwienia sprawy. Przedstawiciele nauki o prawie administracyjnym, charakteryzując istotę milczącego załatwienia sprawy, odwołują się m.in. do takich terminów i odpowiadających im pojęć, jak: „akt administracyjny w znaczeniu materialnym”<sup>16</sup>, „akt administracyjny konkludentny (dorozumiany)”<sup>17</sup>, „czynność konwencjonalna (dokonana przez zaniechanie)”<sup>18</sup>, „dopuszczony prawem brak aktywności organu”<sup>19</sup>, „forma niedziałania”<sup>20</sup>, „forma zachowania się”<sup>21</sup>, „forma zachowania kompetencyjnego”<sup>22</sup>, „konwencjonalne milczenie”<sup>23</sup>, „szczególny układ bezpośredniego działania normy prawnej «uwikłanego» w postępowanie administracyjne i stanowiącego zarazem jego zakończenie”<sup>24</sup>, „świadomy akt woli organu administracji”<sup>25</sup>, „zdarzenie prawne”<sup>26</sup>, „zaniechanie prawne”<sup>27</sup>.

Wskazane wyżej ujęcia można by zasadniczo uporządkować w dwie klasy. Pierwsza z nich mieściłaby te ujęcia, które postrzegają milczące załatwienie sprawy administracyjnej „czynnościowo” – jako zachowanie, działanie czy zaniechanie. W drugiej zaś zawierałyby się te ujęcia, w których milczące załatwienie sprawy administracyjnej postrzegane jest „nieczynnościowo” – jako zdarzenie prawne. Próba uporządkowania dyskusji w ten

<sup>14</sup> Niektórzy autorzy zgadzają się co do tego, że milczące załatwienie sprawy administracyjnej jest prawną formą działania administracji, ale nie są zgodni co do tego, czy jest to forma swoista (nietyпова), czy wręcz przeciwnie – typowa (tradycyjna), zob. na ten temat L. Staniszevska, *op. cit.*, s. 51.

<sup>15</sup> L. Staniszevska, *op. cit.*, s. 54.

<sup>16</sup> M. Szewczyk, *Milczące załatwienie sprawy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, nr 5, s. 29; L. Staniszevska, *op. cit.*, s. 55.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> A. Cebera, J.G. Firlus, *Reprezentacja interesu zbiorowego w sprawach milcząco załatwianych*, [w:] M. Gajda-Durlik, Z. Kmieciak (red.), *op. cit.*

<sup>19</sup> M. Śliwa-Wajda, *Praktyczne problemy związane ze stosowaniem instytucji milczącej zgody oraz sprzeciwu Komisji Nadzoru Finansowego co do nabycia lub objęcia akcji krajowego zakładu ubezpieczeń*, [w:] M. Gajda-Durlik, Z. Kmieciak (red.), *op. cit.*

<sup>20</sup> K. Sobieralski, *op. cit.*, s. 447 i 452.

<sup>21</sup> L. Staniszevska, *op. cit.*, s. 54.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> T. Kielkowski, *Nabycie prawa na mocy decyzji administracyjnej*, Warszawa 2012, s. 141.

<sup>24</sup> J. Wegner, *Instytucja milczącego załatwienia sprawy...*, s. 99.

<sup>25</sup> A. Jakubowski, *op. cit.*, s. 24.

<sup>26</sup> A. Kubiak, *op. cit.*, s. 45; T. Bąkowski, *W sprawie „milczącej zgody organu”*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 3, s. 107 i n.

<sup>27</sup> M. Kamiński, *Milczenie...*

sposób napotyka jednak pewne trudności. W literaturze można bowiem zidentyfikować takie ujęcia, w ramach których milczące załatwienie sprawy administracyjnej charakteryzowane jest m.in. jako zdarzenie prawne będące zależnym od woli organu działaniem administracji publicznej<sup>28</sup>. Wydaje się, że wskazane ujęcie powinno zostać zaklasyfikowane jako „czynnościowe”, z uwagi na to, że działanie czy zachowanie organu jest w tego typu definicji traktowane jako element różnicy gatunkowej. Jednakże pytania, które nasuwają się w tym kontekście, dotyczą po pierwsze tego, dlaczego za *genus* milczącego załatwienia sprawy administracyjnej uznano zdarzenie prawne, i po drugie, czy taka definicja w konsekwencji nie zawiera błędu przesunięcia kategoryjnego. Aby odpowiedzieć na drugie pytanie, należałoby najpierw wskazać, jakie dokładnie znaczenie autorzy tego typu ujęć nadają terminowi „zdarzenie (prawne)”, co jednak nie jest proste. Dlatego też zadanie to nie będzie w niniejszym artykule realizowane, zwłaszcza że udzielenie odpowiedzi na tak postawione pytanie nie ma doniosłości dla ujęcia proponowanego w niniejszym artykule. Natomiast odnosząc się do pierwszego pytania, można jedynie przypuszczać, że próby definiowania „milczącego załatwienia sprawy administracyjnej” w wyżej wskazany sposób powodowane są chęcią uchwycenia swoistości tego typu konstrukcji prawnej, w której „działanie administracji” jest w sposób szczególny „uwikłane” w kontekst. Myśl ta zostanie rozwinięta i sprecyzowana w pkt 4.5.

Pozostając w obrębie problematyki istoty milczącego załatwienia sprawy administracyjnej, należy jeszcze zwrócić uwagę na pewną wspólną cechę rozważań w tym zakresie. Wielu autorów, niezależnie od proponowanej charakterystyki milczącego załatwienia sprawy, posługuje się terminem „fikcja rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej” albo podobnymi, tj. „fikcja pozytywnego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej”, „fikcja załatwienia sprawy administracyjnej”, „fikcja prawna”, „fikcja prawnej milczącej zgody” czy „fikcja milczącego załatwienia sprawy”<sup>29</sup>. Zwraca się przy tym w literaturze uwagę, że „pojęcie fikcji pozytywnego rozstrzygnięcia jest określeniem konwencjonalnym, nieoddającym w pełni istoty analizowanego zjawiska”<sup>30</sup> i jest elementem pewnej tradycji terminologicznej<sup>31</sup>. Biorąc jednak pod uwagę zarówno rozstrzygnięcia przedstawicieli doktryny w zakresie istoty milczącego załatwienia sprawy administracyjnej, jak i samego prawodawcy<sup>32</sup>, trudno znaleźć uzasadnienie dla utrzymywania tej tradycji terminologicznej, zwłaszcza że w analizowanych na potrzeby niniejszego frag-

---

<sup>28</sup> L. Staniszevska, *op. cit.*, s. 59. Zob. na temat zbliżonego ujęcia P. Dobosz, *op. cit.*, s. 48 i 349.

<sup>29</sup> Zob. w szczególności L. Staniszevska, *op. cit.*, s. 53; K. Sobieralski, *op. cit.*, s. 448; M. Kamiński, *Konstrukcja...*, s. 79; M. Szewczyk, *op. cit.*, s. 29; W. Sawczyn, *op. cit.*, s. 208; A. Kubiak, *op. cit.*, s. 32-33.

<sup>30</sup> A. Kubiak, *op. cit.*, s. 33.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> W przepisach rozdziału 8a k.p.a. jest mowa właśnie o „milczącym załatwieniu sprawy”, nasuwa się więc pytanie, z jakiego powodu miałyby być ono uznane za „fikcję”.

mentu pracach użycie określenia „fikcja” w różnych zestawieniach wyrazowych nie łączy się z charakterystyką fikcji jako określonej konstrukcji prawnej.

Na zakończenie warto jeszcze zwrócić uwagę na spór w nauce o prawie administracyjnym będący konsekwencją wskazanej we wprowadzeniu nowelizacji k.p.a. Spór ten dotyczy zakresu stosowania przepisów k.p.a. dotyczących milczącego załatwienia sprawy administracyjnej do rozstrzygania spraw uregulowanych w ustawach materialnych. Zgodnie ze stanowiskiem niektórych autorów przepisy k.p.a. (w omawianym zakresie) mają bardzo ograniczone zastosowanie, należy je bowiem stosować tylko wtedy, gdy w tekście ustawy materialnej jest wyraźne odesłanie do przepisów k.p.a. regulujących kwestię milczącego załatwienia sprawy administracyjnej<sup>33</sup>. Takie stanowisko zostało w doktrynie poddane wnikliwej krytyce<sup>34</sup>. Z uwagi na ramy niniejszego artykułu zagadnienie to nie będzie szczegółowo omawiane, jednakże do pewnych jego aspektów powraca się w pkt 4 i 4.1.

### 3. Czynności konwencjonalne w prawie – założenia teoretyczne i metodologiczne

Koncepcja czynności konwencjonalnych w prawie została opracowana w polskim prawoznawstwie przez Leszka Nowaka, Sławomirę Wronkowską, Macieja Zielińskiego oraz Zygmunta Ziemińskiego<sup>35</sup>. Zgodnie z pierwotną wersją koncepcji „czynność konwencjonalna” oznacza czynność kulturową (a więc także czynność racjonalną) i zarazem nastawioną na czyjąś interpretację<sup>36</sup>. Wskazany sposób definiowania „czynności konwencjonalnej” był konsekwencją odwołania się autorów koncepcji do założeń interpretacji humanistycznej<sup>37</sup>, stąd takie elementy treści nazwy jak „czynność kulturowa” czy „nastawienie na interpretację”. Na dalszym etapie rozwoju koncepcji czynności konwencjonalnych w prawie wprowadzono definicję, która w swej treści nie odwoływała się już do założeń terminologicznych i pojęciowych wypracowanych w interpretacji

---

<sup>33</sup> Zob. np. L. Gniady, *Stosowanie milczącego załatwienia sprawy administracyjnej w ramach realizacji kompetencji jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 1-2, s. 69 i n.; M. Lewicki, *Zakres zastosowania przepisów o milczącym załatwieniu sprawy*, [w:] M. Gajda-Durlik, Z. Kmiecik (red.), *op. cit.*

<sup>34</sup> Z. Kmiecik, *Zakres stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego o milczącym załatwieniu sprawy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, nr 5, s. 9 i n.

<sup>35</sup> L. Nowak, S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Czynności konwencjonalne w prawie*, „Studia Prawnicze” 1972, nr 33, s. 73-99. Koncepcja czynności konwencjonalnych w prawie rozwijała się na przestrzeni lat i nadal jest rozwijana przez teoretyków prawa, ale też (w pewnych jej aspektach) przez przedstawicieli szczegółowych nauk prawnych. Wersję koncepcji przedstawioną w wyżej przywołanym artykule nazywa się w niniejszym tekście „wersją pierwotną”.

<sup>36</sup> L. Nowak, S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *op. cit.*, s. 82.

<sup>37</sup> Przede wszystkim do pracy J. Kmita, L. Nowak, *Studia nad teoretycznymi podstawami humanistyki*, Poznań 1968.

humanistycznej. Maciej Zieliński i Zygmunt Ziemiński przyjęli bowiem nieco bardziej ogólną definicję, zgodnie z którą „czynność konwencjonalna” oznacza zachowanie się człowieka, któremu to zachowaniu mocą tradycji albo szczególnego rodzaju ustanowienia nadaje się nowy sens społeczny<sup>38</sup>. Swoistą, ze względu na budowę, definicję terminu „czynność konwencjonalna” zaproponował natomiast Stanisław Czepita. Jest to definicja przez postulaty, zgodnie z którymi: 1) dana czynność konwencjonalna musi legitymizować się substratem materialnym w postaci postępowania człowieka<sup>39</sup> (przy czym jej dokonanie może być przypisane podmiotowi innemu niż człowiek – podmiotowi konwencjonalnemu)<sup>40</sup>; 2) dla każdej czynności konwencjonalnej można wskazać w określonym języku termin będący jej nazwą, inny niż termin określający jej substrat materialny; 3) dla dowolnej czynności konwencjonalnej można wskazać reguły wyznaczające konsekwencje jej dokonania<sup>41</sup>.

Za przyjmowanymi na różnych etapach rozwoju koncepcji czynności konwencjonalnych w prawie definicjami stoją oczywiście szczegółowe założenia teoretyczne, których z uwagi na ramy niniejszego artykułu nie sposób przedstawić. Dlatego też, biorąc pod uwagę wyżej przywołane definicje, a także założenia, które pozwoliły na ich opracowanie, na potrzeby dalszej analizy dokonano ich operacjonalizacji poprzez wyszczególnienie następujących zakresów analizy:

- 1) **reguła sensu** czynności konwencjonalnej w prawie;
- 2) **podmiot upoważniony** do dokonania czynności konwencjonalnej w prawie;
- 3) **substrat materialny i forma** czynności konwencjonalnej w prawie;
- 4) **treść** czynności konwencjonalnej w prawie;
- 5) **kontekst** dokonania czynności konwencjonalnej w prawie;
- 6) **skutki prawne** czynności konwencjonalnej w prawie.

Taki sposób operacjonalizacji kluczowej dla prowadzonej analizy definicji i stojących za nią założeń z jednej strony pozwala na uwzględnienie elementów konstytutywnych czynności konwencjonalnej w prawie, a tym samym na wykazanie, że milczące załatwienie sprawy administracyjnej może być kwalifikowane jako czynność tego typu. Z drugiej natomiast pozwala na uwzględnienie w analizie niektórych problemów dyskuutowanych w nauce o prawie administracyjnym. A to z kolei daje możliwość pokazania,

---

<sup>38</sup> M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Uzasadnianie twierdzeń, ocen i norm w prawoznawstwie*, Warszawa 1988, s. 61; Z. Ziemiński, M. Zieliński, *Dyrektywy i sposób ich wypowiedzania*, Warszawa 1992, s. 46.

<sup>39</sup> Postępowanie to, według autora, świadome i dowolne zachowanie się albo zaniechanie, S. Czepita, *Reguły konstytutywne a zagadnienia prawoznawstwa*, Szczecin 1996, s. 146.

<sup>40</sup> W przypadku złożonych czynności konwencjonalnych (np. postępowania sądowego) – nawet kilku podmiotom, S. Czepita, *O koncepcji czynności konwencjonalnych w prawie*, [w:] M. Smolak (red.), *Wykładnia Konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, Warszawa 2016, s. 127.

<sup>41</sup> S. Czepita, *Reguły...*, s. 146-147.

że proponowana konceptualizacja może być pomocna także w przewyżczeniu problemów szczegółowych.

Na zakończenie należy jeszcze dodać, że koncepcja czynności konwencjonalnych w prawie jest akceptowana i wykorzystywana jako podstawa teoretyczna i metodologiczna w szczegółowych naukach prawnych<sup>42</sup>, także w nauce o prawie administracyjnym<sup>43</sup>.

#### **4. Milczące załatwienie sprawy administracyjnej jako czynność konwencjonalna w prawie (administracyjnym) – ujęcie modelowe**

Rozważania zawarte w niniejszym punkcie przede wszystkim zmierzają do wykazania, że milczące załatwienie sprawy administracyjnej może być kwalifikowane jako czynność konwencjonalna w prawie. Zanim jednak zostaną poddane analizie konkretne zagadnienia, należy zwrócić uwagę na kilka kwestii o charakterze bardziej ogólnym.

Po pierwsze, poniższe rozważania dotyczą milczącego załatwienia sprawy administracyjnej pojmowanego jako czynność *in abstracto*, a nie *in concreto*<sup>44</sup>. Chodzi w nich bowiem przede wszystkim o wskazanie tych elementów, które można by uznać za konstytutywne<sup>45</sup> dla milczącego załatwienia sprawy administracyjnej jako czynności konwencjonalnej pewnego typu. Źródłem wzorca tego typu czynności jest przy tym tekst aktu prawnego. Dlatego też prezentowane ujęcie omawianej problematyki określa się w niniejszym artykule jako „modelowe”.

Po drugie, przyjęte i uzasadniane w niniejszym artykule rozstrzygnięcie kwalifikujące milczące załatwienie sprawy administracyjnej jako czynność konwencjonalną w prawie jest niezależne od stanowisk zajmowanych w administratywistyce w odniesieniu do niektórych spornych kwestii. Przede wszystkim jest niezależne od usytuowania milczącego załatwienia sprawy administracyjnej w klasie tradycyjnych czy też swoistych tzw. prawnych form działania administracji, a także od sposobu rozstrzygnięcia sporu w zakresie zakresu stosowania przepisów k.p.a. o milczącym załatwieniu sprawy administracyjnej (zob. pkt 2). Jednakże w tym drugim przypadku uznanie proponowanego w niniejszym

---

<sup>42</sup> Zob. przegląd prac w: B. Janusz-Pohl, *Formalizacja i konwencjonalizacja jako instrumenty analizy czynności karnoprocesowych w prawie polskim*, Poznań 2017, s. 21 i n.; S. Czepita, *Czynności konwencjonalne i formalne w prawie a proces prawotwórczy i rola Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2014, nr 12, s. 3-4.

<sup>43</sup> W szczególności T. Kielkowski, *op. cit.*, s. 134 i n.; A. Cebera, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za niezgodne z prawem działania organów administracji publicznej*, Warszawa 2018, s. 189 i n.

<sup>44</sup> Z czynnościami konwencjonalnymi (w prawie) *in concreto* mamy do czynienia przede wszystkim w sytuacji identyfikowania rzeczywiście dokonanych czynności jako czynności konwencjonalnych (w prawie).

<sup>45</sup> W koncepcji S. Czepity reguły konstytutywne odnoszące się do danej czynności konwencjonalnej to reguły, których naruszenie powoduje, że dana czynność nie jest rozpoznawana jako czynność konwencjonalna określonego typu, S. Czepita, *Reguły...*, s. 151 i 155. Takie założenie przyjmuje się także w niniejszym artykule.



artykule ujęcia może stanowić dodatkowy argument dla zwolenników szerokiego<sup>46</sup> zakresu stosowania przepisów zawartych rozdziale 8a k.p.a. Proponuje się w nim bowiem konstrukcję teoretyczną, którą można objąć zarówno czynności uregulowane w rozdziale 8a k.p.a. (obie zdefiniowane tam odmiany milczącego załatwienia sprawy), jak i te, które zostały uregulowane w odpowiednich przepisach ustaw materialnych<sup>47</sup>.

Po trzecie, rozwiązanie przedstawione w niniejszym artykule sytuuje milczące załatwienie sprawy administracyjnej w klasie tych ujęć prezentowanych w pracach administratywistów, które w pkt 2 nazwano „czynnościowymi”.

Na koniec należy jeszcze zaznaczyć, że kwalifikowanie milczącego załatwienia sprawy administracyjnej jako czynności konwencjonalnej w prawie nie jest obce nauce o prawie administracyjnym<sup>48</sup>.

#### 4.1. Reguła sensu

Status semiotyczny tzw. reguł sensu czynności konwencjonalnych jest w nauce sporny. Jednak ani przedstawienie tego sporu, ani jego rozstrzygnięcie nie wydaje się niezbędne dla osiągnięcia celu niniejszych rozważań. Należy jednak przyjąć pewne założenia wyjściowe. Przyjmuje się więc w niniejszym artykule, za M. Zielińskim, że „czynność ta [konwencjonalna] «nie istnieje» póki nie zacznie funkcjonować określona reguła sensu, która jakąś czynność psychofizyczną [...] będzie traktować jako daną czynność konwencjonalną”<sup>49</sup>. Takie ujęcie problematyki reguł sensu czynności konwencjonalnych jest ściśle skorelowane z ich charakterystyką jako czynności kulturowych (znakowych), czyli czynności o określonym sensie społeczno-kulturowym. W przypadku czynności konwencjonalnych w prawie reguła sensu powinna zostać ustalona na podstawie tekstu aktu prawnego<sup>50</sup>.

---

<sup>46</sup> W szczególności Z. Kmiecik, *op. cit.*, s. 9 i n.

<sup>47</sup> A tym samym można analitycznie wykazać, że sposób załatwienia sprawy administracyjnej uregulowany w danej ustawie materialnej jest konstrukcyjnie tożsamy (albo nie) z milczącym załatwieniem sprawy administracyjnej uregulowanym w k.p.a. Podobnie, choć w nieco innym kontekście, Z. Kmiecik, *op. cit.*, s. 13, przypis 13.

<sup>48</sup> Milczące załatwienie sprawy administracyjnej kwalifikuje się jako czynność konwencjonalną dokonaną przez zaniechanie w pracy A. Cebera, J.G. Firlus, *op. cit.*; podobnie T. Kielkowski, *op. cit.*, s. 141.

<sup>49</sup> M. Zieliński, [w:] Z. Ziemiński, M. Zieliński, *op. cit.*, s. 124. Zob. też na temat tzw. reguły kompetencyjnej, A. Bator, *O zastosowaniu pojęcia kompetencji w prawie publicznym i prywatnym*, [w:] Ł. Błaszczak (red.), *Wokół problematyki orzeczeń*, Toruń 2007, s. 191, a także na temat reguł znaczeniowych tzw. performatywnego milczenia w prawie, T. Bacewicz, *Milczenie w prawie. Milczenie performatywne*, [w:] J. Stelmach (red.), *Studia z filozofii prawa. S2*, Kraków 2003, s. 139.

Zwraca się na to uwagę także w szczegółowych naukach prawnych, w szczególności w odniesieniu do oświadczeń woli i czynności prawnych w rozumieniu prawa cywilnego, Z. Radwański, K. Mularski, *Zagadnienia ogólne czynności prawnych*, [w:] Z. Radwański, A. Olejniczak (red.), *System Prawa Prywatnego. Tom 2. Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2019, s. 29 i n.

<sup>50</sup> W wyjątkowych sytuacjach reguła sensu czynności konwencjonalnej w prawie może być ustanowiona przez podmioty prawa (dotyczy to podmiotów prawa prywatnego), jednakże i w tym przypadku niektóre

W podobny sposób postrzegają reguły sensu czynności konwencjonalnych ci administratywiści, który odwołują się do koncepcji czynności konwencjonalnych w prawie<sup>51</sup>, także w kontekście milczącego załatwienia sprawy administracyjnej<sup>52</sup>. Dla przykładu Agnieszka Cebera i Jakub Firlus wskazują następującą formułę reguły sensu milczącego załatwienia sprawy administracyjnej – „«Zaniechana przez podmiot P czynność C w sposób S jest uznawana za ważne dokonanie czynności konwencjonalnej Ck i powoduje skutek Cm»”<sup>53</sup>. Jednakże w odniesieniu do problematyki reguły sensu czynności milczącego załatwienia sprawy administracyjnej pojawiają się pewne swoiste problemy, które z jednej strony są konsekwencją sposobu uregulowania tego typu czynności w prawie administracyjnym, z drugiej zaś stanowisk zajmowanych w dyskusji nad problematyką milczącego załatwienia sprawy administracyjnej.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że mówienie o regule sensu milczącego załatwienia sprawy administracyjnej jest pewnym uproszczeniem. W rzeczywistości bowiem mamy do czynienia z regułami sensu poszczególnych odmian milczącego załatwienia sprawy administracyjnej, które będą ustalane na podstawie przepisów ustaw materialnych. W dalszej kolejności należy podkreślić, że określenie roli przepisów rozdziału 8a k.p.a. w tym procesie będzie zależne od stanowiska dotyczącego zakresu stosowania przepisów kodeksowych (zob. pkt 2). Jeśli bowiem przyjąć stanowisko uznające szeroki zakres stosowania wskazanych wyżej przepisów, to reguły sensu poszczególnych odmian milczącego załatwienia sprawy administracyjnej powinny być rekonstruowane z uwzględnieniem przepisów rozdziału 8a k.p.a.<sup>54</sup> Natomiast w przypadku uznania wąskiego zakresu stosowania wskazanych przepisów kodeksowych należałoby konsekwentnie uwzględniać przepisy rozdziału 8a k.p.a. w procesie rekonstruowania reguł sensu tylko tych odmian milczącego załatwienia sprawy administracyjnej, które spełniają wymogi wskazywane przez autorów aprobusujących to stanowisko<sup>55</sup>.

---

elementy treści takiej reguły są ustalane na podstawie tekstu aktu prawnego (np. przepisów dotyczących składania oświadczeń woli).

<sup>51</sup> A. Cebera, *op. cit.*, 189 i n.; T. Kiełkowski, *op. cit.*, s. 144 i n.

<sup>52</sup> Wydaje się także, że niektórzy autorzy, używając określenia „fikcja”, np. „fikcja pozytywnego rozstrzygnięcia sprawy”, mają na myśli właśnie regułę sensu, a w zasadzie pewne jej elementy. Jest to jednak tylko przypuszczenie.

<sup>53</sup> A. Cebera, J.G. Firlus, *op. cit.*

<sup>54</sup> Jak wskazuje Zygmunt Kmiecik „[...] ze względu na klauzulę zawartą w art. 1 pkt 1 i 2 Kodeksu stosowanie jego przepisów «rozciąga się na wszystkie sprawy, w których z przepisów szczególnych wynika, że sposób ich załatwienia odpowiada formom milczenia określonym w art. 122a § 2 tego aktu, z zachowaniem odrębności proceduralnych wprowadzonych przez te przepisy [...]»”, Z. Kmiecik, *op. cit.*, s. 13. Zatem reguła sensu określonej odmiany milczącego załatwienia sprawy administracyjnej w pierwszej kolejności powinna być rekonstruowana na podstawie przepisów ustawy materialnej, a następnie uzupełniana na podstawie przepisów kodeksowych; podobnie, tylko innymi słowami, *ibidem*.

<sup>55</sup> Chodzi tu przede wszystkim o wyraźne odesłanie do przepisów rozdziału 8a k.p.a.; zob. np. M. Lewicki, *op. cit.*

Niezależnie jednak od sposobu rozstrzygnięcia wyżej opisanego sporu, a co za tym idzie ostatecznego ustalenia treści takiej reguły sensu, bez wątplenia można ją ustalić na podstawie tekstu aktu prawnego. Takie rozstrzygnięcie nie tylko pozwala przyjąć, że mamy do czynienia z czynnością konwencjonalną w prawie, lecz także umożliwia odróżnienie tej czynności od bezczynności organu administracji, dla której takiej reguły nie sposób wskazać (por. pkt 2).

#### 4.2. Podmiot upoważniony

W przypadku czynności konwencjonalnych w prawie dokonywanych przez organy państwa kwestia upoważnienia określonego podmiotu do dokonania takiej czynności ma podwójną doniosłość. Z jednej strony dokonanie czynności konwencjonalnej w prawie przez podmiot do tego upoważniony (kompetentny) jest warunkiem ważnego jej dokonania<sup>56</sup>, z drugiej zaś podstawą kwalifikacji dokonanej czynności z punktu widzenia zasady legalizmu.

Zgodnie z art. 122a § 1 k.p.a. „Sprawa może być załatwiona milcząco, jeżeli przepis szczególny tak stanowi”. Taki sposób uregulowania omawianej problematyki ma swoje konsekwencje dla ustalenia podmiotu upoważnionego do milczącego załatwienia sprawy administracyjnej oraz źródła tego upoważnienia (kompetencji). Przepisu upoważniającego do milczącego załatwienia sprawy administracyjnej danego typu należy bowiem poszukiwać w ustawach materialnych<sup>57</sup>, tak samo, jak podmiotu kompetentnego. Pełna charakterystyka tego podmiotu może oczywiście wymagać uwzględnienia także innych niż przepis upoważniający przepisów prawnych, np. tych regulujących problematykę właściwości danego organu.

#### 4.3. Substrat materialny i forma

W koncepcji czynności konwencjonalnych w prawie przyjmuje się, że substratem materialnym czynności konwencjonalnej jest czynność psychofizyczna człowieka, która może przybrać postać zarówno działania, jak i zaniechania<sup>58</sup>. Zanim jednak zostanie zaproponowane rozstrzygnięcie w zakresie charakterystyki substratu materialnego czynności milczącego załatwienia sprawy administracyjnej, należy odnieść się do kwestii formy i odpowiedzieć na pytanie, dlaczego połączono w niniejszym punkcie problematykę substratu materialnego oraz formy czynności konwencjonalnej w prawie.

---

<sup>56</sup> Szerzej na ten temat M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady – reguły – wskazówki*, Warszawa 2017, s. 27.

<sup>57</sup> Szeroko na ten temat Z. Kmieciak, *op. cit.*, s. 11; zob. też A. Wróbel, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 779 i n.

<sup>58</sup> S. Czepita, *Reguły...*, s. 146; O. Bogucki, *O konstytucyjnej współzależności wyjaśniania i identyfikowania czynności konwencjonalnych*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019, nr 2, s. 56.

W szczegółowych naukach prawnych problematyka formy ujmowana jest w sposób bardzo zróżnicowany. Jest to w szczególności konsekwencja sposobu uregulowania tej problematyki w prawie. Za przykład niech posłuży art. 14 k.p.a., który w § 1 stanowi m.in., że „Sprawy należy załatwiać w formie pisemnej [...]”, zaś w § 2 zd. 2, że „Treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu [...]”. W obu przywołanych wyżej fragmentach mowa jest o „formie”. W pierwszym przypadku chodzi jednakże o wytworzenie pewnego napisu – czynność psychofizyczna (substrat materialny), który będzie jednocześnie pisemną wypowiedzią (aktem mowy) – czynność konwencjonalna niższego stopnia względem czynności konwencjonalnej w prawie. W drugim przypadku chodzi natomiast o dokonanie czynności konwencjonalnej w prawie – sporządzenie protokołu w rozumieniu prawa administracyjnego procesowego, która traktowana jest jako „forma” innej czynności konwencjonalnej w prawie. Drugi sposób ujęcia formy jest o tyle problematyczny teoretycznie, że zaciera granicę pomiędzy formą a sensem danej czynności jako czynności konwencjonalnej w prawie. Jednocześnie jest on spotykany w różnych gałęziach prawa i szczegółowych naukach prawnych, w obrębie których mówi się o „formie wyroku”, „formie decyzji administracyjnej” czy „formie aktu notarialnego”. Ten zróżnicowany sposób ujęcia problematyki formy, niekiedy swoisty wyłącznie dla określonej gałęzi prawa, powoduje konieczność znalezienia takiego sposobu pojmowania formy, który byłby przydatny do charakterystyki czynności konwencjonalnych w prawie *in genere*. Dlatego też w niniejszym artykule to w substracie materialnym czynności konwencjonalnej w prawie dostrzega się formę tej czynności<sup>59</sup>. Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że takie ujęcie problematyki formy jest tylko „wyjściowe”, w tym sensie, że nie wyklucza mówienia o „formie” poszczególnych typów czynności konwencjonalnych w prawie zgodnie ze znaczeniem (znaczeniami) przyjętym w szczegółowych naukach prawnych, zwłaszcza jeśli jest to konsekwencja rozstrzygnięć przyjętych w prawie.

Uznano w niniejszym artykule, że substratem materialnym czynności milczącego załatwienia sprawy administracyjnej jest zaniechanie. W przypadku tego elementu analizowanej w niniejszym artykule czynności, wyjątkowo, poprzestaje się na powyższej konstatacji. Wyczerpujące opracowanie tej problematyki wymaga bowiem uwzględnienia określonej koncepcji zaniechania oraz uwzględnienia szczegółowych zagadnień związanych z taką, a nie inną charakterystyką substratu materialnego milczącego załatwienia sprawy administracyjnej. Dlatego też zadanie to zostanie zrealizowane w odrębnym opracowaniu.

---

<sup>59</sup> Takie ujęcie omawianej problematyki jest także znane w szczególności w naukach prawnych, zob. Z. Radwański, K. Mularski, *op. cit.*, s. 20.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, należałoby stwierdzić, że milczące załatwienie sprawy administracyjnej jest czynnością dokonywaną w formie zaniechania. Nasuwa się jednak pytanie, czy w przypadku czynności konwencjonalnych dokonywanych przez zaniechanie w ogóle możemy mówić o formie. W szczegółowych naukach prawnych można spotkać się z różnymi rozstrzygnięciami, które nie zawsze wyrażane są *explicite*<sup>60</sup>. W przypadku rozważań administratywistów o sposobie rozstrzygnięcia wskazanej kwestii można by wnioskować na podstawie innych rozstrzygnięć. Jak zauważono w pkt 2, milczące załatwienie sprawy administracyjnej klasyfikowane jest w doktrynie prawa administracyjnego najczęściej jako prawna forma działania administracji. Dotyczy to także tych autorów, którzy charakteryzują milczące załatwienie sprawy administracyjnej „czynnościowo” (zob. pkt 2), w tym jako „formę niedziałania administracji”<sup>61</sup>. Wydaje się, że trudno byłoby pogodzić pogląd, zgodnie z którym milczące załatwienie sprawy administracyjnej jest formą (prawą) załatwienia sprawy administracyjnej, z poglądem, zgodnie z którym czynność taka sama pozbawiona jest formy z uwagi na charakterystykę jej substratu materialnego.

W niniejszym artykule przyjmuje się, że czynności konwencjonalne dokonywane przez zaniechanie również mają formę, choć niewątpliwie forma ta „istnieje” inaczej niż forma czynności konwencjonalnych dokonywanych przez działanie, tak samo jak inaczej „istnieją” działania i zaniechania (o czym szerzej będzie mowa w odrębnym opracowaniu). Przynajmniej zaś kluczową rolę w rozpoznaniu zaniechania odgrywa kontekst. W przypadku czynności konwencjonalnych dokonywanych przez zaniechanie nie możemy bowiem zapoznać się z wytworem czynności psychofizycznej w postaci wypowiedzianych słów czy zapisanej kartki papieru. O tym, czy mamy do czynienia z zaniechaniem, będziemy rozstrzygać w szczególności na podstawie działań podjętych przez określone podmioty (np. czynności inicjującej postępowanie administracyjne), a przede wszystkim na podstawie braku działań, których podjęcie uniemożliwiłoby rozpoznanie zaniechania (np. wydanie decyzji administracyjnej w sprawie). Szerzej o problematyce kontekstu będzie mowa w pkt 4.5.

#### 4.4. Treść

Przyjmuje się w niniejszym artykule, że treść jest elementem konstytutywnym czynności konwencjonalnej w prawie. Dorobek szczegółowych nauk prawnych nie pozwala jednak na odtworzenie na tyle uniwersalnego sposobu pojmowania treści, aby mógł on służyć charakterystyce czynności konwencjonalnych w prawie *in genere*. Na

---

<sup>60</sup> Zob. przykład takich eksplicytnych rozważań w cywilistyce, M. Grochowski, *Wymogi formalne w umowach konsumenckich*, Warszawa 2018, s. 36-39.

<sup>61</sup> K. Sobieralski, *op. cit.*, s. 447 i n.

potrzeby niniejszej analizy przyjmuje się więc możliwie najbardziej uniwersalne ujęcie treści czynności konwencjonalnych w prawie. Ujęcie to obejmuje tzw. treść propozycjonalną, czyli to, **o co** się wnosi, **czego** się żąda, czy też **o czym** się informuje, a także treść na tzw. poziomie interakcyjnym, czyli to, że o coś się **wnosi**, czegoś się **żąda** czy też o czymś się **informuje**.

Co do tego, że czynność milczącego załatwienia sprawy administracyjnej ma treść, nie pozostawia wątpliwości m.in. przepis art. 122e k.p.a., zgodnie z którym „W aktach sprawy zamieszcza się adnotację o milczącym załatwieniu sprawy, wskazując treść rozstrzygnięcia oraz jego podstawę prawną”.

W przypadku milczącego załatwienia sprawy administracyjnej, tak samo jak w przypadku innych czynności konwencjonalnych w prawie dokonywanych przez zaniechanie, a nawet przez działanie niejęzykowe, powstaje pytanie, w jaki sposób tę treść ustalić. Jeśli bowiem mamy do czynienia z czynnością konwencjonalną dokonywaną przez działanie językowe, to podstawą (punktem wyjścia) ustalenia treści jest tekst (ustny czy pisany) postrzegany w tym przypadku jako wytwór tej czynności (np. tekst decyzji administracyjnej). W sytuacji milczącego załatwienia sprawy administracyjnej za podstawę ustalenia treści tej czynności należałoby natomiast uznać tekst innej czynności konwencjonalnej – czynności inicjującej postępowanie w danej sprawie. Odwołując się do wyżej wskazanej szkicowej charakterystyki treści czynności konwencjonalnych w prawie, można powiedzieć, że treść czynności milczącego załatwienia sprawy administracyjnej będzie obejmowała treść propozycjonalną odtworzoną na podstawie wytworu czynności inicjującej postępowanie<sup>62</sup> oraz treść na poziomie interakcyjnym ustaloną na podstawie sensu czynności milczącego załatwienia sprawy administracyjnej danego typu (np. milczącej zgody). Należy przy tym zaznaczyć, że tak ustalona treść będzie zindywidualizowana i skonkretyzowana, ponieważ dotyczyć będzie indywidualnie oznaczonych podmiotów oraz konkretnych podejmowanych przez nich czynności.

W tym kontekście szczególnie istotny jest wymóg dotyczący precyzyjnego formułowania żądania przez podmiot inicjujący postępowanie (art. 122c § 2 k.p.a.). Z jednej strony treść propozycjonalna tego żądania będzie bowiem współtworzyła treść czynności milczącego załatwienia sprawy administracyjnej, z drugiej natomiast będzie podstawą wyboru przez organ administracji sposobu załatwienia danej sprawy.

Na zakończenie należy odnieść się jeszcze do kwestii szczególnie problematycznej i dyskutowanej w doktrynie prawa administracyjnego, dotyczącej sytuacji, w której „treść żądania będzie wykraczała poza ramy prawne”<sup>63</sup>. Jeśli bowiem przyjąć, że „treść rozstrzygnięcia sprawy załatwianej milcząco to nic innego jak autorytatywna wypo-

<sup>62</sup> Zgłoszenia (albo zawiadomienia) i zawartego nim żądania, Z. Kmiecik, *op. cit.*, s. 20.

<sup>63</sup> A. Jakubowski, *op. cit.*, s. 25.

wiedź co do praw strony (stron) postępowania administracyjnego<sup>64</sup>, to doniosłość omawianego problemu będzie przejawiała się w tym, że ta swoiście konstruowana treść rozstrzygnięcia będzie kształtowała sytuację prawną strony (stron) postępowania. W tym aspekcie zagadnienie dotyczące treści milczącego załatwienia sprawy administracyjnej łączy się z problematyką skutków prawnych omawianego typu czynności. Dlatego też do tego zagadnienia powraca się w pkt 4.6.

#### 4.5. Kontekst

Na kontekst dokonania czynności konwencjonalnej w prawie składają się różne elementy, także te, które zostały już w niniejszym opracowaniu omówione, tj. odpowiednia reguła sensu i charakterystyka podmiotu upoważnionego. Poszczególne elementy kontekstu odgrywają zróżnicowane role w procesie dokonywania czy identyfikowania czynności konwencjonalnych w prawie niezależnie od charakterystyki ich substratu materialnego. W przypadku czynności konwencjonalnych dokonywanych przez zaniechanie szczególna rola kontekstu polega przede wszystkim na tym, że bez odniesienia do kontekstu identyfikacja zaniechania będącego substratem danej czynności konwencjonalnej nie jest możliwa. Wydaje się, że właśnie ta szczególna rola kontekstu skłania niektórych przedstawicieli administratywistyki do charakteryzowania milczącego załatwienia sprawy administracyjnej jako zdarzenia (zob. pkt 2). Należy jednak zaznaczyć, że jest to jedynie dodatkowa (swoista) rola, jaką można przypisać kontekstowi w procesie identyfikowania czynności konwencjonalnych przez zaniechanie, bowiem rozpoznanie określonych elementów kontekstu jest doniosłe w każdym procesie identyfikacji czynności konwencjonalnych w prawie, niezależnie od charakterystyki ich substratu materialnego.

Prowadzone w niniejszym punkcie rozważania na temat kontekstu milczącego załatwienia sprawy administracyjnej ograniczą się do dwóch kwestii: 1) problematyki terminu związanego z milczącym załatwieniem sprawy administracyjnej oraz 2) relacji tej czynności do innych czynności podejmowanych przez uczestników postępowania administracyjnego.

Ad 1. Należy zauważyć, że w niektórych publikacjach zwraca się uwagę na kluczową rolę terminu w przypadku milczącego załatwienia sprawy administracyjnej, łącząc z jego upływem powstanie określonych skutków prawnych<sup>65</sup>. Wydaje się jednak, że przy przyjęciu koncepcji milczącego załatwienia sprawy administracyjnej jako czynności konwencjonalnej w prawie dokonanej przez zaniechanie, takie ujęcie roli terminu jest

---

<sup>64</sup> W. Sawczyn, *op. cit.*, s. 212.

<sup>65</sup> Zob. np. J. Wegner, *Termin milczącego załatwienia sprawy*, [w:] M. Gajda-Durlik, Z. Kmieciak (red.), *op. cit.* Wydaje się, że jest to szczególnie eksponowane w koncepcjach uznających milczące załatwienie sprawy administracyjnej za zdarzenie prawne, zob. np. A. Kubiak, *op. cit.*, s. 45.

zbyt daleko idące (nt. skutków prawnych zob. pkt 4.6). Niewątpliwie jednak upływ określonego w danym przepisie terminu jest szczególnie doniosłym elementem kontekstu dokonania czynności milczącego załatwienia sprawy administracyjnej. Doniosłość ta jest przy tym ściśle związana z charakterystyką substratu materialnego omawianej czynności jako zaniechania. Po pierwsze, upływ określonego terminu uniemożliwia podjęcie takich czynności konwencjonalnych w prawie (jak np. wniesienie sprzeciwu), które uniemożliwiłyby rozpoznanie zaniechania. W tym sensie można powiedzieć, że upływ określonego terminu jest niejako „ostatnim” elementem kontekstu, który musi zaistnieć, aby milcząco załatwić sprawę administracyjną. Po drugie, w przypadku zaniechań pojawia się szczególny problem umiejscowienia tego typu czynności w czasie i przestrzeni, brak jest bowiem dostrzegalnego wytworu tego typu czynności, jak to ma miejsce np. w przypadku działań językowych. Moment zaniechania można więc określić poprzez wyznaczenie terminu do dokonania czynności blokującej rozpoznanie zaniechania, ale także połączyć go np. z dokonaniem określonej czynności<sup>66</sup>.

Ad 2. Oczywiście jest, że czynność milczącego załatwienia sprawy administracyjnej podejmowana jest w określonym układzie innych czynności konwencjonalnych w prawie – czynności inicjującej postępowanie, postępowania administracyjnego, jako złożonej czynności konwencjonalnej w prawie czy też czynności sporządzenia adnotacji o milczącym załatwieniu sprawy administracyjnej<sup>67</sup>. Dostrzeżenie tego aspektu kontekstu jest niezwykle istotne choćby z uwagi na dyskutowane w administratywistyce zagadnienie, które można by nazwać problemem intencjonalności milczącego załatwienia sprawy administracyjnej. Z jednej strony zwraca się bowiem uwagę, że „Niedopuszczalne jest «bezwolne» milczące załatwienie sprawy”<sup>68</sup>, z drugiej natomiast, że „Milczące załatwienie sprawy może być konsekwencją tego, że organ administracji publicznej celowo lub nieświadomie nie podjął żadnych czynności w sprawie i termin minął”<sup>69</sup>. Zarysowany powyżej problem nie będzie w tym miejscu wyczerpująco rozważany, ponieważ wymagałoby to przedstawienia określonej koncepcji zaniechania (co będzie, jak już wskazywano, przedmiotem odrębnego opracowania). Należy jednak zauważyć, że obie wyżej wskazane wypowiedzi odnoszą się niejako do dwóch różnych aspektów wskazanego problemu. Nawiązując do pierwszej wypowiedzi, można powiedzieć, że w **ujęciu modelowym**<sup>70</sup> milczące załatwienie sprawy administracyjnej w sposób „bezwolny” jest niemożliwe. Poprzedzają je bowiem określone czynności składa-

<sup>66</sup> Zob. art. 122c § 1 zd. 2 k.p.a.

<sup>67</sup> Szeroko o tym swoistym „uwikłaniu” milczenia organu administracji w szereg różnych czynności, J. Wegner, *Instytucja milczącego załatwienia sprawy...*, s. 98 i n.

<sup>68</sup> A. Jakubowski, *op. cit.*, s. 24.

<sup>69</sup> K. Sobieralski, *op. cit.*, s. 452.

<sup>70</sup> Chodzi tu o odniesienie się do pewnego wzorcowego układu i charakterystyki czynności, który można odtworzyć na podstawie tekstu aktu prawnego.



jące się na postępowanie administracyjne, które „każdorazowo mus[zą] odpowiadać standardom i wymogom, jakie są stawiane wykonywaniu władzy publicznej przez organy administracji [...]”<sup>71</sup>, na które składa się m.in. obowiązek przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego<sup>72</sup>. Z kolei nawiązując do drugiej wypowiedzi, należy podkreślić, że w **ujęciu faktycznym** określony urzędnik zawsze może nie dopełnić swoich obowiązków. To, czy w konsekwencji niedopełnienia tych obowiązków dana czynność nie zostanie zakwalifikowana jako określona czynność konwencjonalna w prawie, czy też zostanie uznana za czynność wadliwą, jest kwestią zastosowania złożonych reguł kierujących procesem identyfikacji czynności konwencjonalnych w prawie, których z uwagi na ramy tekstu nie sposób tu przedstawić.

#### 4.6. Skutki prawne

Problematyka skutków prawnych milczącego załatwienia sprawy administracyjnej jest stałym elementem publikacji na temat milczącego załatwienia sprawy administracyjnej. Kwestia ta jest przy tym niejednokrotnie łączona z problematyką sensu milczącego załatwienia sprawy administracyjnej<sup>73</sup>. Ze względu na jej złożoność w niniejszym punkcie zwraca się uwagę tylko na dwa dyskutowane w nauce o prawie administracyjnym aspekty omawianej kwestii.

Po pierwsze, jednym z głównych elementów tej dyskusji jest próba udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy skutki prawne milczącego załatwienia sprawy administracyjnej powstają z mocy prawa, czy też ich źródłem jest jakoś pojmowane milczące załatwienie sprawy administracyjnej. Nie powinien dziwić fakt, że pozytywna odpowiedź na pierwsze pytanie wiąże się z „nieczynnościowym” (zob. pkt 2) ujęciem milczącego załatwienia sprawy administracyjnej<sup>74</sup>. Natomiast pozytywna odpowiedź na drugie pytanie bliższa jest zwolennikom ujęcia „czynnościowego” (zob. pkt 2)<sup>75</sup>. Proponowana w niniejszym artykule charakterystyka milczącego załatwienia sprawy administracyjnej łączy się z aprobatą drugiego w wyżej wskazanych stanowisk.

Po drugie, w pkt 4.4 zwrócono uwagę na problematyczną sytuację, w której treść czynności inicjującej postępowanie w sprawie wykracza poza ramy wyznaczone przez obowiązujące normy prawne. Z uwagi na swoisty sposób konstruowania treści rozstrzy-

---

<sup>71</sup> A. Cebera, J.G. Firlus, *op. cit.*

<sup>72</sup> A. Jakubowski, *op. cit.*, s. 24.

<sup>73</sup> Zob. np. A. Cebera, J.G. Firlus, *op. cit.*; T. Bąkowski, *op. cit.*, s. 101. Problematyka skutków prawnych czynności konwencjonalnych w prawie w kontekście elementów konstytutywnych tego typu czynności nie jest jednolicie ujmowana zarówno w ogólnej teorii prawa, jak i w szczegółowych naukach prawnych; z uwagi na ramy tekstu zagadnienie to nie będzie rozwijane.

<sup>74</sup> Zob. np. A. Kubiak, *op. cit.*, s. 45; na ten temat L. Staniszevska, *op. cit.*, s. 55-56.

<sup>75</sup> Dobitnie w tej kwestii – „milcząca zgoda jest źródłem praw i obowiązków tak samo jak jest nim pozwolenie na budowę [...]”, M. Szewczyk, *op. cit.*, s. 35.

gnięcia w przypadku milczącego załatwienia sprawy, którego podstawę stanowi właśnie treść czynności inicjującej postępowanie, zastanawiano się w doktrynie nad ryzykiem wywołania skutków prawnych wykraczających poza ramy prawne (zob. pkt 4.4). Biorąc pod uwagę przyjmowane w niniejszym artykule założenia i formułowane rozstrzygnięcia, należy zgodzić się z tym, że niezależnie od swoistego sposobu konstruowania treści rozstrzygnięcia omawiany sposób załatwienia sprawy nie może prowadzić do powstania skutków prawnych wykraczających poza zakres wyznaczony przez normy prawne. Wadliwa treść rozstrzygnięcia sprawy załatwianej milcząco, tak samo jak wadliwa treść innej czynności konwencjonalnej w prawie, może bowiem prowadzić do nieważności tego typu czynności<sup>76</sup>, a co za tym idzie także do jej bezskuteczności. Być może w przypadku milczącego załatwienia sprawy administracyjnej ryzyko wystąpienia tego typu wady jest większe, choć trudno o jakiegokolwiek dane potwierdzające takie przypuszczenie. Niezależnie jednak od tego, co powyżej stwierdzono, trzeba pamiętać, że czynność, która jest bezskuteczna, i tak może doprowadzić do powstania określonych zmian w rzeczywistości<sup>77</sup>. Może to dotyczyć także milczącego załatwienia sprawy administracyjnej jako czynności konwencjonalnej w prawie.

## 5. Podsumowanie

Zgodnie z ujęciem zaproponowanym w niniejszym artykule milczące załatwienie sprawy administracyjnej jest czynnością konwencjonalną w prawie (administracyjnym), zaś substratem materialnym tej czynności jest zaniechanie. Takie rozstrzygnięcie znajduje uzasadnienie zarówno w ogólnoteoretycznej koncepcji czynności konwencjonalnych w prawie, jak i, co ważniejsze, w sposobie uregulowania omawianej kwestii w prawie administracyjnym – źródłem wzorca tego typu czynności jest tekst aktu prawnego. W tym kontekście należy zauważyć, że przyjęte rozstrzygnięcie uznaje się w niniejszym artykule za uzasadnione tak długo, jak długo nie nastąpi na tyle istotna zmiana odpowiednich przepisów prawnych, że konieczne stanie się poszukiwanie innej konceptualizacji.

Poza tymi elementami prawnej konstrukcji milczącego załatwienia sprawy administracyjnej, które zostały zaprezentowane w pkt 4, szczególną wagę dla uzasadnienia „czynnościowego” charakteru milczącego załatwienia sprawy administracyjnej ma także przepis art. 122g k.p.a., który w przypadku milczącego załatwienia sprawy odsyła m.in. do odpo-

---

<sup>76</sup> Np. w sytuacji gdy byłoby to rozstrzygnięcie w ogóle nieznanne prawu administracyjnemu; zob. na ten temat T. Kielkowski, *op. cit.*, s. 173. Por. ciekawe i obszerne rozważania na ten temat w: Z. Kmiecik, *op. cit.*, s. 19 i n.

<sup>77</sup> Np. „siłą faktów” wtedy, gdy kierując się przeświadczeniem o ważności i skuteczności załatwienia sprawy administracyjnej, podmiot dokona dalszych czynności, które wywołają pewne zmiany w rzeczywistości, a na tej podstawie podejmie kolejne działania, których skutków nie da się już cofnąć itd.

wiedniego stosowania przepisów o stwierdzeniu nieważności decyzji administracyjnej. Gdyby uznać, że milczące załatwienie sprawy administracyjnej nie jest czynnością (konwencjonalną), a jedynie zdarzeniem (stanem rzeczy), z którym ustawa wiąże skutek prawny z mocy prawa, to nasuwa się pytanie, co miałyby podlegać kwalifikacji z punktu widzenia (nie)ważności. Wszak przymiot (nie)ważności odnosi się właśnie do czynności o charakterze konwencjonalnym (ewentualnie, w niektórych ujęciach, do ich wytworów).

W ramach analizy zaprezentowanej w niniejszym artykule nie rozwiązano oczywiście wszystkich szczegółowych problemów związanych z teoretycznym opracowaniem milczącego załatwienia sprawy administracyjnej. Analiza ta wymagała bowiem zachowania pewnego poziomu ogólności. Jednakże wyznaczone w ten sposób ramy teoretyczne są w stanie pomieścić rozważania o bardziej szczegółowym charakterze, jednocześnie zapewniając określone ugruntowanie teoretyczne, a co za tym idzie także metodologiczne. Po pierwsze, proponowane ujęcie pozwala na przyjęcie jednolitych ram terminologicznych i, co ważniejsze, pojęciowych odnoszących się do milczącego załatwienia sprawy administracyjnej. Po drugie, umożliwia włączenie milczącego załatwienia sprawy administracyjnej do klasy czynności konwencjonalnych w prawie (administracyjnym), a zatem do klasy, w której są tak doniosłe dla prawa administracyjnego czynności jak wydanie decyzji administracyjnej. To z kolei pozwala czerpać z bogatego dorobku naukowego i orzeczniczego w tym zakresie, oczywiście z uwzględnieniem cech swoistych milczącego załatwienia sprawy administracyjnej. Po trzecie, zaproponowana w niniejszym artykule konceptualizacja może posłużyć jako wzorzec kwalifikowania określonych konstrukcji prawnych z punktu widzenia przepisów rozdziału 8a k.p.a. Może okazać się także pomocna m.in. w wykazywaniu różnic pomiędzy „milczeniem organu” dającym się kwalifikować jako czynność konwencjonalna w prawie a „milczeniem organu”, któremu takiej kwalifikacji należałoby odmówić<sup>78</sup>.

## **Bibliografia**

### **Akty prawne**

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

### **Literatura**

Bacewicz T., *Milczenie w prawie. Milczenie performatywne*, [w:] J. Stelmach (red.), *Studia z filozofii prawa*. S2, Kraków 2003.

---

<sup>78</sup> Zob. rozważania na temat różnic w konstrukcji prawnej różnych typów „milczenia administracji publicznej”, P. Dobosz, *op. cit.*, s. 361 i n.

- Bator A., *Integracja prawoznawstwa a rozumienie kompetencji w szczegółowych naukach prawnych*, [w:] W. Jedlecka (red.), *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Kompetencja ze stanowiska teorii i filozofii prawa*, Wrocław 2004.
- Bator A., *O zastosowaniu pojęcia kompetencji w prawie publicznym i prywatnym*, [w:] Ł. Błaszczak (red.), *Wokół problematyki orzeczeń*, Toruń 2007.
- Bąkowski T., *W sprawie „milczącej zgody organu”*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 3.
- Bogucki O., *O konstytucyjnej współzależności wyjaśniania i identyfikowania czynności konwencjonalnych*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019, nr 2.
- Cebera A., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za niezgodne z prawem działania organów administracji publicznej*, Warszawa 2018.
- Cebera A., Firlus J.G., *Reprezentacja interesu zbiorowego w sprawach milcząco załatwianych*, [w:] M. Gajda-Durlik, Z. Kmieciak (red.), *Milcząco załatwienie sprawy przez organ administracji publicznej*, Warszawa 2019, Lex/el.
- Czepita S., *Czynności konwencjonalne i formalne w prawie a proces prawotwórczy i rola Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2014, nr 12.
- Czepita S., *O koncepcji czynności konwencjonalnych w prawie*, [w:] M. Smolak (red.), *Wykładnia Konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, Warszawa 2016.
- Czepita S., *Reguły konstytucyjne a zagadnienia prawoznawstwa*, Szczecin 1996.
- Dobosz P., *Milczenie i bezczynność w prawie administracyjnym*, Kraków 2011.
- Gajda-Durlik M., Kmieciak Z. (red.), *Milcząco załatwienie sprawy przez organ administracji publicznej*, Warszawa 2019, Lex/el.
- Gniady L., *Stosowanie milżącego załatwienia sprawy administracyjnej w ramach realizacji kompetencji jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 1-2.
- Grochowski M., *Wymogi formalne w umowach konsumenckich*, Warszawa 2018.
- Jakubowski A., *Problemy z milżącym załatwianiem spraw administracyjnych (artykuł recenzyjny)*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 6.
- Janusz-Pohl B., *Formalizacja i konwencjonalizacja jako instrumenty analizy czynności karnoprocesowych w prawie polskim*, Poznań 2017.
- Kamiński M., *Konstrukcja milżenia administracyjnego w ogólnych regulacjach procesowych prawa włoskiego, hiszpańskiego i portugalskiego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 1.
- Kamiński M., *Milczenie administracyjne a milżące załatwienie sprawy i jego weryfikacja. Rozwiązania normatywne w prawie polskim na tle prawnoporównawczym*, [w:] M. Gajda-Durlik, Z. Kmieciak (red.), *Milżące załatwienie sprawy przez organ administracji publicznej*, Warszawa 2019, Lex/el.
- Kielkowski T., *Nabycie prawa na mocy decyzji administracyjnej*, Warszawa 2012.
- Kmieciak Z., *Zakres stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego o milżącym załatwieniu sprawy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, nr 5.
- Kmita J., Nowak L., *Studia nad teoretycznymi podstawami humanistyki*, Poznań 1968.
- Kubiak A., *Fikcja pozytywnego rozstrzygnięcia w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 11.
- Lewicki M., *Zakres zastosowania przepisów o milżącym załatwieniu sprawy*, [w:] M. Gajda-Durlik, Z. Kmieciak (red.), *Milżące załatwienie sprawy przez organ administracji publicznej*, Warszawa 2019, Lex/el.

- Nowak L., Wronkowska S., Zieliński M., Ziemiński Z., *Czynności konwencjonalne w prawie*, „Studia Prawnicze” 1972, nr 33.
- Radwański Z., Mularski K., *Zagadnienia ogólne czynności prawnych*, [w:] Z. Radwański, A. Olejniczak (red.), *System Prawa Prywatnego. Tom 2. Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2019.
- Sawczyn W., *Milczące załatwienie sprawy*, [w:] B. Adamiak et al., *System Prawa Administracyjnego. Tom 9. Prawo procesowe administracyjne*, Warszawa 2017.
- Sobieralski K., *Milczenie jako prawna forma niedziałania administracji*, [w:] J. Korczak (red.), *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, Wrocław 2018.
- Staniszewska L., *Milczenie organów administracji jako instytucja materialnego i procesowego prawa administracyjnego*, „Studia Prawa Publicznego” 2018, nr 2.
- Szewczyk M., *Milczące załatwienie sprawy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, nr 5.
- Śliwa-Wajda M., *Praktyczne problemy związane ze stosowaniem instytucji milczącej zgody oraz sprzeciwu Komisji Nadzoru Finansowego co do nabycia lub objęcia akcji krajowego zakładu ubezpieczeń*, [w:] M. Gajda-Durlik, Z. Kmiecik (red.), *Milczące załatwienie sprawy przez organ administracji publicznej*, Warszawa 2019, Lex/el.
- Wegner J., *Instytucja milczącego załatwienia sprawy przez administrację publiczną*, Warszawa 2021.
- Wegner J., *Termin milczącego załatwienia sprawy*, [w:] M. Gajda-Durlik, Z. Kmiecik (red.), *Milczące załatwienie sprawy przez organ administracji publicznej*, Warszawa 2019, Lex/el.
- Wróbel A., Jaśkowska M. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady – reguły – wskazówki*, Warszawa 2017.
- Zieliński M., Ziemiński Z., *Uzasadnianie twierdzeń, ocen i norm w prawoznawstwie*, Warszawa 1988.
- Ziemiński Z., *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Warszawa 1974.
- Ziemiński Z., Zieliński M., *Dyrektywy i sposób ich wypowiedzienia*, Warszawa 1992.