



dr Jacek Piecha

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytetu Warszawskiego

Terminy dotyczące milczącego ukształtowania uprawnień w prawie administracyjnym w świetle ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. 2020 poz. 374 ze zm.)

I. Wstęp

Niniejsze opracowanie, które zgodnie z przedstawionym tematem dotyczy problematyki milczącego ukształtowania uprawnień w prawie administracyjnym zostało sporządzone na podstawie konkretnego stanu normatywnego, obowiązującego w dniu 1 kwietnia 2020 r. Oznacza to, że do porządku prawnego weszła już w życie ustawa z dnia 28 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020 r. poz. 568; dalej jako: „Nowelizacja”), zwaną również potocznie „tarczą antykryzysową”. Zasadniczym przedmiotem opracowania jest zatem stan prawny ustalony w ustawie **z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 374 w raz ze zmianami wynikającymi z ustaw opublikowanych Dz.U. z 2020 r., poz. 567 oraz 568; tekst ujednolicony (dalej jako: „uCOVID”))**.

Zagadnienie dotyczące problematyki szeroko rozumianego milczenia administracji publicznej nie jest w polskim prawie problematyką nową, niemniej jednak jest to temat z punktu widzenia prawnego „żywy” z uwagi na aktywność ustawodawcy – prawodawca coraz częściej stosuje te rozwiązania w obowiązującym porządku prawnym. Co więcej, na podstawie ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustawy, problematyka milczenia administracji została wprowadzona do KPA (chodzi tu dodany do KPA rozdział 8a działu II obejmujący art. 122a-122h).



Te wszystkie okoliczności, a także pewna nieprzemyślana polityka tworzenia prawa stała się przyczyną wielu wątpliwości prawnych w omawianym zakresie. Problem ten nie omija także szczególnych rozwiązań zaproponowanych w uCOVID, co może skutkować problemami na gruncie praktycznego stosowania tej regulacji. Zasadniczo, na gruncie wspomnianego aktu prawnego poruszana problematyka szeroko rozumianego milczenia organów administracji publicznej została uregulowana w art. 15zżs ust. 8-10 uCOVID.

II. Postaci milczenia administracji

Od razu w tym zakresie wypada zwrócić uwagę, że kategoria „milczenia administracji” czy też „milczenia organu administracji” może budzić różne skojarzenia jeśli chodzi jego zakres znaczeniowy. Na gruncie języka naturalnego „milczenie” oznacza przecież „ciszę, która zapada, kiedy żadna z obecnych osób nic nie mówi” lub „powstrzymanie się od wyrażenia swojej opinii” (podaję za Słownikiem Języka Polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/milczenie.html>; data odczytu: 1.04.2020 r.). A zatem z językowego punktu widzenia milczenie oznacza po prostu brak wyartykułowania swojej opinii czy też stanowiska. Wobec tego, milczenie administracji w takim szerokim znaczeniu będzie oznaczało każdą sytuację, w której organ nie będzie wyrażał swojego stanowiska w danej sprawie (np. nie będzie wydawał decyzji administracyjnych). W tym zakresie należy zwrócić uwagę na problemy dotyczące stosowanych nazw na określenie pewnych uregulowanych prawem sytuacji. W pierwszym rzędzie trzeba rozróżnić różne rodzaje milczenia administracji. „Milczenie” organu w przypadku klasycznego modelu stosowania prawa administracyjnego, a zatem w przypadku konieczności określenia sytuacji prawej jednostki w drodze aktu administracyjnego oznacza po prostu, że organ nie wydaje konkretnego rozstrzygnięcia (ani pozytywnego ani negatywnego). Innymi słowy, nie dokonuje on żadnej konkretyzacji prawa i nie ustala praw lub obowiązków jednostki. Zgodnie z obecnymi uregulowaniami (choćby KPA), w takim przypadku możemy mieć do czynienia z bezczynnością organu. **Jest to zatem ten z przejawów (językowo rozumianego) milczenia, który na gruncie jurydycznym określa się mianem „bezczywności”** (warto zauważyć, że przez wiele lat tak właśnie rozumiano kategorię „milczenia administracji” w polskiej literaturze prawa administracyjnego). **Drugim zakresem** szeroko pojętego milczenia obejmuje się z kolei **taki brak aktywności organu, z którym ustawodawca łączy skutek prawny o charakterze materialnym**. Innymi słowy, w takim przypadku milczenie organu z woli ustawodawcy powoduje powstanie najczęściej praw lub obowiązków innego podmiotu (najczęściej jednostki, choć nie tylko). Trzeba przy tym wspomnieć, że ta postać milczenia może przybierać różne typy w zależności od tego, jaki rodzaj uprawnienia, wskutek tego milczenia powstaje i kto staje się uprawnionym z tego milczenia (czy jednostka czy inny organ itd.). W konsekwencji można



uznać, że szeroko rozumiany zwrot „milczenie administracji” może zostać podzielony na bezczynność (sytuacje patologiczną, niepożądaną) oraz na milczenie *sensu stricto* (kształtujące sytuację prawną). Często określa się takie rozwiązania mianem „milczącej zgody” czy też „milczenia performatywnego”, czyli inaczej „sprawczego”.

Warto zwrócić uwagę, że w art. 15zsz ust. 8-10 uCOVID ustawodawca wprowadził rozwiązania, które modyfikują klasyczne konstrukcje prawne obu wymienionych wyżej postaci milczenia administracji. Z uwagi na charakter tych zmian, można już w tym miejscu zauważyć, że omawiane instytucje czy też zjawiska (tj. milczenie *sensu stricto*, oraz bezczynność organów administracji) wskutek zawieszenia biegu terminów **zostają w zasadzie w całości wyłączone** w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii.

III. Milczenie *sensu stricto* a rozwiązania uCOVID

III.1. Uwagi generalne dotyczące normatywnej konstrukcji milczenia administracji *sensu stricto*

Klasyczne konstrukcje milczenia w ścisłym znaczeniu są związane z określonym ukształtowaniem normy prawnej, w której ustawodawca łączy kształtowanie się określonych, materialnych skutków prawnych z pewną uprzednią czynnością jakiegoś podmiotu i brakiem aktywności organu administracji publicznej w oznaczonym terminie. Innymi słowy można sprowadzić to do pewnego uproszczonego modelu normy prawnej:

„Jeżeli uprawniony [U] dokona zgłoszenia [Z], a organ [O] nie wyda aktu administracyjnego [A] w terminie [T], to uprawniony może dokonać określonej czynności [C]”.

Przedstawiony model został skonstruowany w taki sposób, aby objąć nim największą możliwość typów milczenia *sensu stricto*.

W tym miejscu można przedstawić pewne ogólne uwagi dotyczące omawianej instytucji (w odniesieniu do zaprezentowanego modelu normy). Mianowicie, kluczowe z prawnego punktu widzenia elementy milczenia *sensu stricto*, to:

- 1) **czynność uprawnionego podmiotu [U]** – podmiotem tym co do zasady pozostaje jednostka spoza aparatu administracji publicznej. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że ustawodawca może wskazać, że podmiotem uprawnionym do dokonania czynności może być również organ administracji publicznej (np. w sytuacji współdziałania organów administracji publicznej);



- 2) **czynność zgłoszenia [Z]** – jest to czynność uruchamiająca proces dochodzenia do ewentualnego określenia jest mianem zgłoszenia [Z]. Jednocześnie, w zależności od typu milczenia, może być to również wniosek jednostki o wydanie decyzji, może być to również wniosek organu o dokonanie uzgodnienia lub wyrażenia opinii w ramach współdziałania organów administracji publicznej;
- 3) **wydanie aktu administracyjnego przez organ [A]** – najczęściej w porządku prawnym można spotkać się z sytuacją, w której organ posiada uprawnienie do wyrażenia sprzeciwu w formie decyzji administracyjnej. Taka czynność organu powoduje, że nie chodzi o milczące ukształtowanie się uprawnień jednostki. W takich przypadkach, najczęściej organ nie posiada kompetencji do wydania aktu o pozytywnej dla jednostki treści, a zatem uprawnienie jednostki może ukształtować się tylko poprzez milczenie, a organ ma tylko kompetencję do zakwestionowania dokonania danej czynności poprzez wniesienie sprzeciwu. Trzeba jednak zauważyć, że istnieją również inne typy milczenia, które mogą przewidywać uprawnienie organu do wydania aktu o różnej treści (pozytywnej lub negatywnej, dokonania uzgodnienia, wydania opinii) – w tych przypadkach milczące ukształtowanie sytuacji prawnej uprawnionego następuje tylko wówczas gdy organ nie wydał aktu w określonym terminie;
- 4) **termin [T]** – milczące ukształtowanie uprawnień zawsze związane jest z upływem określonego terminu. Nie sposób mówić w ogóle o tej instytucji, jeśli ustawodawca nie określa terminu. Termin ten określany jest mianem „materialno-kompetencyjnego”. Jego upływ (przy braku aktywności organu) powoduje bowiem po pierwsze ukształtowanie sytuacji prawnej uprawnionego (powstanie uprawnień do dokonania czynności [C]), a po drugie powoduje utratę kompetencji organu do wydania aktu administracyjnego [A]. Można w tym miejscu powiedzieć, że termin ma kluczowe znaczenie w całej instytucji milczącego ukształtowania uprawnień publicznoprawnych. W końcu milczenie to musi obiektywnie zaistnieć od jakiegoś konkretnego momentu. Gdyby ustawodawca nie określił terminu, w którym organ mógłby zakwestionować zamiar jednostki (czy w klasyczny sposób ustalić jej uprawnienia poprzez wydanie aktu administracyjnego), to w zasadzie skutek prawny nie mógłby zostać milcząco ukształtowany.
- 5) **możliwość dokonania czynności [C] po bezskutecznym upływie terminu [T]** – jest to przewidziany normą prawną skutek upływu terminu [T], przy założeniu, że organ nie wydał aktu administracyjnego [A]. Najczęściej kreuje ona uprawnienie jednostki do dokonania konkretnych czynności faktycznych (np. usunięcia drzewa, budowy obiektu budowlanego), czy też czynności prawnych (np. możliwości nabycia określonego pakietu akcji banku krajowego). Jednocześnie pod nazwą uprawnienie można także rozumieć tutaj możliwość działania organu w trybie



współdziałania (np. brak uzgodnienia projektu decyzji w określonym terminie, z wpływem którego ustawodawca łączy skutek fikcji pozytywnego uzgodnienia).

III.2. Modyfikacje konstrukcji milczenia *sensu stricto* w uCOVID

Problematyka tak rozumianego milczenia administracji została uregulowana w art. 15zszs ust. 8 uCOVID. Zgodnie z tym przepisem, w przypadkach, w których ustawodawca przewiduje możliwość milczącego ukształtowania uprawnień bieg terminów materialno-kompetencyjnych [T] **został zawieszony**. Natomiast w przypadku nowych zgłoszeń [Z] w sprawach, w których ustawodawca przewiduje milczące ukształtowanie uprawnień, terminy takie **nie rozpoczną w ogóle swojego biegu**.

Wstrzymanie czy nierozpoczynanie biegu omawianych terminów **ma miejsce w okresie, o którym mowa w art. 15zszs ust. 1 uCOVID**. Przywołany przepis (tj. ust. 1) stanowi natomiast o „okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu **COVID**”. Stan taki ogłaszany jest na podstawie art. 46 ustawy z 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1239 ze zm.), przy czym trzeba tu zauważyć, norma tego przepisu umożliwia ogłoszenie takich szczególnych stanów dla różnych chorób (nie tylko COVID-19). Z kolei przepis art. 15zszs ust. 1, posługuje się kategorią „stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii **ogłoszonego z powodu COVID**” – takie sformułowanie przepisu wskazuje zatem wyraźnie, że rozwiązania (przynajmniej w omawianym zakresie) **mają charakter epizodyczny** przewidziany tylko dla zagrożenia związanego z epidemią konkretnego wirusa. Innymi słowy, w przypadku wystąpienia podobnej sytuacji (w tym ogłoszenia jednego z dwóch stanów, z art. 46 ustawy i zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi), ale związanej z innym patogenem (czy też innym kodem jednostki chorobowej; ICD), omawiane regulacje nie będą obowiązywały.

Na marginesie należy zauważyć tutaj rażącą niedokładność ustawodawcy, która może w zasadzie powodować wątpliwości co do możliwości stosowania omawianych regulacji. Mianowicie, stan zawieszenia biegu omawianych terminów (czy też nierozpoczynania przez nich biegu) ma trwać w okresie, o którym mowa w art. 15zszs ust. 1 uCOVID. Przepis ten, jak już wspomniano, stanowi o „stanie zagrożenia epidemicznego lub stanie epidemii ogłoszonym z **powodu COVID**” – natomiast obecnie istniejący stan epidemii zgodnie z § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r. poz. 491 ze zm.), wprowadza stan epidemii w związku „z zakażeniami **wirusem SARS-CoV-2**”. A zatem z formalnego i czysto językowego punktu widzenia, obecny stan epidemii, w myśl rozporządzenia jest innym stanem niż ten, o którym mowa w art. 15zszs ust. 1 uCOVID. Takich błędów polegających na niekonsekwencji



terminologicznej w omawianej ustawie jest zresztą więcej. Ustawodawca posługuje się różnymi określeniami takimi jak wspomniany „COVID”, „COVID-19” (np. art. 15zrz ust. 1, art. 15zsz ust. 3), czy też „SARS-CoV-2” (art. 15z ust. 1, art. 15zd ust. 1, art. 15zsq ust. 1). Wydaje się jednak, że kategorie te, na gruncie omawianej regulacji należy traktować synonimicznie.

Omawiany przepis art. 15zsz ust. 8 uCOVID ma dla instytucji milczenia administracji w *sensu stricto* fundamentalne znaczenie. **Postanowienie w nim zawarte oznacza, że ustawodawca w zasadzie faktycznie rezygnuje z tego rodzaju konstrukcji prawnej na okres obowiązywania tych szczególnych rozwiązań.** Trzeba jednak pamiętać, że od tej reguły zostały przewidziane wyjątki, o który mowa będzie w dalszej części opracowania.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że **zawieszenie** biegu terminów oznacza, że termin niejako „zatrzymuje się” z chwilą wystąpienia określonej okoliczności. Natomiast po ustaniu przeszkody, termin wraca do swojego dotychczasowego biegu. Innymi słowy, po ustaniu przeszkody (tu: stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego) termin będzie kontynuował swój bieg (termin nie będzie biegł „od nowa”). Zawieszenie biegu ze swojej istoty może dotyczyć tylko takiego terminu, który rozpoczął swój bieg. Innymi słowy, rozwiązanie to dotyczy tylko tych sytuacji, w której termin już biegł w chwili wejścia w życie uCOVID.

Wejście w życie Nowelizacji uCOVID **nie wstrzymuje jednak możliwości inicjowania przez podmioty uprawnione zgłaszania zamiaru dokonania określonych działań, których realizacja jest możliwa wskutek milczącego ukształtowania uprawnienia.** Podobnie ma się rzecz z sytuacją, w której organ prowadzący postępowanie jest zobligowany do zwrócenia się do innego organu o wydanie opinii czy dokonanie uzgodnienia, a przepisy łączą z upływem czasu określony skutek (np. przyjęcie pozytywnego uzgodnienia). Przepisy prawa materialnego w dalszym ciągu obowiązują. Ustawa nie oznacza zatem braku możliwości dokonywania zgłoszenia o budowie, zgłoszenia o uruchomieniu instalacji itp. Organ właściwy do przeprowadzenia tego rodzaju postępowań nie może zatem odmówić przyjęcia takiego podania. Jednakże, zgodnie z omawianym art. 15zsz ust. 8 złożenie tego podania **nie rozpoczyna biegu terminu, którego upływ mógłby prowadzić do ukształtowania się uprawnienia (czy obowiązku) podmiotu, wnoszącego to podanie.** Jak wynika to z dalszych regulacji (tj. art. 15zsz ust. 9 uCOVID) organy mogą wydać rozstrzygnięcie w tego rodzaju sprawach. A zatem można powiedzieć, że następuje tu epizodyczny powrót (przynajmniej w jakiejś mierze) do klasycznego sposobu kształtowania uprawnień jednostek – wymagający aktywności organu administracji publicznej. Kwestie te będą jednak omówione w dalszej części opracowania.

W tym miejscu trzeba jednak z całą mocą podkreślić, że **omawiane przepisy nie wstrzymują (nie zawieszają) postępowań w sprawach administracyjnych. Zawieszenie**



(wstrzymanie) odnosi się tylko do biegu terminów. Oznacza to, że postępowania muszą się toczyć, organy powinny nadal działać.

Stan zagrożenia epidemicznego czy też stan epidemii na terenie całego kraju jest ogłaszany w formie rozporządzenia ministra właściwego do spraw zdrowia. Istnienie takiego stanu zależy więc od jego formalnego wprowadzenia (obowiązujący obecnie stan epidemii został wprowadzony rozporządzeniem Ministra Zdrowia z 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, Dz. U. z 2020 r. poz. 491 ze zm.). Odwołanie tego stanu (a zatem również koniec okresu, w którym zastosowanie znajduje art. 15zzx ust. 8 w zw. z ust. 1 uCOVID) może nastąpić w drodze odrębnego rozporządzenia w tej materii. A zatem trwający obecnie okres epidemii z formalnego punktu widzenia zakończy się dopiero z chwilą wejścia w życie rozporządzenia o takiej treści. W konsekwencji należy uznać, że stan zawieszenia biegu terminów (czy też stan nierozpoczynania biegu nowych terminów), o których mowa w ustępie 8 omawianego przepisu, będzie trwał do chwili wejścia w życie rozporządzenia odwołującego stan epidemii.

III.3 Możliwość rozstrzygnięcia spraw, dla których ustawodawca przewidział możliwość milczącego ukształtowania uprawnienia

Wstrzymanie biegu terminów niezbędnych do milczącego ukształtowania się uprawnienia powoduje, że nie może ziszczyć się przewidziany przepisem warunek (bezskuteczny upływ terminu) niezbędny do przyjęcia, że następuje milczenie administracji *sensu stricto*. A zatem, jak była już o tym mowa, na czas epidemii ustawodawca zrezygnował w ogóle ze stosowania omawianej instytucji.

Jednocześnie ustawodawca w art. 15zszs ust. 9 uCOVID uregulował alternatywne możliwości kształtowania przez organy administracji publicznej sytuacji prawnej innych podmiotów. W przywołanym przepisie prawodawca stanowi bowiem, że w okresie epidemii, „organ lub podmiot może z urzędu wydać odpowiednio decyzję w całości uwzględniającą żądanie strony lub uczestnika postępowania, zaświadczenie o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu, wyrazić stanowisko albo wydać interpretację indywidualną”.

Trzeba tu zauważyć, że omawiany przepis **nie jest samoistną podstawą dokonywania przez podmioty administrujące** (organy i inne podmioty wykonujące administrację) **wymienionych w nim czynności** (wydanie decyzji, zaświadczenia itp.).

Możliwość ukształtowania w dany sposób sytuacji prawnej innego podmiotu jest uzależniona od tego czy odnoszące się do konkretnej sprawy przepisy prawa administracyjnego materialnego przewidują dla organu tego rodzaju kompetencję. Przedstawiona przeze mnie



interpretacja może być podważona z uwagi na fakt, że zakładając racjonalność ustawodawcy, każdy przepis jest potrzebny (do czegoś służy). Jeśli zatem art. 15zsz ust. 9 nie ustanawia samoistnej podstawy do konkretyzacji praw lub obowiązków jednostki, powstaje pytanie czy przepis ten jest on w uCOVID potrzebny, czemu służy? Odpowiedź na tak postawione pytanie jest dość prosta. Jest on potrzebny po to, aby *expressis verbis* upoważnić organy administracji publicznej do konkretyzowania uprawnień innych podmiotów (które zgodnie z obowiązującymi regulacjami mogły być ukształtowane milcząco) **pomimo wstrzymania biegu terminów**. W typowej sytuacji nie można przecież wydać rozstrzygnięcia w sytuacji, gdy nie biegnie żaden termin. Innymi słowy, w „normalnej” sytuacji nie można konkretyzować uprawnienia jednostki niejako „poza czasem”. Z uwagi jednak na szczególną sytuacją ustawodawca dokonał wyłomu – dokonanie zgłoszenia przez jednostkę nie powoduje początku biegu terminu, ale pomimo tego zgodnie z art. 15zsz ust. 9 uCOVID organ może skorzystać ze swoich kompetencji (uprawnień) do ukształtowania sytuacji prawnej jednostki.

Jednocześnie należy zwrócić tu uwagę na kolejny błąd czy też niedopatrzenie ustawodawcy. Mianowicie w art. 15zsz ust. 9 uCOVID nie uwzględniono możliwości np. dokonania zawiadomienia o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu (co ma istotne znaczenie w przypadku konstrukcji milczenia określanej mianem „milczącej zgody”). Kwestia ta zostanie szerzej wyjaśniona w kolejnej części opracowania.

III.4. Typy milczenia *sensu stricto* objęte modyfikacją wynikającą z uCOVID

Opisany powyżej skutek zawieszenia lub wstrzymania początku biegu terminów ustawodawca odnosi do trzech typów milczenia, z którymi przepisy odrębne łączą określone skutki polegające na powstaniu nowych uprawnień (obowiązków) w sferze materialnej.

III.4.A. Milczące załatwienie sprawy

Zgodnie z art. 15zsz ust. 8 pkt 1 uCOVID **bieg terminu na milczące załatwienie sprawy** nie rozpoczyna się a rozpoczęty ulega zawieszeniu.

Należy tu zauważyć, że kategoria „milczące załatwienie sprawy” była już wcześniej kategorią normatywną (tj. kategorią, którą posługuje się ustawodawca). Należy sięgnąć to do KPA, którego rozdział 8a działu II obejmujący art. 122a-122h został zatytułowany właśnie „Milczące załatwienie sprawy”. Trzeba przy tym pamiętać, że sam Kodeks nie ustanawia podstawy do istnienia instytucji milczenia *sensu stricto* – podstawa prawna do uznania, że skutek materialny może powstać poprzez milczenie **musi zawsze wynikać z przepisu prawa administracyjnego materialnego**. KPA zapewnia tylko pewną formalną procedurę postępowania przez organy w tego rodzaju przypadkach.



Zgodnie z art. 122a § 2 KPA milczące załatwienie sprawy może na gruncie tej regulacji przyjąć jedną z dwóch form – „**milczącej zgody**” oraz „**milczącego zakończenia postępowania**”. Obie te formy są pod pewnymi względami podobne do siebie. Zgodnie z art. 122a § 2 KPA milczenie organu po upływie określonego terminu powoduje przyjęcie, że sprawa została załatwiona w sposób, w całości uwzględniający żądanie strony.

Jednocześnie trzeba zwrócić uwagę, że procedura administracyjna uregulowana w KPA dotycząca milczącego załatwienia sprawy (tj. milczącego zakończenia postępowania oraz milczącej zgody) zgodnie z art. 122a § 1 KPA **znajduje zastosowania wówczas, gdy przepis szczególny tak stanowi**. Oznacza to po pierwsze, potwierdzenie faktu, że milczenie *sensu stricto* jest instytucją prawa materialnego (istnieje wówczas gdy przepis prawa administracyjnego materialnego to przewiduje) a po drugie, dla stosowania w takich przypadkach regulacji kodeksowej (tj. regulacji art. 122a – 122h KPA) przepisie ustanawiającym podstawę prawną milczenia w tym rozumieniu powinno istnieć *expressis verbis* wyrażone odesłanie do przepisów KPA. **W przypadku braku takiego odesłania rozwiązań rozdziału 8a działu II KPA nie stosuje się** (choćby stanowisko takie nie jest jednolicie przyjmowane w doktrynie).

Formy te różnią się jednak kompetencjami organów w końcowej fazie załatwiania sprawy. **Milczące zakończenie postępowania, następuje wówczas gdy organ nie wyda decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie (art. 122a § 2 pkt 1 KPA)**. Z taką formą milczącego załatwienia sprawy mamy do czynienia w sytuacji, w której przepis prawa materialnego **pozwala organowi na klasyczne zastosowanie prawa administracyjnego poprzez wydanie aktu administracyjnego** (pozytywnego lub negatywnego), natomiast ustawodawca przewiduje, że jeśli w określonym terminie organ takiego aktu nie wyda, **wówczas z upływem tego terminu zostanie ukształtowania sytuacja prawoadministracyjna jednostki**. Innymi słowy, konsekwencja milczenia organu ma tu tylko pewien skutek uboczny, a konstrukcja taka zapobiega bezczynności organu.

Przykładem sprawy, która może zakończyć się milczącym zakończeniem postępowania jest kwestia wpisu do ewidencji uczniowskiego klubu sportowego. Zgodnie z art. 4 ust. 4 ustawy z 25 czerwca 2010 r. o sporcie (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1468 ze zm.) wpis lub odmowa wpisu do ewidencji następuje w drodze decyzji. Natomiast zgodnie z art. 4 ust. 4b tej ustawy „sprawę wpisu się **za załatwioną milcząco** [pokręśl. – JP] w sposób w całości uwzględniający żądanie strony występującej z wnioskiem o wpis, jeżeli w terminie 30 dni od daty doręczenia wniosku właściwemu terytorialnie staroście, organ ten nie wyda decyzji o wpisie, albo decyzji o odmowie wpisu”. W omawianym przypadku organ może więc w klasyczny sposób ukształtować sytuację prawną podmiotu (poprzez decyzję pozytywną lub odmowną), natomiast jeśli we wskazanym terminie 30 dni tego nie uczyni, wówczas



ustawodawca łączy z takim stanem (milczeniem) określony skutek prawny – ukształtowanie sytuacji prawnoadministracyjnej następuje z mocy samego prawa. Podobne rozwiązanie przewidziano w art. 40e ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 470). Przepis ten reguluje problematykę przeniesienia praw i obowiązków z decyzji o udzielenia zezwolenia na zajęcia pasa drogowego na cele związane z komunikacją. Organ może rozstrzygnąć tę sprawę w sposób pozytywny lub negatywny z punktu widzenia wnioskodawcy, przy czym, w myśl ustępu 3 tego artykułu, sprawę taką „uznaje się **za załatwioną milcząco** [podkreśl. – JP] w sposób w całości uwzględniający żądania podmiotu występującego z wnioskiem, jeżeli w terminie 30 dni od daty doręczenia wniosku właściwemu organowi organ ten nie wyda decyzji w sprawie przeniesienia praw i obowiązków wynikających z zezwolenia”. Sytuacja jest tu więc analogiczna jak w poprzednim przykładzie.

W obu przedstawionych przykładach ustawodawca nadaje organom kompetencje do klasycznego (typowego) ukształtowania stosunku prawnomaterialnego. Natomiast jeśli organ tego nie uczyni w wyznaczonym czasie, to wskutek upływu terminu następuje ukształtowanie tego stosunku z mocy samego prawa – skutek jest taki jakby uwzględniono wniosek w całości.

W realiach prawnych ukształtowanych przez wejście w życie uCOVID termin umożliwiający milczące załatwienie sprawy nie biegnie aż do ustania stanu epidemii. Jak już jednak wspomniano, nie oznacza to, że organy administracji publicznej przestają działać – zawieszenie (wstrzymanie) na podstawie art. 15zsz ust. 8 uCOVID dotyczy biegu terminów, a nie postępowania administracyjnego w ogóle. Sprawy powinny być zatem załatwiane na bieżąco. Z tego też względu organy powinny wykonywać na bieżąco ogólne zadanie polegające na załatwianiu spraw, wynikające z art. 15zsz ust. 9 uCOVID. W przypadku, w którym na podstawie przepisów prawa materialnego mamy do czynienia z potencjalnym milczącym zakończeniem postępowania, **organ powinien wydać akt administracyjny o określonej treści, zgodnej z postanowieniami przepisów prawa** – a zatem wydać akt pozytywny lub negatywny z punktu widzenia jego adresata w zależności od spełnienia warunków przewidzianych w konkretnych normach prawnych.

III.4.B. Milcząca zgoda

Drugą formą „milczącego załatwienia sprawy” jest przewidziana w art. 122a § 2 pkt 2 KPA „milcząca zgoda”. Zgodnie z normą wynikającą z przywołanego przepisu, z taką formą milczącego załatwienia sprawy mamy do czynienia wtedy gdy „w terminie miesiąca od dnia doręczenia żądania strony właściwemu organowi administracji publicznej albo innym terminie określonym w przepisie szczególnym organ ten nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji



(milcząca zgoda)”. Z przytoczonej definicji wynika, że istoty tej formy należy upatrywać takiej konstrukcji, w której organ może albo milczeć (a w konsekwencji dojdzie do ukształtowania uprawnienia jednostki) albo wnieść sprzeciw (uniemożliwić bezskuteczny upływ terminu materialno-kompetencyjnego). Mamy tu więc sytuację, w której jedynym „aktywnym” „uzewnętrznionym” aktem organu jest możliwość wniesienia sprzeciwu. **Organ nie ma kompetencji do wydania decyzji (aktu administracyjnego), który w pozytywny sposób (zgodnie ze zgłoszeniem jednostki) kształtowałby prawa podmiotu administrowanego.**

Obecnie w przepisach prawa administracyjnego materialnego nie brakuje konstrukcji prawnych odpowiadających przywołanej kodeksowej definicji „milczącej zgody” (tylko przykładowo: art. 30 ust. 5 ustawy z 7 lipca 1994 r. ustawy - Prawo budowlane, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1186 ze zm.; czy też art. 152 ust. 4 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1396 ze zm.). Przepisy te stanowią, że jednostka może dokonać zgłoszenia zamiaru podjęcia jakichś działań, organ ma określony termin na wniesienie sprzeciwu i przy braku wniesienia sprzeciwu jednostka może przystąpić do wykonywania zgłoszonego działania (uprawnienia). Jednak przepisy te nie odsyłają do stosowania norm proceduralnych ujętych w art. 122a – 122h KPA. A zatem, kwestia ta nie powinna budzić szerszych wątpliwości.

Jednocześnie należy zwrócić tu uwagę na jedną z wielu wad omawianego art. 15zss uCOVID, o fundamentalnym znaczeniu. Mianowicie konstrukcja Kodeksowa milczącej zgody zakłada, że organ może przed upływem przewidzianego prawem terminu materialno-kompetencyjnego może, na podstawie art. 122c § 1 KPA **zawiadomić** stronę o braku sprzeciwu. Wówczas ukształtowanie uprawnienia następuje w dniu doręczenia tego zawiadomienia. Rozwiązanie to ma na celu umożliwienie skrócenia okresu niezbędnego do zaistnienia skutku prawnego zwłaszcza przy długich terminach. Organ nie działa w tym przypadku w formie decyzji administracyjnej czy zaświadczenia. W przepisie tym mowa bowiem o zawiadomieniu. Jednocześnie trzeba zwrócić uwagę, że art. 15zss ust. 9 uCOVID nie przewiduje możliwości takiego zawiadomienia. A zatem, w przypadku stosowania omawianych rozwiązań, należy uznać, że sprawa taka nie mogłaby zostać zakończona w okresie stanu epidemii. Zgodnie bowiem z art. 15zss ust. 8 w przypadku sprawy, w której ustawodawca przewiduje milcząca zgodę i odsyła do stosowania rozdziału 8a działu II KPA, termin materialno-kompetencyjny nie rozpoczyna biegu (lub zostaje zawieszony). Organ nie ma natomiast kompetencji do wydania decyzji pozytywnej – norma kompetencyjna przewiduje jedynie wniesienie sprzeciwu. Jednocześnie organ nie może skorzystać z art. 15zss ust. 9 uCOVID, albowiem ten nie przewiduje możliwości wcześniejszego zawiadomienia strony o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu. Przepis ten przewiduje jednak **możliwość wydania zaświadczenia o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu**. Jednocześnie można zauważyć, że na gruncie regulacji kodeksowej zostało przewidziane wydanie przez organ zaświadczenia, ale w myśl art.



122f § 1 dotyczy ono certyfikacji milczącego ukształtowania uprawnienia (jest to zaświadczenie o tym, że milcząco zostało ono ukształtowane – a zatem powinien upłynąć termin). A zatem zaświadczenie, o którym mowa w art. 15zsz ust. 9 uCOVID i o którym mowa w art. 122f KPA to dwa różne dokumenty. Pierwsze (z uCOVID) jest substytutem milczącej zgody. Zaświadczenia z art. 122f KPA dotyczy natomiast sytuacji już po ukształtowaniu wskutek milczenia (czy też zawiadomienia z art. 122c KPA) sytuacji prawnej jednostki.

A zatem w przypadku, w którym przepis prawa materialnego odsyła do stosowania kodeksowych przepisów dotyczących milczącej zgody a jednocześnie nie przewiduje możliwości wydania zaświadczenia, to sprawa taka będzie mogła w zasadzie zostać zakończona (poprzez milczenie) dopiero po ustaniu stanu epidemii.

III.4.C Inne sprawy przewidujące instytucję milczenia *sensu stricto* wymienione w art. 15zsz ust. 8 pkt 2 uCOVID

Poza przypadkami zaliczanymi do „milczącego zakończenia postępowania” (a zatem tych, które z mocy przepisów szczególnych w zw. z art. 122a § 1 KPA są załatwiane w trybie określonym w rozdziale 8a działu II KPA), ustawodawca w art. 15zsz ust. 8 pkt 2 uCOVID wstrzymuje bieg terminów występujących w innych sprawach, w których „brak wyrażenia przez organ sprzeciwu, wydania decyzji, postanowienia albo innego rozstrzygnięcia uprawnia stronę lub uczestnika postępowania do podjęcia działania, dokonania czynności albo wpływa na zakres praw i obowiązków strony lub uczestnika postępowania”. Przepis ten odnosi się do takich przypadków, które mogą odpowiadać omówionej konstrukcji kodeksowej. Jednocześnie objęty art. 15zsz ust. 8 pkt 2 uCOVID zakres przypadków, w których milczenie administracji kształtuje prawa lub obowiązki różnych podmiotów jest znacznie szerszy. Obejmuje on szereg różnych konstrukcji, które są przewidziane przepisami prawa administracyjnego materialnego.

Przede wszystkim należy zwrócić tu uwagę na **takie konstrukcje prawne, które w swojej istocie odpowiadają kodeksowej budowie „milczącej zgody”** (zob. art. 122a § 2 pkt 2 KPA). Są to najczęściej normy opierające się na modelu, w którym jednostka ma prawo zgłosić zamiar jakiegoś działania i w przypadku, w którym organ nie wniesie sprzeciwu w oznaczonym terminie, jednostka może przystąpić do zgłoszonego działania. Pomimo, jak widać, znaczącego podobieństwa tej konstrukcji do kodeksowej „milczącej zgody”. Trzeba jednak przypomnieć, że w przypadku braku odesłania w przepisach materialnych do stosowania rozdziału 8a działu II KPA (zgodnie z art. 122a § 1 KPA) do tego rodzaju konstrukcji stosuje się przepisy art. 122a-122h KPA.



Przykładów takich rozwiązań jest w obecnie obowiązującym porządku prawnym co najmniej kilkadziesiąt. **Tylko przykładowo** można tu wymienić:

- 1) Art. 30 ust. 5 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2019 r. poz. 1186 ze zm.) – zgłoszenie robót budowlanych;
- 2) art. 152 ust. 4 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1396 ze zm.) – zgłoszenie rozpoczęcia eksploatacji instalacji, z której emisja nie wymaga uzyskania pozwolenia;
- 3) art. 85 ust. 3 oraz art. 85a ust. 2 ustawy z 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 868 ze zm.) – zgłoszenie projektu niektórych robót geologicznych;
- 4) art. 31 ust. 1c ustawy z 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 499 ze zm.) - zgłoszenie zmian nieistotnych dotyczących opakowań i ulotek niezwiązanych z Charakterystyką Produktu Leczniczego.

Wszystkie podane przykłady wpisują się w przedstawiony wcześniej model, w którym brak wniesienia przez organ sprzeciwu w określonym terminie powoduje ukształtowanie się uprawnienia jednostki. **Co do zasady organy nie mają w tych przypadkach kompetencji do wydania decyzji aprobującej zgłoszenie.** Mogą albo milczeć albo wnieść sprzeciw.

Czy tego rodzaju sprawy mogą zostać załatwione pomimo, że wstrzymany zostaje bieg terminów, których upływ z mocy prawa kształtuje uprawnienie jednostki? Odpowiedź na to pytanie nie jest jednoznaczna – zależy bowiem od ukształtowania przepisów szczegółowych dla danych kategorii procedur zgłoszeniowych.

Zwrócić trzeba uwagę, że zgodnie z art. 15zss ust. 9 organy administracji publicznej organy mogą (pomimo braku biegu terminu) wydawać określone akty czy też zaświadczenia o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu, przy czym przepis ten w mojej ocenie nie jest podstawą materialną rozstrzygnięć, a jedynie deklaruje możliwość działania organu pomimo braku biegu terminów. Zatem podstaw do ukształtowania uprawnień jednostek należy poszukiwać w konkretnych ustawach regulujących tryb zgłoszeniowy. Odpowiedź na zadane pytanie o możliwość rozstrzygnięcia sprawy „zgłoszeniowej” wymaga zatem każdorazowej analizy przepisów materialnych. Różnice te można zauważyć już na podstawie przepisów, które wcześniej zostały podane jako przykłady takich spraw.

Jeśli chodzi o postanowienia art. 30 ust. 5aa ustawy - Prawo budowlane, to przepis ten ustanawia podstawę prawną do wydania (przed upływem terminu do wniesienia sprzeciwu) **zaświadczenia o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu.** W tym przypadku, na postawie art. 15zss ust. 8 uCOVID w zw. z art. 30 ust. 5a ustawy Prawo budowlane organ będzie mógł wydać zaświadczenie, z którego wydaniem ustawodawca łączy takie same skutki prawne jak



z bezskutecznym upływem terminu do wniesienia sprzeciwu – a skutek tego zaświadczenia zostanie ukształtowane z mocy prawa uprawnienie jednostki. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku art. 152 ust. 4a ustawy - Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z przywołanym przepisem „Organ właściwy do przyjęcia zgłoszenia może z urzędu, przed upływem terminu, o którym mowa w ust. 4 [tj. termin do wniesienia sprzeciwu – przyp. JP], wydać zaświadczenie o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu. Wydanie zaświadczenia wyłącza możliwość wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w ust. 4, oraz uprawnia zgłaszającego do rozpoczęcia eksploatacji instalacji”. Sytuacja w tym wypadku oraz podstawa prawna zaświadczenia będzie podobna jak w przypadku art. 30 ust. 5a ustawy - Prawo budowlane.

Jeśli chodzi natomiast o pozostałe dwa przykłady to w tych przypadkach ustawodawca nie nadaje uprawnienia do wydania zaświadczenia o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu. Brak jest też podstaw prawnych do wydania przez organy administracji publicznej jakichkolwiek decyzji administracyjnych poza sprzeciwem. Podobna sytuacja ma miejsce w innych przypadkach. W mojej ocenie wyklucza to możliwość załatwienia tego rodzaju spraw aż do czasu zakończenia stanu epidemii. Wydaje się zatem potwierdzać tezę, że uCOVID (w omawianym zakresie) jest aktem niestarannie przygotowanym, stworzonym bez głębszego zamysłu.

III.4.D. Milczące wyrażenie stanowiska przez organ

Zgodnie z art. 15zss ust. 8 pkt 3 uCOVID wstrzymanie biegu terminów następuje również w sytuacjach, w których ustawodawca przewiduje współdziałanie organów. Problematyka milczenia odnosi się co do organów współdziałających – tj. tych, które na prośbę organu prowadzącego postępowanie główne zobowiązane do przedstawienia swojego stanowiska w danej materii. Organy współdziałające z reguły powinny przedstawić swoje stanowisko (opinię, uzgodnienie, zgodę) w określonym terminie. W niektórych przypadkach ustawodawca przewiduje jednak, że brak wyrażenia stanowiska w tym terminie oznacza wydanie pozytywnej opinii, uzgodnienia czy też wyrażenie zgody, co umożliwia organowi prowadzącemu postępowanie główne dalsze procedowanie.

Warto zwrócić uwagę, że mówiąc w tym przypadku o „postępowaniu głównym” należy mieć na względzie bardzo szerokie rozumienie tego sformułowania i nie należy ograniczać go tylko do postępowania jurysdykcyjnego uregulowanego w KPA. Postępowanie administracyjne to po prostu ciąg pewnych czynności dokonywanych przez organ administracji publicznej dla osiągnięcia jakiegoś konkretnego celu. Może to być nie tylko wydanie decyzji czy innego aktu indywidualnego, ale może to również być procedura uchwałodawcza. Współdziałanie organów występuje bowiem w wielu zróżnicowanych aspektach działania administracji.



Przykładem współdziałania organów w procedurze uchwałodawczej, w której stanowisko organu współdziałającego może zostać ukształtowane milcząco jest chociażby art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2020 r. poz. 293). W trakcie procedury uchwalania planu miejscowego wójt jest obowiązany do zaopiniowania i uzgodnienia projektu z innymi organami. Organy te powinny wydać swoje stanowisko w przewidzianym terminie. Natomiast zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym „nieprzedstawienie stanowiska lub warunków, o których mowa w art. 24 ust. 2, w terminie, o którym mowa w ust. 1 i 1a, uważa się za równoznaczne odpowiednio z uzgodnieniem lub zaopiniowaniem projektu”. A zatem w tym przypadku milczenie organów współdziałających nie kształtuje uprawnień podmiotów spoza aparatu administracji publicznej – oznacza ono fikcję prawną przyjęcia jakiegoś stanowiska (uzgodnienia, opinii, zgody) przez organ współdziałający co wpływa na możliwość działania innego organu administracji publicznej.

Podobne przykłady można znaleźć dla ukazania sytuacji, w której współdziałanie organów będzie realizowane w ramach postępowania ogólnie jurysdykcyjnego zmierzającego do wydania indywidualnego aktu administracyjnego. Można wskazać tu chociażby treść art. 1 ust. 1 i 1a ustawy z 4 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 2278). Zgodnie z tym przepisem „Nabycie nieruchomości przez cudzoziemca wymaga zezwolenia. Zezwolenie jest wydawane, w drodze decyzji administracyjnej, przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, jeżeli sprzeciwu nie wniesie Minister Obrony Narodowej, a w przypadku nieruchomości rolnych, jeżeli sprzeciwu również nie wniesie minister właściwy do spraw rozwoju wsi”. Wydanie zezwolenia wymaga zatem współdziałania organu prowadzącego postępowanie (tj. ministra właściwego do spraw wewnętrznych) z organem współdziałającym (Minister Obrony Narodowej a w niektórych przypadkach również minister właściwy do spraw rozwoju wsi), który może wnieść sprzeciw. Zgodnie z ustępem 1a sprzeciw ten wyrażany jest w drodze postanowienia w terminie 14 dni. Jak wynika z orzecznictwa, brak wniesienia sprzeciwu w tym terminie oznacza, że organy współdziałające nie dostrzegają przeszkód w wydaniu zezwolenia. Termin tej jest ma zatem charakter materialno-kompetencyjny (por. wyrok NSA z 24 lutego 2011, II OSK 510/10). Skutek prawny milczenia nie kształtuje jednak bezpośrednio uprawnień jednostki ubiegającej się o wydanie zezwolenia. Raczej oznacza on możliwość organu prowadzącego postępowanie do legalnego wydania decyzji o określonej treści (tj. zezwolenia).

Oba wskazane przypadki potwierdzają, że milczenie *sensu stricto*, może odgrywać istotną rolę także w stosunkach pomiędzy organami administracji publicznej, które realizują swoje kompetencje w trybie współdziałania organów.



Jednocześnie, z mocy art. 15zsz ust. 8 pkt 3 uCOVID wstrzymany zostaje bieg terminów, których upływ jest niezbędny dla ukształtowania się uprawnień. Jednocześnie, warto zauważyć, że zgodnie z art. 15zsz ust. 9 uCOVID wśród wskazanych możliwych działań organów, należy wyróżnić możliwość „wyrażenia stanowiska”. W efekcie należy uznać, że pomimo braku biegu terminu, organy współdziałające mogą wydać opinię czy też dokonać uzgodnienia. Oczywiście możliwość ta jest uzależniona od istnienia konkretnej normy materialnej w ustawach ustanawiających obowiązek takiego współdziałania. Normy takie zostały zawarte chociażby w treści ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Prawodawca ustanawia tam bowiem obowiązek uzyskania opinii lub uzgodnienia poszczególnych organów (art. 17 pkt 6). Wynik tego współdziałania może być różny – mogą być to opinie pozytywne czy negatywne, mogą nastąpić uzgodnienia w całości poprzez brak uwag czy też organ współdziałający może określić warunki, od spełnienia których dokona uzgodnienia. **Na tej podstawie, w związku z treścią art. 15zsz ust. 9 uCOVID, organy współdziałające mogą zatem nadal wydawać swoje stanowiska pomimo, że termin do zajęcia stanowiska nie biegnie z uwagi na treść art. 15zsz ust. 8 pkt 3 uCOVID.** Podobna sytuacja występuje chociażby w art. 53 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który dotyczy uzgodnień w trybie współdziałania organów przy wydawaniu decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Sytuacja komplikuje się jednak wówczas, gdy przepis materialny jako jedyny aktywny przejaw współdziałania rozpoznaje możliwość wniesienia przez organ współdziałający sprzeciwu. Sytuacja taka ma miejsce w omawianym wcześniej art. 1 ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Podobnie jak w milczącej zgodzie organ współdziałający może tylko milczeć lub wnieść sprzeciw. Ustawodawca nie przewiduje tu bowiem żadnej innej kompetencji organu współdziałającego (w szczególności wyrażenia pozytywnego stanowiska). **W takim przypadku, uwzględniając charakter art. 15zsz ust. 9 uCOVID należy konsekwentnie przyjąć, że organ współdziałający nie może, z braku podstawy materialnej, wyrazić ewentualnego pozytywnego stanowiska.** Jednocześnie brak biegu terminu do wyrażenia sprzeciwu, uniemożliwi organowi prowadzącemu postępowanie główne wydanie finalnego rozstrzygnięcia sprawy. Jest to w mojej ocenie kolejny przykład braku rzetelności w przygotowaniu uCOVID.

Warto jednocześnie zwrócić uwagę, że zakres art. 15zsz ust. 8 pkt 3 w części dotyczącej biegu terminu „na wyrażenie przez organ stanowiska” nie ogranicza się tylko przypadków, w których ustawodawca posługuje się konstrukcją milczenia *sensu stricto*. Zgodnie z literalnym brzmieniem tego przepisu, odnosi się to do każdego przypadku, w którym miałyby nastąpić współdziałanie organów administracji publicznej. **Tylko przykładowo można wskazać tu na:**



- 1) art. 77 ust. 1 ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 283 ze zm.) – współdziałanie organów przy wydawaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach;
- 2) art. 46 ust. 4 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 65 ze zm.) – współdziałanie organów przy wydawaniu decyzji o wygaśnięciu trwałego zarządu;
- 3) art. 7 ust. 1 ustawy z 8 marca 2013 r. o środkach ochrony roślin (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1900 ze zm.) – współdziałanie organów przy wydawaniu zezwolenia na wprowadzenie środka ochrony roślin do obrotu.

W tych przypadkach, na podstawie literalnego brzmienia art. 15zss ust. 8 pkt 3 uCOVID wstrzymany zostaje bieg terminów do zajęcia stanowiska przez organy współdziałające. W tych przypadkach na podstawie przepisu prawa materialnego w związku z treścią art. 15zss ust. 9 uCOVID organy współdziałające będą mogły jednak w konkretnych sprawach wyrażać swoje stanowiska.

III.4.E Milczenie organu przy wydawaniu interpretacji indywidualnej.

Wspomniany już art. 15zss ust. 8 pkt 3 uCOVID przewiduje dodatkowo, iż nie biegają terminy w postępowaniach, w których organy administracji publicznej są zobowiązane do wydania interpretacji indywidualnej. Nie ma przy tym znaczenia czy przepisy przewidują, że brak wydania interpretacji w określonym terminie będzie oznaczał milczące przyjęcie interpretacji stwierdzającej prawidłowość stanowiska podmiotu wnioskującego o wydanie takiego aktu. Z literalnego brzmienia przepisu wynika bowiem, że zawieszony zostaje bieg terminów **do wydania każdego rodzaju interpretacji indywidualnych**.

Od razu należy zwrócić uwagę na wyłączenie z zakresu tego przepisu interpretacji indywidualnych, o których mowa art. 14b i n. ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 900 ze zm.). W tym wypadku, ustawodawca przewidział odrębne rozwiązania określone w art. 31g uCOVID.

Wracając do problematyki wstrzymania przewidzianych w poszczególnych przepisach prawa administracyjnego biegu terminów do wydania interpretacji indywidualnej, to wydaje się, że ustawodawca miał tu na myśli przede wszystkim interpretacje wydawane na podstawie art. 34 ustawy z 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1292 ze zm.). Trudno jest bowiem zidentyfikować na gruncie obowiązującego porządku prawnego



inne przypadki wydawania interpretacji indywidualnych. Jeśli taki był główny zamiar ustawodawcy, to powstaje pytanie o celowość tego zabiegu, zwłaszcza z uwagi na treść art. 34 ust. 12 Prawa przedsiębiorców, który stanowi, że do procedur wydawania interpretacji indywidualnych stosuje się przepisy rozdziału 8a działu II KPA (tj. przepisy dotyczące milczącego załatwienia sprawy). W takim przypadku, z uwagi na fakt, że stanowisko organu dotyczące interpretacji indywidualnej może zostać „przyjęte” milcząco, jeśli organ nie zajmie żadnego stanowiska w terminie 30 dni, to wystarczające do wstrzymania biegu terminów wydaje się treść art. 15zszs ust. 8 pkt 2 uCOVID. Nie ma bowiem wątpliwości, że milczenie organu wpływa w tej sytuacji na zakres praw i obowiązków strony.

Trzeba zauważyć, że na zasadach określonych w art. 34 Prawa przedsiębiorców wydawane są m. in. interpretacje dotyczące obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym, zasad obliczania składek na ubezpieczenia społeczne itp. wydawane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (art. 83d ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 266 ze zm.) czy interpretacje w zakresie opłacania składek na ubezpieczenia społeczne przez rolników wydawane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (art. 62a ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 174).

Niezależnie od przyjętej podstawy prawnej – czy będzie to art. 15zszs ust. 8 pkt 2 lub pkt 3 uCOVID – bieg terminów na wydanie interpretacji indywidualnej zostaje wstrzymany. Jednocześnie na podstawie art. 15zszs ust. 9 uCOVID właściwe organy mogą wydawać interpretacje indywidualne pomimo tej okoliczności.

IV. Milczenie *sensu stricto* Komisji Nadzoru Finansowego

Omawiając problematykę regulacji uCOVID w zakresie milczenia administracji, w wyniku którego zostaje ukształtowana sytuacja materialnoprawna innego podmiotu, należy zwrócić uwagę na regulację szczególną zawartą w art. 31za tej ustawy. Przepis ten ma charakter szczególnych wobec omówionego wcześniej art. 15zszs ust. 8 i 9 uCOVID. Art. 31za dotyczy bowiem biegu terminów w sprawach, których załatwienie leży w kompetencjach Komisji Nadzoru Finansowego. Zgodnie z tym przepisem w przypadku ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii „bieg terminów do podjęcia przez Komisję Nadzoru Finansowego czynności, w tym czynności nadzorczych, terminów załatwiania spraw oraz **terminów przewidzianych do wydania decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie albo wniesienia sprzeciwu [podkreśl. – JP]** nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu do dnia odwołania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii (...)”. Spośród szerokich zadań KNF w zakres jej kompetencji wchodzi również



załatwianie spraw indywidualnych. Do części z tych spraw ustawodawca zdecydował się skorzystać z konstrukcji milczenia, które kształtuje sytuację prawną podmiotów spoza aparatu administracji publicznej. Sprawy te zostały przewidziane w wielu ustawach regulujących działalność w ramach szeroko rozumianego rynku finansowego – można odnaleźć je chociażby w **(wyliczenie tylko przykładowe)**:

- 1) Art. 25g ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2357 ze zm.) – sprawa zawiadomienia o zamiarze nabycia określonego pakietu akcji banku krajowego;
- 2) Art. 70v ustawy z 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 95 ze zm.) – w sprawie powiadomienia przez zarządzającego ASI o planowanej istotnej zmianie warunków wykonywania działalności;
- 3) Art. 296 ustawy z 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 381 ze zm.) – w sprawie powiadomienia o planie połączenia zakładów ubezpieczeń lub zakładów reasekuracji.

Pomimo wstrzymania biegu terminów (zawieszenie w toczących się sprawach lub nierozpoczynanie biegu w sprawach nowych, zainicjowanych po wejściu w życie uCOVID), wydaje się, że w drugiej części art. 31za ust. 1 uCOVID ustawodawca dopuszcza rozstrzygnięcie spraw, o których mowa. **Redakcja tego przepisu jest jednak bardzo niejasna** (żeby nie powiedzieć wręcz absurdalna). Niejasność tak przejawia się w tym, że zgodnie z art. 31za ust. 1 uCOVID bieg terminów do podjęcia przez KNF czynności (nadzorczych, do załatwienia sprawy, do wniesienia sprzeciwu) zostaje wstrzymany do dnia zawieszenia stanu epidemii (lub stanu zagrożenia epidemicznego), „**chyba że Komisja Nadzoru Finansowego wyda decyzję załatwiającą sprawę, dokona czynności, wyda decyzję lub postanowienie kończące postępowanie w sprawie albo wniesie sprzeciw**”. Redakcja tego przepisu budzi, jak widać, poważne wątpliwości. Zgodnie z nim należy wywnioskować, że **bieg terminu np. do wydania decyzji zostaje wstrzymany, chyba że KNF wyda tą decyzję**. Jedynym sensowym wyjaśnieniem tej części art. 31za ust. 1 uCOVID jest przyjęcie następującej interpretacji. **Po pierwsze**, należy odczytywać to jako ogólną kompetencję do dokonywania określonych czynności pomimo braku biegu terminów (podobnie jak ma to miejsce w przypadku art. 15zss ust. 9 uCOVID) – co do tego nie ma większych wątpliwości. **Po drugie**, sformułowanie wskazujące, że „terminy do dokonania czynności są wstrzymane, chyba że organ dokona tej czynności”, można odnosić również do faktu, że w przypadku wydania czy dokonania danej czynności przez KNF i doręczenia np. decyzji, to rozpoczynają swój bieg terminy do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy a następnie terminy do wydania decyzji drugoinstancyjnej przez KNF. Jeśli chodzi jednak o to drugie stwierdzenie, to oznaczałoby,



że jest to przepis szczególnie wobec ogólnych regulacji uCOVID, która zakłada przecież m. in. wstrzymanie biegu terminów procesowych (a zatem również terminu do wniesienia odwołania w sprawach administracyjnych – por. art. 15zszs ust. 1 pkt 6 uCOVID). Wydaje się jednak, że nie taki był cel projektodawców a następnie ustawodawcy uchwalającego uCOVID. Z uzasadnienia projektu wynika jednoznacznie, że zamiarem było wstrzymanie biegu terminów do dokonywania czynności przez KNF. Z tego też względu należałoby wykluczyć drugą ewentualną konsekwencję omawianego art. 31za ust. 1 uCOVID, chociaż jego redakcja jest wątpliwa, jeśli chodzi o jakość i może być różnie interpretowana.

Przyjmując, że art. 31za ust. 1 uCOVID pełni podobną funkcję jak omawiany wcześniej art. 15zszs ust. 9 tej ustawy, realnej możliwości wydawania przez KNF poszczególnych aktów czy podejmowania określonych czynności należy poszukiwać w przepisach materialnych. Oznacza to, że aktualne pozostają poprzednie rozważania dotyczące rozwiązań przewidzianych w art. 15zszs ust. 8 uCOVID.

V. Bezczynność organów administracji publicznej

Jak była o tym mowa wcześniej, innym zagadnieniem (powiązany z milczeniem administracji), które zostało zmodyfikowane na mocy uCOVID jest kwestia bezczynności administracji publicznej. Problematykę tę reguluje art. 15zszs ust. 10 tej ustawy. Zgodnie z nim na czas okresu, o którym mowa w ust. 1 art. 15zszs (tj. w okresie trwania „stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID” – por. w tym zakresie wcześniejsze uwagi co do stosowanej terminologii), nie stosuje się przepisów o bezczynności organów (przede wszystkim art. 37 i 38 KPA czy art. 141-142 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 900 ze zm.), przepisów o obowiązku organu i podmiotu prowadzących postępowanie lub kontrolę do powiadomienia strony lub uczestnika postępowania o niezalutwieniu sprawy w terminie (np. art. 36 KPA, art. 140 Ordynacji podatkowej).

Ponadto zgodnie z art. 15zszs ust. 10 pkt 2 uCOVID, organom lub podmiotom prowadzącym postępowanie lub kontrolę nie wymierza się kar, grzywien ani nie zasądza się od nich sum pieniężnych na rzecz skarżących za niewydanie rozstrzygnięć w terminach określonych przepisami prawa (np. art. 35 ust. 6 pkt 1 ustawy - Prawo budowlane). Warto przy tym zaznaczyć, że ustawodawca rezygnuje z nakładania kar (grzywien) **tylko za niewydanie rozstrzygnięcia w terminie przewidzianym przez prawo.**