



Warszawa, dnia 18 listopada 2025 r.

Opinia

Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych

**dotycząca projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych w sprawach rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco
(wersja z dnia 20 października 2025 r.)**

I. Przedmiot i cel opinii

Przedmiotem opinii jest rządowy projekt o charakterze tzw. „ustawy horyzontalnej”, wprowadzający – jednocześnie do kilkunastu aktów – mechanizmy milczącego załatwiania spraw, milczących uzgodnień albo automatycznego uznania braku zastrzeżeń organu współdziałającego. Projekt - w zamyśle jego twórców - jest motywowany potrzebą „urealnienia” terminów administracyjnych, przyśpieszenia postępowań i ograniczenia kosztów po stronie organów oraz przedsiębiorców, czego obraz przedstawiono w OSR i w uzasadnieniu.

Z perspektywy samorządu zawodowego radców prawnych, którego członkowie (radcowie prawni) świadczą pomoc prawną, zarówno na rzecz organów administracji, jak i przedsiębiorców, konieczna jest ocena: (1) czy mechanizmy milczące są wprowadzane tam, gdzie rzeczywiście jest to bezpieczne ustrojowo i materialnoprawnie; (2) czy projekt zachowuje zgodność z ustawą – Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: „KPA”) (dział II, rozdział 8a); (3) czy nie narusza standardów unijnych w zakresie niektórych regulacji.



II. Ocena ogólna

Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych stanowi kolejną próbę wdrożenia koncepcji tzw. „milczącego załatwienia sprawy” w szerszym zakresie, wychodząc poza ramy ogólne określone w dziale II rozdziale 8a Kodeksu postępowania administracyjnego. Projekt obejmuje jednocześnie kilkanaście odrębnych ustaw, wprowadzając do nich rozwiązania oparte na fikcji pozytywnego rozstrzygnięcia, braku sprzeciwu lub automatycznego uzgodnienia stanowiska organu współdziałającego. Zabieg ten ma, zgodnie z uzasadnieniem, służyć zwiększeniu sprawności działania administracji publicznej oraz poprawie warunków prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców.

Z perspektywy zasad prawidłowej legislacji, standardów konstytucyjnych i doświadczeń praktyki stosowania prawa, należy jednak ocenić, że proponowane rozwiązania – choć w części uzasadnione – zostały opracowane w sposób nadmiernie uogólniony, nieuwzględniający specyfiki poszczególnych postępowań administracyjnych oraz konstytucyjnej roli administracji publicznej jako strażnika interesu publicznego. Prawo administracyjne nie jest wyłącznie zbiorem procedur – jest także instytucjonalną gwarancją bezpieczeństwa wspólnoty. Zbyt szerokie zastosowanie milczących rozstrzygnięć może prowadzić do erozji tej funkcji.

W opinii Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Izby Radców Prawnych kierunek upraszczania procedur administracyjnych jest zrozumiały i pożądanym, ale środek wybrany przez projektodawcę jest zbyt uproszczony jak na złożoność materii, którą obejmuje. Deregulacja nie może oznaczać rezygnacji z rzetelności, a sprawność – z gwarancji. Administracja publiczna, nawet działająca w duchu gospodarczego pragmatyzmu, musi pozostać instytucją zaufania publicznego, zdolną do oceny, wyważenia interesów i ochrony wartości wspólnych, a nie wyłącznie „zegarem” odliczającym ustawowe terminy.

Zasadniczy cel projektu, jakim jest usprawnienie postępowań administracyjnych, pozostaje zgodny z konstytucyjnymi zasadami zaufania obywateli do państwa (art. 2 Konstytucji RP) oraz prawem do dobrej administracji, wyrażonym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego



i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Należy jednak zauważyć, że sama technika milczącego załatwienia sprawy jest instrumentem wyjątkowym, który w sposób istotny ogranicza element kontroli i motyw uznania administracyjnego. Jej nadmierne i nieadekwatne rozszerzanie prowadzi do zatarcia granicy pomiędzy funkcją reglamentacyjną administracji a funkcją czysto rejestracyjną, co w konsekwencji może osłabić ochronę wartości publicznych takich jak bezpieczeństwo, zdrowie, środowisko czy interes finansów publicznych.

Należy podkreślić, że projekt ustawy deregulacyjnej jest przedsięwzięciem odważnym, jednakże wymagającym rozwagi i mądrego wyważenia interesów publicznych i indywidualnych. Wprowadzenie mechanizmu milczącego załatwienia spraw może w określonych, ściśle zdefiniowanych obszarach stanowić realny krok w stronę przyspieszenia procedur, zwiększenia pewności prawa i odbudowy zaufania obywateli do instytucji publicznych. Jednakże projekt w obecnym brzmieniu posługuje się tym instrumentem zbyt szeroko i bez niezbędnego zróżnicowania ryzyka, co czyni z milczącej zgody środek pozornie techniczny, a w istocie – legislacyjnie wątpliwy.

Państwo prawa nie może rezygnować z funkcji ocennej tam, gdzie od decyzji organu zależy bezpieczeństwo ludzi, ochrona środowiska, zdrowie publiczne czy stabilność finansowa wspólnoty. W takich sferach milczenie administracji nie jest oznaką efektywności, lecz może być potraktowane jako zaniedbanie konstytucyjnego obowiązku czuwania nad dobrem wspólnym (art. 1 i art. 5 Konstytucji RP). Nie można uznać za właściwe, aby o dopuszczalności imprezy masowej, dopuszczeniu instalacji odpadowej lub inwestycji wodnej decydował upływ czasu, a nie wiedza, ocena i odpowiedzialność organu.

Projekt, w wielu miejscach, traktuje milczące załatwienie sprawy jako środek technicznej dyscypliny organów, a nie jako świadomą konstrukcję dogmatyczną opartą na analizie ryzyka i rodzaju dobra prawnie chronionego. Takie podejście prowadzi do niebezpiecznego uproszczenia: identyczna technika (fikcja pozytywnego rozstrzygnięcia) ma obowiązywać zarówno w sprawach o marginalnym znaczeniu materialnym, jak i w sprawach, w których rozstrzygnięcie organu decyduje o realizacji celów publicznych. Brak zróżnicowania tego



rodzaju spraw powoduje, że projekt nie wydaje się spełniać kryterium proporcjonalności i adekwatności regulacji do charakteru przedmiotu sprawy.

Projekt ma charakter ustawy horyzontalnej, ingerującej jednocześnie w wiele odrębnych gałęzi administracji: od podatków lokalnych, przez gospodarkę odpadami, po kwestie środowiskowe, oświatowe i finansowe. W konsekwencji dochodzi do naruszenia spójności systemowej – przyjęcie jednolitego modelu milczącego załatwiania spraw w tak różnych dziedzinach prowadzi do rozchwiania granic między uznaniem a automatyzmem administracyjnym.

Z punktu widzenia zasad techniki prawodawczej należy zauważyć, że brak jest w projekcie jednolitej metodologii terminów i skutków milczenia. W poszczególnych ustawach wprowadza się terminy 14, 30 lub 60 dni, bez wyjaśnienia przyczyn różnicowania, a w niektórych przypadkach bez wskazania, czy termin ulega zawieszeniu w razie wezwania do uzupełnienia braków. Takie niespójności mogą prowadzić do rozbieżności w praktyce stosowania oraz do licznych sporów sądowych.

Ocena skutków regulacji (OSR) towarzysząca projektowi w sposób oczywisty nie odzwierciedla rzeczywistego wpływu proponowanych zmian na sektor finansów publicznych, w szczególności na jednostki samorządu terytorialnego. Milczące zwolnienia lub umorzenia podatkowe, które z mocy prawa pozbawiają organ gminy kompetencji do weryfikacji przesłanek ulgi, stanowią bezpośrednią ingerencję w dochody własne samorządów. OSR stwierdza jednak, że „regulacja nie będzie miała wpływu na dochody i wydatki sektora finansów publicznych” – co wydaje się oceną kontrowersyjną.

Podobnie, brak analizy wpływu projektu na sądy administracyjne (wzrost liczby skarg w sprawach powiązanych z milczeniem administracji) decyzji lub zaświadczeń) oznacza niedoszacowanie skutków po stronie wymiaru sprawiedliwości. W tej części OSR wymaga zasadniczej korekty i uzupełnienia.

Polska, jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, jest zobowiązana do zapewnienia skutecznej administracji w dziedzinach takich jak ochrona środowiska, gospodarka wodna, gospodarka odpadami, bezpieczeństwo produktów i nadzór finansowy.



Mechanizmy „tacit consent” (milczącej zgody) są w prawie europejskim dopuszczalne są zasadniczo tam, gdzie decyzja organu nie wymaga oceny merytorycznej, a skutki mają charakter czysto proceduralny. Należałoby więc przeprowadzić gruntowną analizę (i zawrzeć to w OSR) w jaki sposób proponowane zmiany mają się do wymogów prawa Unii Europejskiej. Za istotne należałoby dokonanie oceny, czy projektowane rozwiązania nie naruszają zasady proporcjonalności oraz spełniają wymóg ostrożności. Problem ten powinien zostać gruntownie przepracowany przed wprowadzeniem proponowanych rozwiązań do Sejmu.

Należy również wyraźnie wskazać, że uzasadnienie projektu wprost przyznaje, że rozwiązania „nie były analizowane na tle porównawczym”, a jedynie „inspirowano się doświadczeniami innych państw UE”. Taka lakoniczność jest niewystarczająca przy regulacji dotyczącej dziedzin objętych prawem unijnym – zwłaszcza w zakresie ochrony środowiska, gospodarki wodnej czy funduszy inwestycyjnych. W tych obszarach dyrektywy UE nakładają na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia faktycznej kontroli organu przed wydaniem zezwolenia. Mechanizm milczącej zgody może zatem pozostawać w kolizji z prawem UE, jeśli nie zostaną przewidziane odpowiednie gwarancje proceduralne.

Wprowadzenie pozytywnej fikcji prawnej bez równoczesnego ustanowienia klauzul bezpieczeństwa (np. wstrzymania skutku w razie zagrożenia życia, zdrowia, środowiska lub bezpieczeństwa publicznego) powoduje, że projekt może w praktyce generować sytuacje sprzeczne z zasadą proporcjonalności i zasadą praworządności. Administracja publiczna, jako depozytariusz interesu publicznego, nie może być pozbawiona możliwości interwencji w sprawach, w których zaniechanie działania mogłoby prowadzić do szkody w interesie zbiorowości.

Projekt zakłada jednocześnie obowiązek wydawania zaświadczeń o milczącym załatwieniu sprawy, lecz nie przewiduje utworzenia jakiegokolwiek rejestru lub elektronicznego systemu ewidencji takich przypadków. W efekcie organy wyższego stopnia oraz sądy administracyjne mogą zostać pozbawione w istotnym możliwości bieżącej kontroli liczby i zakresu zastosowań fikcji prawnych. Dla przejrzystości życia publicznego i efektywności nadzoru rządowego nad administracją, wprowadzenie takiej ewidencji wydaje się godne rozważenia.



III. Potrzeba właściwej selekcji instrumentów administracyjnych

Projektodawca słusznie identyfikuje problem nadmiernej formalizacji i przewlekłości postępowań. Niewątpliwie należy wzmocnić dyscyplinę terminową organów, uprościć wymogi dowodowe, zredukować obowiązki informacyjne oraz rozwijać cyfryzację. Jednakże narzędziem do tego nie powinno być automatyczne wprowadzanie milczenia administracji w miejsce decyzji wymagającej merytorycznej analizy. Usprawnienie administracji powinno opierać się na:

- lepszej organizacji pracy organów,
- elektronizacji postępowań,
- szkoleniach kadry urzędniczej, oraz
- jasnych sankcjach za przewlekłość – a nie na zastąpieniu decyzji fikcją prawną.

Wprowadzenie milczącego załatwienia sprawy powinno być ograniczone zasadniczo do postępowań ewidencyjnych i formalnych, gdzie organ nie ma kompetencji uznaniowych, a jego rola sprowadza się do weryfikacji danych i przyjęcia zgłoszenia. W pozostałych obszarach – zwłaszcza dotyczących środowiska, budownictwa, bezpieczeństwa czy podatków – technika ta powinna być jednoznacznie wyłączona.

Wobec powyższego, Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji KIRP rekomenduje:

1. szczegółową, ponowną analizę wszystkich przepisów projektu wprowadzających milczące rozstrzygnięcia w sferach ochrony środowiska, bezpieczeństwa publicznego, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami;
2. utrzymanie mechanizmu milczącego załatwienia spraw wyłącznie tam, gdzie:
 - decyzja ma charakter deklaratoryjny lub ewidencyjny,
 - przesłanki są jednoznaczne i niesporne,



- nie występuje ryzyko naruszenia dóbr prawnie chronionych;

3. doprecyzowanie przepisów o charakterze proceduralnym – określenie sposobu liczenia terminów, formy zaświadczenia o milczącym załatwieniu sprawy, trybu weryfikacji oraz konsekwencji błędnego zastosowania fikcji;
4. uzupełnienie OSR o rzetelną analizę finansową, prawnoporównawczą i unijną;
5. być może wprowadzenie ogólnego przepisu wyłączającego stosowanie milczącego załatwienia sprawy w postępowaniach, których przedmiotem jest bezpieczeństwo, życie lub zdrowie ludzi, ochrona środowiska i zasobów naturalnych.

IV. Wnioski końcowe

Projekt ustawy deregulacyjnej jest ważnym sygnałem potrzeby modernizacji i racjonalizacji administracji publicznej, ale jego obecna konstrukcja wymaga znacznego zawężenia zakresu i pogłębienia refleksji systemowej. Jednakże, milczenie administracji nie może zastąpić jej działania, podobnie jak szybkość nie może zastąpić rzetelności. Każde uproszczenie procedury musi iść w parze z zachowaniem gwarancji prawnych, które chronią obywatela, środowisko i dobro wspólne. Reforma, która ma „usprawnić” państwo, nie może go jednocześnie pozbawić odpowiedzialności.

Podsumowując, kierunek projektu – ukierunkowany na uproszczenie procedur i zwiększenie szybkości działania administracji – należy ocenić pozytywnie w zakresie deklarowanych celów. Jednakże przyjęta metoda legislacyjna i sposób rozszerzenia konstrukcji „milczącego załatwienia sprawy” budzą poważne zastrzeżenia natury systemowej, aksjologicznej i konstytucyjnej.

Zastosowanie jednolitego schematu do spraw o zróżnicowanym ciężarze gatunkowym prowadzi do nieproporcjonalnego ograniczenia funkcji gwarancyjnych administracji publicznej. Ustawa wymaga zatem pogłębionej redakcji, ponownej analizy skutków regulacji



oraz wprowadzenia mechanizmów bezpieczeństwa prawnego, które pozwolą zachować równowagę pomiędzy efektywnością działania administracji a ochroną interesu publicznego.

Szczegółowa analiza projektu ujawnia kilka istotnych braków o charakterze systemowym:

- 1) brak zróżnicowania poziomu ryzyka – ten sam mechanizm zastosowano wobec spraw czysto formalnych i spraw wysokiego ryzyka (np. podatki a bezpieczeństwo). To przejaw nadmiernego ujednolicenia materii, która wymaga subtelnego podejścia;
- 2) niepełna ocena skutków regulacji (OSR) – twórcy projektu twierdzą, że wprowadzenie milczących zwolnień i umorzeń podatkowych nie wpłynie na dochody publiczne, co jest oczywistym błędem; brak także oceny wpływu na sądy administracyjne – tymczasem zwiększenie liczby sporów o istnienie lub zakres skutków „milczenia” jest niemal pewne.
- 3) brak analizy prawnoporównawczej i unijnej – projekt wprost przyznaje, że nie przeprowadzono takiej analizy. Tymczasem w prawie europejskim mechanizmy „tacit consent” są ściśle ograniczone do spraw nieocennych i ściśle regulowanych proceduralnie;
- 4) niekompletne przepisy przejściowe – brak spójnego momentu wejścia w życie nowych rozwiązań w obszarach środowiskowych i inwestycyjnych może prowadzić do kolizji ze sprawami w toku, a w konsekwencji do sporów sądowych i wątpliwości co do skutków prawnych.

Autor opinii: Prof. zw. dr hab. Rafał Stankiewicz, Kierownik Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych