

KODEKS POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Komentarz

Andrzej Wróbel, Małgorzata Jaśkowska
Martyna Wilbrandt-Gotowicz

KOMENTARZE

WYDANIE **8**

KODEKS POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Komentarz

Andrzej Wróbel, Małgorzata Jaśkowska
Martyna Wilbrandt-Gotowicz

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

KOMENTARZE

WYDANIE

8

Stan prawny na 1 lutego 2020 r.

Opracowanie bibliograficzne

Dr Robert Kędziora

Wydział Administracji i Nauk Społecznych, Politechnika Warszawska

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne

JustLuk

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Komentarze do poszczególnych artykułów napisali:

Andrzej Wróbel: art. 1–96, 97–144, 154–155a, 161–163a, 180–189k, 260a–260g;

wstępy do: dział I rozdz. 1–3, 6, 7, 10, dział II rozdz. 1, 2, 4, 6, 8a, dział IV, IVa, VIIa

Małgorzata Jaśkowska: art. 145–153, 156–160, 163b–163h, dział V, art. 217–259, 261–269

Martyna Wilbrandt-Gotowicz: art. 96a–96n; wstęp do: dział II, rozdz. 5a

... Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni


SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8187-387-1

8. wydanie

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

dla decyzji o podjęciu działania. W piśmiennictwie przyjmuje się, że najbardziej oczywistym sposobem, aby nie zrobić czegoś, jest niepowodzenie w robieniu tego, co należy lub chce się zrobić, próba zrobienia czegoś, ale bez rezultatu. Istnieją różne możliwe przyczyny niepowodzenia w ten sposób, w zależności od tego, czy niepowodzenie wynika z braku umiejętności, niewystarczającego wysiłku, wadliwego wykonania, niewystarczających informacji, niewystarczających zasobów lub braku współpracy ze strony innych osób lub oddziaływania sił przyrody (K. Bach, *Refraining...*, s. 52–54).

14. Zaniechanie działania ma charakter normatywny, ponieważ oczekiwanie, że ktoś powinien coś uczynić, także ma charakter normatywny; w tym sensie zaniechanie jest logicznie i funkcjonalnie powiązane z niewykonywaniem obowiązku. Zaniechanie może być celowe, stanowić rezultat niewiedzy czy zwykłego zapomnienia lub niedbalstwa. Zaniechanie, podobnie jak działanie, jest czymś, co zostało zrobione. Zaniechanie jest zasadniczo elementem lub rodzajem postępowania (zob. P. Smith, *Feinberg and the failure to act*, „Legal Theory” 2005/11(3), s. 242). Zaniechanie zawsze jest osadzone w szerszej opisywanym sposobie postępowania. Ponieważ jest ono kontekstowo uformowane, zawsze musi być rozumiane w szerszym kontekście postępowania, praktyki lub aktywności (P. Smith, *Feinberg and the failure...*, s. 244).
15. Z powyższego wynika, że w odniesieniu do milczącego załatwienia sprawy możliwe jest zastosowanie konstrukcji powstrzymywania się od działania, przy czym działaniem (przy uwzględnieniu kontekstu normatywnego) jest wydanie decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie albo wniesienie sprzeciwu w drodze decyzji. Wymaga szczególnego podkreślenia, że nie chodzi tu o powstrzymywanie się przez organ administracji publicznej od jakichkolwiek działań (czynności proceduralnych), lecz wyłącznie o powstrzymywanie się od działań wyżej wskazanych. Nie ma bowiem wątpliwości, że organ administracji publicznej, do którego wpłynie żądanie strony, powinien dokonać pewnych niezbędnych czynności, aby jego niedziałanie było racjonalne i wywołało oczekiwany skutek, np. powinien dokonać oceny podania (żądania) wniesionego przez stronę pod kątem spełnienia wymagań formalnych. Zastosowanie konstrukcji zaniechania jako niespełnienia normatywnego obowiązku jest oczywiście nieuzasadnione, ponieważ art. 122a ani odpowiadające jego treści przepisy szczególne nie zobowiązują organu administracji publicznej do wydawania takich rozstrzygnięć, lecz upoważniają do ich niewydawania (niewniesienia). Niewydanie decyzji lub niewniesienie sprzeciwu nie stanowi zatem naruszenia obowiązku, przeciwnie – stanowi realizację kompetencji do powstrzymywania się od tego rodzaju działań.
16. Należy założyć, że organ administracji publicznej powstrzymuje się od działania, tj. nie wydaje decyzji lub nie wnosi sprzeciwu, w celu wywołania skutku prawnego tego działania, tj. milczącego załatwienia sprawy.

Art. 122a. [Uznanie sprawy za załatwioną milcząco]

§ 1. Sprawa może być załatwiona milcząco, jeżeli przepis szczególny tak stanowi.

§ 2. Sprawę uznaje się za załatwioną milcząco w sposób w całości uwzględniający żądanie strony, jeżeli w terminie miesiąca od dnia doręczenia żądania strony właściwemu organowi administracji publicznej albo innym terminie określonym w przepisie szczególnym organ ten:

- 1) nie wyda decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie (milczące zakończenie postępowania) albo
- 2) nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji (milcząca zgoda).

1. Komentowany przepis nie stanowi podstawy prawnej milczącego załatwienia sprawy. Sprawa administracyjna może być załatwiona milcząco tylko wtedy, gdy przepis szczególny tak stanowi. Jest zgodne z przedstawionym wyżej założeniem to, że milczenie organu administracji publicznej należy interpretować nie tyle z uwzględnieniem społecznego kontekstu sytuacyjnego, ile z uwzględnieniem przepisów, które odnoszą się do milczenia lub wiążą z milczeniem określone skutki prawne.
2. Określenie „jeżeli przepis szczególny tak stanowi” należy rozumieć w ten sposób, że obowiązuje przepis szczególny, który organowi administracji publicznej przyznaje kompetencję do milczącego załatwienia sprawy. Przepis szczególny nie musi być sformułowany w ten sam sposób co przepis komentowany, tzn. że sprawa należąca do właściwości organu administracji publicznej „może być załatwiona milcząco”, podobnie jak nie zawsze przepisy szczególne stanowią, że sprawę administracyjną załatwia się w formie decyzji administracyjnej. Ocena, czy przepis szczególny upoważnia do milczącego załatwienia sprawy, powinna być dokonywana z uwzględnieniem treści art. 122a § 2. Nie chodzi tu zatem o interpretację zachowania się werbalnego organu administracji publicznej jako milczącego załatwienia sprawy administracyjnej, lecz o interpretację przepisu szczególnego w kontekście dyrektywy interpretacyjnej, którą w tym zakresie stanowi art. 122a § 2.
3. Na przykład ocena, czy art. 423 ust. 2 pr. wod., który stanowi, że: „Do wykonywania czynności, robót lub urządzeń wodnych podlegających obowiązkowi zgłoszenia wodnoprawnego można przystąpić, jeżeli w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia organ właściwy w sprawach zgłoszeń wodnoprawnych nie wniesie, w drodze decyzji, sprzeciwu i nie później niż po upływie 3 lat od określonego w zgłoszeniu terminu ich rozpoczęcia”, jest przepisem szczególnym upoważniającym do załatwienia sprawy milcząco w rozumieniu art. 122a § 1, wymaga uwzględnienia treści art. 122a § 2 pkt 1 k.p.a. Z systemowej wykładni obu tych przepisów wynika bez wątpienia, że art. 423 ust. 2 pr. wod. jest przepisem szczególnym, który upoważnia do milczącego załatwienia sprawy (szerzej zob. P. Ruczkowski, *Milczące załatwienie sprawy w Prawie wodnym jako forma zgody wodnoprawnej* [w:] *Milczące załatwienie sprawy przez organ administracji publicznej*, red. Z. Kmiecik, M. Gajda-Durlik, Warszawa 2019, s. 401–409). Podobnie w odniesieniu np. do art. 8 ust. 3 ustawy z 11.08.2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu (Dz.U. z 2018 r. poz. 1345 ze zm.): „Zgłoszenia, o którym mowa w art. 7 ust. 2, dokonuje się przed zamierzonym terminem rozpoczęcia robót budowlanych. Do wykonania robót budowlanych można przystąpić, jeżeli w terminie 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej nie sprzeciwił się odbudowie w drodze decyzji”. Zob. także art. 30 ust. 5 pr. bud.: „Zgłoszenia, o którym mowa w ust. 1, należy dokonać przed terminem zamierzonego rozpoczęcia robót budowlanych. Organ administracji architektoniczno-budowlanej, w terminie 21 dni od dnia doręczenia zgłoszenia, może, w drodze decyzji, wnieść sprzeciw. Do wykonywania robót budowlanych można przystąpić, jeżeli organ administracji architektoniczno-budowlanej nie wniósł sprzeciwu w tym terminie”.
4. Przepisy szczególne przewidują, że np. uzgodnienie, wyrażenie zgody lub zajęcie stanowiska przez organ administracji publicznej powinno nastąpić w określonym terminie, a niezajęcie stanowiska, niewyrażenie zgody czy nieuzgodnienie w tym terminie uważa się lub uznaje za wyrażenie zgody (uzgodnienie) lub brak zastrzeżeń do wniosku strony (np. art. 32 ust. 1a i 2 pr. bud.; zob. J. Człowiekowska, *Materialnoprawne aspekty milczącego załatwienia sprawy w świetle instytucji Prawa budowlanego* [w:] *Milczące załatwienie sprawy przez organ*

administracji publicznej, red. Z. Kmiecik, M. Gajda-Durlik, Warszawa 2019). Ocena, czy przepisy te upoważniają do milczącego załatwienia sprawy w rozumieniu art. 122a k.p.a., jest niewątpliwie bardziej złożona niż w przypadku art. 11 ust. 9 u.s.d.g. Z pewnością nie ma tu zastosowania reguła interpretacyjna z art. 122a § 2 pkt 2 k.p.a.

5. Przepis art. 122a § 2 nakazuje uznać, że jeżeli organ administracji publicznej w terminie określonym w tym przepisie nie wyda rozstrzygnięcia kończącego sprawę albo nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji, to, po pierwsze – sprawa będąca przedmiotem postępowania jest załatwiona (milcząco), po drugie – sprawa jest załatwiona (milcząco) w sposób w całości uwzględniający żądanie strony.
6. Charakter prawny instytucji milczącego załatwienia sprawy zależy w pewnej mierze od rozumienia użytego w art. 122a § 2 zwrotu „uznaje się”, który jest charakterystyczny dla przepisów zawierających domniemanie prawne lub fikcję prawną albo wskazuje na dyrektywę interpretacyjną (oświadczeń woli).
7. Domniemanie prawne polega na tym, że „przepis prawa (norma), gdy powstanie sytuacja określona w tzw. przesłance domniemania, mocą swych postanowień nakazuje uznać fakty oznaczone we wniosku domniemania, i to bez przeprowadzania jakiegokolwiek postępowania dowodowego, zaś postępowanie to byłoby konieczne, gdyby dane domniemanie nie zostało ustanowione” (J. Nowacki, *O pojmowaniu domniemań prawnych* [w:] J. Nowacki, *Studia z teorii prawa*, Kraków 2003, s. 494).
8. W teorii prawa za fikcję prawną uznaje się rodzaj przepisu prawnego lub przyjmowany przez doktrynę prawniczą (zakorzeniony na gruncie określonej kultury prawnej) typ argumentacji wykorzystywany w sporach prawniczych. „Fikcja prawna polega na uznaniu, że określone doniosłe prawnie zdarzenia prawne występują i powodują określone skutki prawne, mimo że okoliczności takie nie muszą występować. U podstaw fikcji prawnej leży zatem stwierdzenie (założenie, hipoteza) jawnie kontrfaktyczne, niezajdujące empirycznego potwierdzenia” (A. Bator [w:] *Wielka encyklopedia prawa*, t. 7, *Teoria i filozofia prawa*, red. A. Bator, J. Zajądło, M. Zirk-Sadowski, Warszawa 2017, hasło „fikcja prawna”, s. 156–157).
9. Fikcja prawna, w odróżnieniu od domniemań niewzruszalnych, polega zawsze na kwalifikacji faktów sprzecznie z rzeczywistością (Ch. Perelman, *Logika prawnicza. Nowa retoryka*, Warszawa 1984, s. 99). Fikcją prawną jest przepis, który ją zawiera. Działania lub niedziałania podpadające pod taki przepis nie są działaniami lub niedziałaniami fikcyjnymi. Gdyby zatem uznać, że komentowany przepis zawiera fikcję prawną, to milczące załatwienie sprawy nie już takiego charakteru.
10. Stanowiska, że przepisy prawa przewidujące milczące załatwienie sprawy zawierają fikcję prawną (np. A. Kubiak, *Fikcja pozytywnego rozstrzygnięcia w prawie administracyjnym*, PiP 2009/11, s. 32–46; Z. Kmiecik, *Zakres stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego o milczącym załatwieniu sprawy*, ZNSA 2019/5, s. 20: „przepis ten [art. 122a – A.W.] odwołuje się do swego rodzaju fikcji, «bytu idealnego» (abstraktu) utożsamianego powszechnie z konstrukcją dorozumianej decyzji”), są oparte, jak się wydaje, na założeniu, że po pierwsze – rzeczywistym, formalnym i wymaganym załatwieniem sprawy jest wydanie decyzji administracyjnej lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie, po drugie – niewydanie takiej decyzji lub postanowienia nie załatwia sprawy administracyjnej, ewentualnie brak decyzji lub postanowienia oznacza, że sprawa nie została załatwiona. Fikcja prawna jest zatem konstruowana w związku z konstrukcją prawną decyzji i konstrukcją załatwienia sprawy. Polega ona zatem na tym, że komentowany przepis nakazuje

uznać, iż załatwieniem sprawy administracyjnej jest także niewydanie decyzji lub postanowienia albo niewniesienie sprzeciwu w drodze decyzji. Ponadto konstrukcja fikcji prawnej jest oparta w tym wypadku także na założeniu, że wprawdzie nie doszło do oświadczenia woli organu administracji publicznej, lecz na mocy komentowanego przepisu należy uznać, że organ oświadczył swoją wolę w ten sposób i tej treści, że załatwił sprawę administracyjną w sposób w całości uwzględniający żądanie strony. Fikcja prawna ma zatem aspekt formalny, tzn. nakazuje uznać, że sprawa została załatwiona, mimo że nie zostało wydane formalne rozstrzygnięcie (decyzja lub postanowienie kończące postępowanie w sprawie), oraz aspekt materialny, tzn. nakazuje uznać, że sprawa została załatwiona pozytywnie dla strony, mimo że organ nie złożył oświadczenia woli tej treści, że załatwia sprawę w sposób uwzględniający w całości żądanie strony.

11. Milczące załatwienie sprawy jest załatwieniem sprawy administracyjnej, a zatem jest autorytatywną konkretyzacją praw i obowiązków określonych ustawą przez organ administracji publicznej. Wskazuje na to brzmienie komentowanego przepisu, a także przepis art. 1 pkt 1, który stanowi, że Kodeks postępowania administracyjnego normuje postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco (zob. komentarz do art. 1, teza 1).
12. Milczące załatwienie sprawy jest prawną formą załatwienia sprawy administracyjnej, równorzędną z załatwieniem sprawy w drodze decyzji administracyjnej (podobnie M. Szewczyk, *Milczące załatwienie sprawy*, ZNSA 2019/5; odmiennie zob. np. M. Klonowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019, uwagi do art. 122a). Jeżeli przez decyzję administracyjną rozumiemy jednostronną czynność organu administracji publicznej, która ma odpowiednią formę prawną i określa konsekwencje stosowanej normy prawnej w sprawie indywidualnej w odniesieniu do konkretnie oznaczonego adresata, który nie jest w tej sprawie podporządkowany organizacyjnie ani służbowo temu organowi, to nie trudno zauważyć, że milczące załatwienie sprawy może być kwalifikowane, po pierwsze – jako jednostronna czynność organu administracji publicznej wyrażająca się w powstrzymaniu się od wydania decyzji administracyjnej lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie, po drugie – jako określające konsekwencje stosowanej w konkretnej sprawie normy prawnej w odniesieniu do indywidualnie oznaczonego adresata. Redukowanie milczącego załatwienia sprawy do elementów stanu faktycznego sprawy, a przewidzianej w przepisach prawa możliwości załatwienia sprawy w sposób milczący jako wywołującej taki skutek z mocy prawa jest nieuzasadnione. Za przesadny należy uznać pogląd B. Adamiak (*Komentarz*, 2017, wprowadzenie do rozdziału 8a, teza 2), jakoby „wprowadzono rozwiązania prawne, w których to czynność materialnoprawna jednostki kształtuje jej uprawnienia, a rola organu administracji publicznej została ograniczona do kontroli zgodności z prawem czynności i złożenia wobec tej czynności sprzeciwu, w następstwie którego jednostka nie uzyskuje uprawnienia”.
13. Podstawowymi przesłankami załatwienia sprawy administracyjnej w sposób milczący są żądanie strony i upływ terminu do wydania decyzji (postanowienia kończącego postępowanie w sprawie) lub do wniesienia sprzeciwu.
14. Żądanie strony jest konstytutywne dla załatwienia sprawy w sposób milczący, ponieważ: po pierwsze, ten sposób załatwienia sprawy administracyjnej jest dopuszczalny tylko w postępowaniu wszczętym na żądanie strony; po drugie, treścią załatwienia sprawy w sposób milczący jest uwzględnienie w całości żądania strony (innej treści milczącego załatwienia

sprawy Kodeks nie dopuszcza); po trzecie, od dnia doręczenia żądania organowi administracji publicznej biegnie termin wydania decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie albo wniesienia sprzeciwu.

15. Ze względu na określoną komentowanym przepisem treść milczącego załatwienia sprawy organ administracji publicznej jest obowiązany szczególnie skrupulatnie i stanowczo ustalić treść żądania strony. Treść żądania wyznacza bowiem stosowną normę prawa materialnego lub normę prawa procesowego, która ma znaczenie dla ustalenia zakresu i przedmiotu postępowania administracyjnego i ewentualnego załatwienia sprawy w sposób milczący.
16. Treść żądania strony powinna być sformułowana we wniosku o wszczęcie postępowania w sposób niebudzący wątpliwości odnośnie do tego, czego konkretnie domaga się wnoszący podanie, oraz w sposób umożliwiający uwzględnienie jego żądania w całości. Organ administracji publicznej w toku postępowania powinien podejmować wszelkie działania mające na celu wyjaśnienie rzeczywistego żądania strony oraz nadanie temu żądaniu formy werbalnej, która może stanowić treść milczącego załatwienia sprawy. Por. wyrok NSA z 26.01.2017 r., II GSK 2406/16, LEX nr 2252697, zgodnie z którym: „Wynikające z art. 11 ust. 9 u.s.d.g. uznanie sprawy za załatwioną zgodnie z wnioskiem przedsiębiorcy w razie nierozpoznania przez organ wniosku w terminie, może dotyczyć wyłącznie tej sprawy, której przedmiot i zakres określiła sama strona, inicjując postępowanie administracyjne. Organ administracji, do którego adresowany jest wniosek i który w sprawie jest właściwy, nie może bez udziału strony modyfikować wniosku ani co do samego żądania, ani w żaden inny sposób. Z tego powodu przewidziany art. 11 ust. 9 u.s.d.g. skutek, w razie nierozpoznania wniosku i niezakończenia sprawy w terminie, dotyczyć może wyłącznie tego żądania, które zostało określone wnioskiem przez przedsiębiorcę”.
17. W wyniku oceny żądania i załączonej do żądania dokumentacji organ administracji publicznej może dojść do wniosku, że załatwienie sprawy nie wymaga przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego i może nastąpić na podstawie materiałów dołączonych do żądania. Powinien wówczas rozważyć, czy załatwić sprawę w drodze decyzji lub zgłosić sprzeciw przed upływem terminu na wydanie decyzji lub wniesienie sprzeciwu, czy przeciwnie – nie wydawać decyzji lub nie wnosić sprzeciwu i oczekiwać na upływ terminu do wydania decyzji albo wniesienia sprzeciwu.
18. W czasie biegu terminu ustawowego organ administracji publicznej może podejmować niezbędne czynności dla wyjaśnienia stanu faktycznego, co oczywiście nie pozbawia go możliwości załatwienia sprawy w sposób milczący.
19. Terminy, o których mowa w komentowanym przepisie, są terminami prawa materialnego, ponieważ wskutek ich upływu następuje milcząca konkretyzacja uprawnień strony poprzez uwzględnienie w całości jej żądania. Terminy te nie mogą być wydłużane ani przywracane w trybie określonym w art. 58 i 59.
20. Początkiem biegu terminów, o których mowa, jest dzień doręczenia żądania strony właściwemu organowi administracji publicznej. Chodzi zatem o dzień doręczenia właściwemu organowi administracji publicznej żądania wszczynającego postępowanie na wniosek strony (zob. komentarz do art. 61). Przy stosowaniu art. 61 należy uwzględniać treść przepisu art. 64 § 2. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem sądowym: „Przepis art. 64 § 2 k.p.a. dotyczy wyłącznie formalnych braków pisma, których nieusunięcie nie pozwala na nadanie mu biegu. Nie dotyczy natomiast okoliczności, które organ uznaje za istotne dla ustalenia stanu faktycznego sprawy. Stosowanie tego przepisu nie może bowiem zmierzać do mery-

torycznej oceny przedstawionego wniosku, treść tego przepisu nie może też być wykładana szeroko. To nie rzeczą organu, a strony jest formułowanie zamierzeń, jakie chce podjąć w postępowaniu czy też wywołać składanym wnioskiem. Powołanie się przez organ na treść art. 64 § 2 k.p.a. powinno służyć wyłącznie usunięciu braków formalnych wynikających ze ściśle określonych przepisów i nie może zmierzać do merytorycznej oceny przedstawionego wniosku” (wyrok NSA z 26.09.2017 r., II OSK 1071/16, LEX nr 2393211). W takiej sytuacji bieg terminu rozpoczyna się z dniem doręczenia żądania spełniającego wymagania określone w przepisach prawa, w tym uzupełnione przez stronę na skutek wezwania organu administracji publicznej (zob. art. 122c § 2, zgodnie z którym: „Jeżeli podanie nie spełnia wymagań wskazanych w przepisach lub jest konieczne doprecyzowanie treści żądania, stosuje się przepis art. 64. Termin, o którym mowa w art. 122a § 2, biegnie od dnia uzupełnienia braków lub doprecyzowania treści żądania”; zob. komentarz do art. 122c).

21. Przy ustalaniu dnia doręczenia żądania dla celów zastosowania komentowanego przepisu należy uwzględnić to, że: „Przepis art. 61 § 3 k.p.a. wymaga dla ustalenia daty złożenia podania uwzględnienia regulacji art. 65 § 2 k.p.a. Datą wszczęcia postępowania na żądanie strony, które zostało wniesione do organu niewłaściwego, jest data wpływu do tego organu, który obowiązany jest przekazać je niezwłocznie do organu właściwego. Przepis art. 61 § 3 k.p.a. reguluje datę wszczęcia postępowania w przypadku złożenia żądania przez stronę do organu właściwego” (wyrok NSA z 11.04.2017 r., II OSK 2014/15, LEX nr 2287121).
22. Wydaje się, że w sprawach, które zgodnie z przepisami szczególnymi mogą być załatwione milcząco, organ administracji publicznej powinien poinformować stronę o dniu doręczenia żądania. Strona powinna wiedzieć, ze względu na przewidziane w komentowanym przepisie skutki, od którego dnia biegnie termin wskazany w komentowanym przepisie.
23. Zawieszenie postępowania administracyjnego wstrzymuje bieg terminu, o którym mowa w art. 122a § 2 (zob. komentarz do art. 122d).
24. Komentowany przepis określa dwie formy milczącego załatwienia sprawy:
 - 1) milczące zakończenie postępowanie (§ 2 pkt 1);
 - 2) milczącą zgodę (§ 2 pkt 2).

Nadane przez ustawodawcę nazwy tych form milczącego załatwienia sprawy sugerują, że pierwsza z nich ma charakter proceduralny (kończy postępowanie), zaś druga – materialnoprawny (wyrażenie zgody). Jest to rozróżnienie *prima facie* mylące, ponieważ w obu wyróżnionych przypadkach mamy do czynienia z milczącym załatwieniem sprawy, które rozstrzyga sprawę co do jej istoty (uwzględnienie w całości żądania strony) i jednocześnie kończy postępowanie w pierwszej instancji. Z drugiej strony rozróżnienie to jest uzasadnione, ponieważ milczące zakończenie postępowania w rozumieniu tego przepisu, a mianowicie niewydanie decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie, jest jedną z form milczącego załatwienia sprawy, u której podstaw tkwią dwa normatywne założenia, a mianowicie żądanie strony i ustawowo określony termin do załatwienia sprawy (w drodze decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie), którego upływanie powoduje załatwienie sprawy zgodnie z żądaniem strony. Natomiast niewniesienie sprzeciwu w drodze decyzji rozumiane jako milcząca zgoda opiera się na nieco odmiennych założeniach, a mianowicie żądaniu strony (najczęściej tzw. zgłoszenie) w sprawie niewymagającej wydania decyzji (najczęściej zezwolenia) i ustawowo określonym terminie do wniesienia sprzeciwu w drodze decyzji, którego upływ powoduje załatwienie sprawy zgodnie z żądaniem strony (por. np. art. 152 ust. 4 p.o.s.; art. 30 ust. 5 pr. bud.; art. 49 ust. 3 ustawy z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, Dz.U. z 2019 r. poz. 868 ze zm.). Artykuł 122a k.p.a. nie ma

W komentarzu szczegółowo omówiono procedurę administracyjną, a w szczególności:

- zasady, strukturę podmiotową i tryb postępowania administracyjnego przed organami administracji publicznej oraz środki zaskarżenia decyzji administracyjnych, w tym nadzwyczajne tryby wzruszania decyzji ostatecznych,
- zagadnienia dotyczące wydawania zaświadczeń, kosztów postępowania administracyjnego oraz postępowania w sprawie skarg i wniosków,
- zasady udziału prokuratora w postępowaniu administracyjnym, oraz
- regulacje szczególne w sprawach ubezpieczeń społecznych.

Skomentowane zostały zmiany Kodeksu dokonane od poprzedniego wydania, m.in. ustawami:

- z 16.05.2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. poz. 1133) – dotyczące m.in. wskazania przez stronę niemającą miejsca zamieszkania lub zwykłego pobytu w Polsce, Unii Europejskiej pełnomocnika do doręczeń, chyba że doręczenie następuje za pomocą środków komunikacji elektronicznej;
- z 21.02.2019 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz.U. poz. 730) – dotyczące m.in. wykonywania obowiązku informacyjnego dotyczącego przetwarzania danych osobowych;
- z 6.12.2018 r. o zmianie ustawy o dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 60) – dotyczące opatrywania podpisem odpisu pełnomocnictwa.

Autorzy uwzględnili najnowszy dorobek doktryny oraz wieloletnie, w tym również niepublikowane, orzecznictwo Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego. Komentarz zawiera obszerną, kompletną bibliografię postępowania administracyjnego za lata 1927–2019.

Publikacja jest przeznaczona dla sędziów, radców prawnych, adwokatów oraz osób stosujących w codziennej pracy przepisy komentowanej ustawy – pracowników organów państwowych, organów jednostek samorządu terytorialnego i organizacji społecznych. Zainteresuje również przedstawicieli nauki prawa i postępowania administracyjnego.

Małgorzata Jaśkowska – doktor habilitowany nauk prawnych; profesor Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, kierownik Katedry Postępowania Administracyjnego UKSW; sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego w stanie spoczynku; jej zainteresowania badawcze obejmują postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne, procedury wyspecjalizowane, a także problematykę dostępu do informacji publicznej; autorka około 110 publikacji.

Andrzej Wróbel – profesor doktor habilitowany nauk prawnych; sędzia Sądu Najwyższego; profesor zwyczajny w Zakładzie Prawa Konstytucyjnego Akademii im. Leona Koźmińskiego; redaktor naczelny „Państwa i Prawa”; założyciel i redaktor naczelny „Anti-discrimination Law Review” oraz „Europejskiego Przeglądu Sądowego” (2006–2012); redaktor naukowy Systemu Prawa Unii Europejskiej. Autor ponad 200 opracowań naukowych z dziedziny prawa i postępowania administracyjnego oraz prawa europejskiego.

Martyna Wilbrandt-Gotowicz – doktor habilitowany nauk prawnych; profesor Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie; pracownik Katedry Postępowania Administracyjnego UKSW; autorka monografii, komentarzy i artykułów z zakresu prawa i postępowania administracyjnego i sądowniczoadministracyjnego. Zajmuje się problematyką mediacji, środków zaskarżenia, europeizacji i modernizacji procedur administracyjnych.



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45
ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL
WWW.PROFINFO.PL

