

Jan JENDROŚKA

Milczenie administracji w postępowaniu administracyjnym*

Silence of Administrative Agencies in Administrative Proceedings

W państwie o rozwiniętym porządku administracyjnoprawnym obowiązujące prawo determinuje nie tylko treść rozstrzygnięć administracyjnych, ale także tryb ich wydawania, określając szczegółowo kompetencje proceduralnoprawne organów administracyjnych. Jest to problem postępowania administracyjnego, przez które rozumiem uszeregowany prawem ciąg działań przy wydawaniu indywidualnych rozstrzygnięć administracyjnych.

Podstawowym zadaniem postępowania administracyjnego jest realizacja porządku prawnego wyrażonego w przepisach administracyjnego prawa materialnego przy wydawaniu konkretnych rozstrzygnięć organów administracyjnych. Powstaje tu problem stosunku materialnego prawa administracyjnego do prawa regulującego postępowanie administracyjne. W nauce polskiej wyrażany jest pogląd, że postępowanie administracyjne pełni „służebne” funkcje wobec materialnego prawa. M.zd. zarówno prawo materialne, jak i prawo proceduralne to dwa samodzielne człony systemu prawnego. Można tutaj co najwyżej przyjąć, że dla funkcjonowania systemu prawnego niezbędne jest, żeby normy materialnego prawa uzupełnione zostały normami proceduralnymi.

Spełniając to zadanie postępowanie administracyjne w państwie prawnym realizuje jednocześnie dwie podstawowe funkcje. Pierwsza z nich to funkcja ochrony interesów, i to zarówno indywidualnych, jak i społecznych. Celem postępowania administracyjnego jest zapewnienie realizacji praw i prawnie chronionego interesu obywateli w zgodności z interesem społecznym. Istotą tej funkcji postępowania administracyjnego jest więc właśnie zsynchronizowanie interesu indywidualnego z interesem społecznym, a w wyniku tego ustalenie w rozstrzygnięciu słusznego interesu w konkretnej sprawie administracyjnej. Druga podstawowa funkcja postępowania administracyjnego – zapewnienie jednolitego

* Artukul jest rozwinięciem referatu wygłoszonego we wrześniu 1991 na konferencji naukowej na Uniwersytecie w Bochum.

i sprawnego działania organów administracyjnych w państwie – ma istotny wpływ na styl pracy tych organów, zgodnie z zasadą gospodarności i szybkości postępowania. Celem postępowania administracyjnego w tym ujęciu jest stworzenie proceduralnych gwarancji nie tylko praworządności, ale także skuteczności działania tych organów, a tym samym zapewnienie jedności i operatywności administracji publicznej.

Polska należała do tych nielicznych państw, które już w okresie międzywojennym skodyfikowały postępowanie administracyjne. Wydane w 1928 r. rozporządzenie Prezydenta RP o postępowaniu administracyjnym dotyczyło trybu wydawania władczych, jednostronnych decyzji administracyjnych przez organy administracji rządowej i samorządowej. Rozwiązania proceduralnoprawne przyjęte w tym rozporządzeniu były wzorowane na austriackiej ustawie z 1925 r. o postępowaniu administracyjnym¹. Aktualnie obowiązujący kodeks postępowania administracyjnego (ustawa z 1960 r. – znowelizowana w 1980 r. i 1990 r. – zwana dalej KPA) należał w chwili jego uchwalenia do nowocześniejszych uregulowań postępowania administracyjnego. Stanowił wynik doświadczeń polskiej praktyki administracyjnej oraz uogólnień teorii postępowania administracyjnego. KPA zawiera wiele oryginalnych koncepcji i konstrukcji proceduralnoprawnych, do których m.in. zaliczyć należy koncepcję zasad ogólnych, konstrukcję podmiotów postępowania na prawach strony, zsynchronizowanie kontroli prokuratora z ogólnym postępowaniem administracyjnym. Wśród ogólnych zasad postępowania administracyjnego obok zasad konstytucyjnych (zasada praworządności) występują zasady wspólne wszystkim procedurom prawnym (np. zasada prawdy obiektywnej, instancyjności postępowania, udziału stron w postępowaniu) oraz zasady specyficzne dla postępowania administracyjnego, takie jak zasada prostoty i szybkości postępowania, udzielania informacji faktycznej i prawnej, zasada udzielania pomocy prawnej stronom postępowania, zasada nakładająca na organy administracyjne obowiązek czuwania nad tym, aby strony nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa. Ta ostatnia zasada stanowi wyłom od tradycyjnej zasady *ignorantia iuris nocet*.

W piśmiennictwie prawniczym toczy się dyskusja co do charakteru prawnego tych zasad². Powszechnie przyjmuje się, że zasady te nie są ogólnymi zaleceniami pod adresem administracji publicznej, ale są obowiązującymi normami prawnymi. Naczelnny Sąd Administracyjny (zwany dalej NSA) uchylając decyzje administracyjne niejednokrotnie powołuje się na naruszenie zasad ogólnych KPA, np. szybkości postępowania.

Konstrukcja podmiotów postępowania na prawach strony charakteryzuje się tym, że w konkretnym postępowaniu administracyjnym mogą występować w charakterze strony organizacje społeczne i prokurator, przy czym podmioty te nie są stroną w toczącym się postępowaniu, gdyż postępowanie nie toczy się w ich „własnej” sprawie; nie występują one zamiast strony, lecz obok i niezależnie od

¹ Szczegółowe omówienie tego rozporządzenia zob. np. B. G r a c z y k: *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1953.

² Szerzej na temat zasad ogólnych KPA pisał E. I s e r z o n: *Zasady ogólne*, [w:] E. I s e r z o n, J. S t a r o ś c i a k: *Kodeks postępowania Administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1961, s. 19 i n.

strony. Z punktu widzenia procesowego z chwilą dopuszczenia ich do postępowania mają takie same uprawnienia i obowiązki jak strona.

Administracja publiczna swoje funkcje wykonuje na podstawie prawem określonych kompetencji. W polskiej teorii prawa administracyjnego nie ma jednomyślności co do charakteru kompetencji organów administracyjnych. Reprezentowany jest pogląd, że kompetencje organów administracyjnych mają wyłącznie charakter uprawnienia³. Według zaś innych przy rozważaniu pojęcia kompetencji organów administracyjnych należy zrezygnować w ogóle z pojęcia uprawnienia, a pojęcie kompetencji należy rozpatrywać wyłącznie w kategoriach obowiązku⁴. Reprezentowany jest także pogląd, że kompetencje organów administracyjnych należy rozpatrywać w kategoriach uprawnień i obowiązków tych organów⁵.

Problematyka charakteru prawnego kompetencji organów administracyjnych jest złożona. Wydaje się, że charakter prawnego kompetencji organów administracyjnych nie można rozpatrywać wyłącznie w aspekcie zadań administracji państwowej, snując na tym tle rozważania natury ogólnej. Istoty kompetencji należy, moim zdaniem, szukać w rozwiązaniach prawnych regulujących pozycję prawną administrujących w państwie organów, i to odrębnie na płaszczyźnie ustrojowego, materialnego i proceduralnego prawa administracyjnego. Na płaszczyźnie proceduralnej kompetencje organów administracyjnych są ściśle związane z sytuacją uczestników postępowania. Wynikające z tych kompetencji obowiązki organów administracyjnych zazwyczaj stanowią dla stron postępowania odpowiednie uprawnienia proceduralne, zaś uprawnieniom organów administracyjnych odpowiadają określone obowiązki stron i innych uczestników postępowania. I tak w KPA znajdujemy wyodrębnione kompetencje, które mają charakter wyłącznie uprawnień organów administracyjnych, np. zmiana decyzji, na podstawie której strony nie nabyły prawa. Występują także w KPA kompetencje organów administracyjnych, które mają charakter zarówno obowiązków, jak też uprawnień, np. kompetencje w zakresie właściwości. Są także liczne kompetencje proceduralnoprawne, które mają charakter obowiązku organu administracyjnego. Podstawowym takim obowiązkiem organu administracyjnego jest rozpatrzenie powstałej sprawy administracyjnej w trybie, w ustawowych terminach i formach przewidzianych dla danego typu spraw.

Przy niewykonaniu obowiązków administracyjnych przez osoby fizyczne i prawne obowiązujące prawo, jak wiadomo, przewiduje zastosowanie przymusu w formie egzekucji administracyjnej. Inna jest natomiast sytuacja, gdy organ administracyjny nie wykonuje obowiązków wynikających z jego kompetencji. W

³ Zob. np. J. Słuzewski: *Perspektywa dalszego rozwoju zadań i uprawnień rad narodowych*, [w:] *Wybrane zagadnienia rad narodowych. Materiały i Studia*, Warszawa 1971, nr 97, s. 21.

⁴ Zob. np. F. Longchamps: *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Prawo XII, nr 19, Wrocław 1964, s. 47; także E. Łętowska, J. Łętowski: *Odpowiedzialność cywilnoprawna za beczynność organów administracji*, „Nowe Prawo” 1970, nr. 10, s. 1468.

⁵ Np. zob. W. Dawidowicz: *Nauka prawa administracyjnego. Zarys wykładu*, Warszawa 1963, s. 9, J. Filipek: *O podmiotowości administracyjnoprawnej*, „Państwo i Prawo” 1961, nr 2, s. 199. Zob. też J. Jendroška: *Zagadnienia prawne wykonania aktu administracyjnego*, Wrocław 1963, s. 9.

przypadkach bezczynności nie należy tego traktować jako „opór” ze strony organu (w sensie instytucjonalnym). Logicznie więc, nie można zastosować grzywny egzekucyjnej, która ma na celu złamanie odpornej woli zobowiązanego. Również, z uwagi na system finansowy, niecelowe byłoby zastosowanie kary jako środka egzekucyjnego wobec jednostek budżetowych. Z natury rzeczy nie można tutaj zastosować przymusu bezpośredniego, można by jedynie zarządzić wykonanie zastępcze, ale to w praktyce jest niemożliwe z uwagi na przepisy dotyczące właściwości rzeczowej, miejscowej i instancyjnej organów administracyjnych. W konsekwencji należy przyjąć, że nie można stosować egzekucji administracyjnej wobec organów administracyjnych w znaczeniu instytucjonalnym w zakresie ich kompetencji⁶. Nie widzę jednak przeszkód w stosowaniu sankcji prawnych wobec pracownika organu, oporny jest bowiem nie organ, lecz jego pracownik.

Problematykę niewykonywania zadań przez organy administracyjne, moim zdaniem, należałoby rozpatrywać odrębnie w przypadku bezczynności administracji i odrębnie w przypadku milczenia administracji. Bezczynność dotyczy niewykonywania kompetencji w zakresie zadań administracji publicznej. Zadania ujęte w normach zadaniowych zawartych w przepisach dotyczących kompetencji ogólnych określają cele w zakresie potrzeb społecznych w danym układzie organizacyjnym. Cele te wyznaczone są przez politykę administracyjną, przy czym podstawowym kryterium ich ustalania i wykonywania są względy celowościowe. Zadania administracji publicznej są regulowane nie tylko prawem administracyjnym, ale także prawem finansowym i prawem cywilnym. Bezczynność administracji przy wykonywaniu zadań nie zależy tylko od samej administracji, jest zależna od rzeczowych i finansowych możliwości gmin czy państwa. Sąd Najwyższy w swoich wyrokach niejednokrotnie zajmował się także problemem odpowiedzialności za bezczynność organów administracji państwowej. Przedmiotem rozważań było np. pytanie, czy przepisy dotyczące kompetencji ogólnej mogą stanowić dostateczną podstawę ustalenia materialnej odpowiedzialności organu administracyjnego⁷. Przepisy o kompetencji ogólnej, zdaniem Sądu Najwyższego, należy traktować jako dyrektywy co do kierunku działalności twórczej, ale nie upoważniające jeszcze ani do podejmowania środków władczych w tym zakresie, ani nie mogące jeszcze stanowić wyłącznej podstawy odpowiedzialności cywilnoprawnej. Podstawy roszczeń i podstawy wydania nakazów należy szukać dopiero w przepisach specjalnych, precyzujących zadania objęte kompetencjami ogólnymi.

Ani w teorii, ani w ustawodawstwie nie wypracowano odpowiednich rozwiązań w przypadku bezczynności organów administracyjnych przy wykonywaniu zadań administracji publicznej⁸.

Inaczej przedstawia się problematyka milczenia administracji przy załatwianiu spraw z zakresu administracji publicznej. Przez sprawę administracyjną w tym kontekście rozumiem konkretną sytuację życiową, w której interes indywi-

⁶ Zob. na ten temat J. Jendroška: *Zagadnienia prawne wykonania...*, s. 98.

⁷ Np. Wyrok Sądu Najwyższego z dn. 31 I 1968 r. (III PRN 66/67 oraz komentarz J. Starościaka, [w:] *Funkcjonowanie administracji w świetle orzecznictwa*, Warszawa 1969, s. 55 i n.

⁸ Zob. np. E. Łętowska, J. Łętowski: *op. cit.*, s. 1465.

dualny i interes publiczny mają znaleźć wyraz na podstawie prawa po przeprowadzeniu prawem określonego postępowania. Sprawa administracyjna to nie, jak nieraz się przyjmuje, zdarzenie prawne – sprawa to *causa* dotycząca konkretnej potrzeby społecznej, mieszcząca się w ramach ogólnych zadań administracji publicznej, a wymagająca władczego rozstrzygnięcia przez organy administracyjne.

W teorii i w ustawodawstwie wypracowano odpowiednie rozwiązania i konstrukcje prawne w przypadkach milczenia administracji. Z tą problematyką wiąże się następujące zagadnienia: ustalenie terminów załatwiania spraw adekwatnych do danego typu spraw, wypracowanie odpowiednich konstrukcji proceduralnoprawnych, zastosowanie skutecznych rygorów i konsekwencji prawnych wobec opornych pracowników i wreszcie odszkodowanie za straty wynikłe z milczenia administracji.

W teorii postępowania administracyjnego znane są dwie konstrukcje prawne dotyczące milczenia administracji⁹. Konstrukcja „decyzji pozytywnej” przyjmuje domniemanie, że milczenie administracji oznacza decyzję pozytywną w sprawie. Ta konstrukcja przyjęta jest w materialnym prawie administracyjnym (np. w polskim ustawodawstwie dotyczącym szkolnictwa wyższego). Na płaszczyźnie postępowania administracyjnego występuje konstrukcja „decyzji negatywnej”, polegająca na tym, że milczenie administracji oznacza negatywną decyzję w sprawie i stronom służy wtedy zwyczajny środek prawny. Konstrukcja „dewolucji kompetencji” polega na tym, że po upływie terminu załatwienia sprawy następuje na wniosek strony przeniesienie kompetencji jej załatwienia na organ nadrzędny w administracyjnym toku instancyjnym.

Problematyka milczenia administracji różnie rozwiązywana jest w kodyfikacjach postępowania administracyjnego. I tak np. w Austrii, zgodnie z ustawą o postępowaniu administracyjnym z 1950 r., organy administracyjne są zobowiązane, o ile ustawy nie stanowią inaczej, do załatwienia, w formie aktu administracyjnego podań i odwołań stron, bez niepotrzebnej zwłoki, najpóźniej w ciągu 6 miesięcy od ich otrzymania. Jeżeli w tym terminie akt administracyjny nie został stronom doręczony, na pisemny wniosek stron sprawę przejmuje organ wyższego stopnia, ale tylko wtedy, gdy zwłoka została spowodowana przyczynami zależnymi od organu administracyjnego (dewolucja kompetencji).

Ustawa jugosłowiańska z 1956 r. przyjęła początkowo konstrukcję „mieszana”, dając zróżnicowane rozwiązania. Strona, w przypadku milczenia administracji, ma prawo wnieść zażalenie do organu wyższego stopnia. Organ ten ma obowiązek zwrócić się do organu I instancji o podanie przyczyn niepodjęcia decyzji w ustawowym terminie. Równocześnie ustawa ustala terminy maksymalne do podjęcia decyzji przez organ – miesiąc od wniesienia podania przez stronę, gdy sprawa nie jest skomplikowana, i dwa miesiące w pozostałych przypadkach. Gdy organ nadrzędny uzna, że niewydanie decyzji nastąpiło z uzasadnionych przyczyn albo z winy strony, wyznacza organowi I instancji nowy termin załatwienia sprawy, nie dłuższy jednak niż dwa miesiące. Jeżeli natomiast przyczyny milczenia administracji uzna za uzasadnione, następuje dewolucja kompetencji

⁹ Zob. np. W. Dawidowicz: *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 144.

i organ II instancji sam załatwia sprawę. Nowela do ustawy z 1965 r. wprowadziła w tym względzie zasadniczą zmianę. W przypadku bowiem niezakończania w terminie sprawy administracyjnej stronie przysługuje zwyczajny środek prawny, gdyż milczenie administracji, jak to wyraźnie stanowią przepisy noweli, oznacza decyzję negatywną. W ustawie czechosłowackiej z 1967 r. przyjęto konstrukcję dewolucji kompetencji. W przypadku milczenia decyzję wydaje ten organ, który jest uprawniony do rozstrzygnięcia odwołania w tej sprawie. Ustawa ta przewiduje, że organ I instancji sprawy „proste” powinien załatwić bezzwłocznie, sprawy natomiast skomplikowane – w terminie 30 dni od wszczęcia postępowania. Jeżeli w tym terminie nie można wydać decyzji – organ administracyjny ma obowiązek zawiadomienia o tym strony z podaniem powodów.

W Polsce KPA, jak to już zaznaczyliśmy, formułuje ogólną zasadę szybkości postępowania: sprawy powinny być załatwiane wnikliwie i szybko, sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów lub wyjaśnień powinny być załatwiane bezzwłocznie. Co do pozostałych spraw KPA przewiduje ustawowe terminy – w postępowaniu w I instancji dwa miesiące od daty wszczęcia postępowania, w postępowaniu odwoławczym miesiąc od otrzymania odwołania przez organ odwoławczy. W razie niezakończania sprawy w określonym terminie organ administracyjny jest zobowiązany do zawiadomienia stron, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy (sygnalizacja). Stronie służy zażalenie do organu wyższego stopnia na niezakończanie sprawy w terminie ustawowym lub w terminie wskazanym. Organ ten, uznając zażalenie za uzasadnione, wyznacza dodatkowy termin załatwienia sprawy oraz zarządza wyjaśnienie przyczyn i winnych niezakończania sprawy. Pracownik, który z nieuzasadnionych przyczyn nie załatwił sprawy w terminie lub nie dopełnił obowiązku zawiadomienia stron, podlega odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa.

Przepisy KPA regulujące właściwość organów administracyjnych mają charakter bezwzględnie obowiązujący. Kompetencje organów administracyjnych przy wydawaniu decyzji nie mogą być przekazywane organom wyższym. Każdy organ administracyjny ma obowiązek prawny przestrzegania z urzędu swojej właściwości. Organy nadrzędne, a także NSA, mają obowiązek unieważnić decyzję wydaną z naruszeniem przepisów o właściwości.

Z milczeniem administracji wiąże się także problem roszczeń odszkodowawczych. W ustawodawstwach, w których przyjęto konstrukcję decyzji negatywnej (fikcja decyzji), roszczenia odszkodowawcze, w przypadku milczenia administracji, stanowią fragment regulacji prawnej dotyczącej wydawania decyzji administracyjnych. W ustawodawstwie polskim, jak widzieliśmy, nie przyjęto fikcji decyzji, toteż roszczenia odszkodowawcze, w przypadku milczenia administracji, mogą być dochodzone jedynie według ogólnych zasad prawa cywilnego.

Milczenie administracji może być także przedmiotem kontroli sądów administracyjnych. Powstaje tutaj zasadnicze pytanie – czy sądy mają mieć uprawnienia kasacyjne, czy także mają wydawać orzeczenia merytoryczne w sprawach administracyjnych?¹⁰ W Austrii np. zgodnie z art. 132 Konstytucji Związkowej,

¹⁰ Interesujące uwagi dotyczące stosunku postępowania administracyjnego do postępowania sądowego zob. E. Iserzon: *Niektóre podstawowe zagadnienia postępowania administracyjnego de lege ferenda*, „Państwo i Prawo” 1958, nr 3. Również na temat podobieństw i różnic wymiaru sprawiedliwości pisał

sąd administracyjny może wydać orzeczenie merytoryczne w przypadku złożenia skargi na milczenie administracji. W polskim KPA skarga do NSA na milczenie administracji przysługuje stronom, organizacji społecznej, która brała udział w postępowaniu administracyjnym oraz prokuratorowi (uczestnicy na prawach strony). Sąd, gdy uzna skargę za uzasadnioną zobowiązuje organ administracyjny do wydania decyzji w określonym terminie. Tak więc w ustawodawstwie polskim sądy administracyjne (tak przedwojennym NTA jak obecnie NSA) wyposażone są jedynie w uprawnienia kasacyjne.

Wyposażenie sędziów w uprawnienia quasi organów administracyjnych stanowi tak poważne naruszenie ustrojowej zasady podziału władz w państwie, że wymaga wyraźnej regulacji ustawowej. Nie można przecież traktować stosunku urzędu administracyjnego do sądu jako stosunku I instancji do II instancji w administracyjnym toku postępowania. Sędzia wyrokuje na podstawie ustaw, urzędnik orzeka nie tylko na podstawie ustaw, ale także poleceń i zarządzeń organów wyższych. Urzędnik w ramach prawa realizuje politykę administracyjną danego resortu i ma prawo także do uznania administracyjnego.

SUMMARY

The paper presents the problem of non-performance of legal competence by administrative agencies. Inaction of administrative agencies in performing their tasks was discussed and, taking selected codifications of administrative proceedings as the example, legal solutions were presented concerning the silence of administration in settling individual administrative cases and the powers of administrative courts in this respect.

