

IV. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

Sprawozdanie z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Milczenie administracji”, Rzeszów, 12–14 września 2018 r.

W dniach 12–14 września 2018 r. w Wyższej Szkole Prawa i Administracji Rzeszowskiej Szkole Wyższej odbyła się ogólnopolska konferencja naukowa zorganizowana w ramach II Galicyjskiego Seminarium Postępowania Administracyjnego nt. „Milczenia administracji”.

Tegoroczna konferencja poświęcona problematyce instytucji milczącego załatwienia sprawy była kolejną z cyklu konferencji dotyczących zagadnienia reformy prawa o postępowaniu administracyjnym. Mottem przewodnim podjętych obrad było ukazanie pożądanego kierunku zmian w systemie prawa o postępowaniu administracyjnym, w tym Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej „k.p.a.”), na drodze zmierzającej do zapewnienia dobrej, skutecznej i sprawnej administracji. Szczególnie zagadnienie sprawności działania administracji wywołuje bowiem nieprzerwanie ożywioną dyskusję przedstawicieli środowisk naukowych oraz praktyki, a także stanowi istotne źródło inspiracji dla ustawodawcy na drodze wypracowywania środków zapobiegania biurokracyzmowi administracyjnemu. Uproszczenie i odformalizowanie procedur, zapewnienie odpowiedniej efektywności procesowi stosowania prawa na drodze administracyjnej, zmniejszenie społecznych kosztów uruchamiania procedury zostało wyeksponowane jako wyzwanie dla nowoczesnej regulacji administracyjnego prawa procesowego. W tym kontekście szczególnie doniosły wymiar organizatorzy i uczestnicy konferencji przypisali afirmacji, mocą nowelizacji k.p.a. z 2017 r., instytucji milczącego załatwienia sprawy. W ocenie pomysłodawców tematyki konferencji instytucja milczącego załatwienia sprawy jest bowiem reprezentatywnym przykładem zabiegów zmierzających do upowszechniania w praktyce działania administracji trybów uproszczonych załatwiania spraw administracyjnych oraz wyznaczenia roli, jaką w eksponowaniu potrzeby przyspieszenia i odformalizowania działań administracji przypisuje się k.p.a.

Głównym celem, który przyświecał organizatorom konferencji, było omówienie istotnych zagadnień związanych z instytucją milczącego załatwienia sprawy zarówno w jej aspekcie teoretycznym, materialnoprawnym, jak i formalnym, a także ukazanie europejskich doświadczeń w stosowaniu instytucji milczącego załatwienia sprawy. Jest to zagadnienie niezwykle istotne w kontekście potrzeby wypracowania względnie jednolitego wzorca postępowania w sprawach załatwianych milcząco. Notowane rozbieżności poglądów w doktrynie oraz orzecznictwie w zakresie

charakteru prawnego działania administracji w warunkach milczącego załatwienia sprawy, charakteru prawnego podejmowanych czynności, zakresu związania w czasie skutkiem prawnym milczącego załatwienia sprawy – niewątpliwie musiały stanowić argument dla uporządkowania materii w ramach przyjętej koncepcji.

Uczestnicy seminarium starali się jednak odpowiedzieć na pytanie, czy zmiany, jakie dokonały się mocą zakotwiczenia instytucji milczącego załatwienia sprawy w ramach obowiązywania k.p.a., są optymalne z punktu widzenia zapewnienia odpowiedniej efektywności procesowi stosowania prawa przy wykorzystaniu form uproszczonych procedowania oraz czy sposób zespolenia instytucji z k.p.a. daje dostateczne gwarancje jednolitego normowania.

W ramach otwarcia konferencji słowo wstępne wygłosiła Przewodnicząca Komitetu Organizacyjnego dr Małgorzata Gajda-Durlik (WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa), przedstawiając zasadnicze cele konferencji i witając licznie przybyłych na konferencję gości oraz prelegentów.

Uroczystego otwarcia konferencji dokonał Rektor WSPiA Rzeszowskiej Szkoły Wyższej prof. dr hab. Jerzy Połuszny, który zwrócił uwagę na genezę przedsięwzięcia, zasadnicze założenia cyklicznego organizowania konferencji pod nazwą Galicyjskie Seminarium Postępowania Administracyjnego oraz na korzyści płynące ze spotkań środowisk naukowych poświęconych współczesnym wyzwaniom procedury administracyjnej.

Następnie prof. dr hab. Zbigniew Kmiecik (Uniwersytet Łódzki) swoim wystąpieniem wprowadził uczestników w meritum problematyki milczącego załatwienia sprawy, podnosząc kwestie zasadnicze z punktu widzenia materii zakreślonej tematem konferencji. Prelegent zwrócił m.in. uwagę, że milczenie administracji ma różne oblicza i zróżnicowane założenia konstrukcyjne w poszczególnych systemach prawnych państw europejskich. Można odnaleźć przykłady fikcji decyzji pozytywnej, a także fikcji decyzji negatywnej. Profesor poruszył także kwestię takich konstrukcji, które przyjmują liberalne podejście do instytucji milczącego załatwienia sprawy, tj. opartej na założeniu, że dopóki organ nie wyda decyzji odmownej, strona ma sferę wolności w zakresie realizacji wnioskowanych praw; towarzyszy temu jednak stan niepewności wynikający z zastrzeżenia, że w każdym czasie organ może zgłosić sprzeciw. W tej mierze jawi się jednak generalny problem względnej trwałości skutku prawnego opartego na milczącym załatwieniu sprawy. Zagadnienie to jest szczególnie istotne z punktu widzenia ochrony adresata działań organu, zwłaszcza w kontekście istoty zastosowania instytucji, tj. powstającego z mocy samego prawa skutku pozytywnego dla strony rozstrzygnięcia sprawy zgodnie z żądaniem w wyniku zdarzenia prawnego w postaci upływu terminu.

Konferencja została podzielona na trzy panele naukowe.

Sesji I – „Milczące załatwienie sprawy w Kodeksie postępowania administracyjnego” przewodniczyli: prof. dr hab. Ludwik Żukowski (afiliowany przy WSPiA Rzeszowskiej Szkole Wyższej) oraz prof. dr hab. Zbigniew Kmiecik (Uniwersytet Łódzki).

Sesję pierwszą swoim wystąpieniem nt. „Milczące załatwienie sprawy – problemy proceduralne” rozpoczęła prof. dr hab. Hanna Knysiak-Sudyka (Uniwersytet Jagielloński). Prelegentka zauważyła, że podstawowym problemem pojawiającym się w związku z kodeksową regulacją milczącego załatwienia sprawy jest

kwestia zakresu stosowania przepisów rozdziału 8a działu II Kodeksu postępowania administracyjnego. Zasadnicze pytanie – na które udzielona odpowiedź determinowała dalsze rozważania – brzmiało: czy regulację kodeksową należy (można) stosować do istniejących w dacie wejścia w życie w dniu 1 czerwca 2017 r. w prawie materialnym regulacji milczącego załatwienia sprawy, czy też regulacja kodeksowa będzie miała zastosowanie wyłącznie „na przyszłość”, tj. w sytuacjach, gdy po dniu 1 czerwca 2017 r. ustawodawca wyraźnie zdecyduje o jej stosowaniu w danej kategorii spraw. Należy przy tym mieć świadomość, że przyjęcie drugiej z przedstawionych koncepcji radykalnie ogranicza zakres stosowania kodeksowej regulacji milczącego załatwienia sprawy, gdyż ustawodawca nie jest skłonny do tworzenia regulacji zawierających wyraźne odesłanie do przepisów rozdziału 8a Kodeksu postępowania administracyjnego. Prelegentka, odwołując się do określonych wyroków sądu administracyjnego, uznała za zasadną możliwość stosowania przepisów rozdziału 8a do spraw załatwianych milcząco wszczętych po wejściu w życie nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego w dniu 1 czerwca 2017 r., mimo że ustawodawca nie wprowadził zmiany w treści regulacji prawnej wskazującej wyraźnie na możliwość stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego o milczącym załatwieniu sprawy. W przekonaniu referentki zaprezentowane stanowisko sądów administracyjnych zasługuje na aprobatę. Jedynie taka wykładnia art. 122a § 1 k.p.a. pozwoli bowiem na realizację opisanego wyżej celu kodeksowej instytucji milczącego załatwienia sprawy w postaci uporządkowania i uzupełnienia istniejących w tym zakresie dość chaotycznych i różnorodnych uregulowań prawnych.

W dalszej kolejności wystąpiła dr Małgorzata Gajda-Durlik (WSPiA) z referatem nt. „Instytucja milczącego załatwienia sprawy a efektywność postępowania”, która zwróciła uwagę na problem efektywności w zastosowaniu instytucji milczącego załatwienia sprawy w kształcie nadanym przepisami rozdziału 8a k.p.a. Prelegentka krytycznie odniosła się do kwestii traktowania przez ustawodawcę instytucji milczącego załatwienia sprawy jako środka normatywnego bezpośrednio przeciwdziałającego bezczynności, którego zastosowanie może, ale nie musi być wyrazem świadomej woli organu. Referentka podniosła, że instytucja milczącego załatwienia sprawy jest jedną z form działania administracji będących alternatywą dla decyzyjnego sposobu załatwienia sprawy i jako taka musi się opierać na założeniu aktywności organu ukierunkowanego na osiągnięcie celu zgodnego z przepisami obowiązującego prawa i będącego wyrazem świadomej woli organu. W zakresie znaczeniowym milczącego załatwienia sprawy, jakie nadaje temu pojęciu Kodeks postępowania administracyjnego, brak jest miejsca na bezczynność, utożsamianą z niedziałaniem. W realiach obowiązywania k.p.a. nie można mieć wątpliwości, że jest to jeden ze sposobów załatwienia sprawy w procesie jurysdykcyjnym, w którym sam fakt milczenia jest procesową formą wyniku postępowania, przybierającą postać niewyraźnego aktu konkludentnego, którego cechą właściwą jest jedynie brak konwencjonalnego uzewnętrznienia woli i jej zakomunikowania stronie. W takim przekonaniu utwierdza zarówno art. 1 pkt 1 k.p.a., jak i art. 110 § 2 k.p.a. Poddanie reżimowi k.p.a. instytucji milczącego załatwienia sprawy stanowi istotny krok na drodze afirmacji znaczenia trybów uproszczonych załatwienia spraw administracyjnych i wyznaczenia roli w tym zakresie k.p.a.

Trzeci z referatów nt. „Reprezentacja interesu zbiorowego w sprawach milcząco załatwianych” przedstawili dr Agata Cebera oraz mgr Jakub Firlus (Uniwersytet Jagielloński). Prelegenci zauważyli, że ramowa, kodeksowa regulacja modyfikująca przebieg postępowania w sprawach milcząco załatwianych nie uwzględnia osobliwości związanych z partycypacją w ramach jurysdykcji administracyjnej innych niż organ rzeczników interesu zbiorowego. W szczególności zaś rzecz dotyczy udziału w postępowaniu organizacji społecznej oraz prokuratora. Zdaniem referentów dopuszczalny jest udział organizacji społecznej w postępowaniach, o których mowa w art. 122a i n. k.p.a., co wynika wprost z regulacji kodeksowej (art. 1 pkt 1 k.p.a., art. 122d § 1 k.p.a.). Charakter sprawy (tu milcząco załatwianej) nie stanowi dostatecznego uzasadnienia dla odjęcia przez ustawodawcę w sposób generalny prawa partycypacji w postępowaniu podmiotom reprezentującym ponadindywidualne interesy.

W kolejnym z wygłaszanych referatów „Środki zaskarżenia milczącego załatwienia sprawy” prof. dr hab. Małgorzata Jaśkowska (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego) podjęła próbę odpowiedzi na pytanie: czy zachodzi dopuszczalność wniesienia odwołania w sprawie zakończonej w formie milczącej. Prelegentka w niezwykle inspirującym wystąpieniu dowodziła, że k.p.a. w brzmieniu po nowelizacji nie zawiera wyraźnego wyłączenia prawa strony do odwołania w kategorii spraw załatwianych milcząco. Jeżeli milcząco załatwienie sprawy jest aktem konkludentnym, to jest to forma działania administracji, której współistnienie, obok decyzji, uzasadnia stosowanie zasady ogólnej art. 15 i 127 k.p.a. przesądzających o prawie odwołania. Wyjątków od stosowania zasady dwuinstancyjności nie można w ocenie prelegentki interpretować rozszerzająco. W konkluzji rozważań referująca sformułowała postulat oparty na potrzebie poszukiwania mechanizmów przeciwdziałających ograniczeniom prawa do odwołania w kategorii spraw załatwianych milcząco.

Następnie z referatem „Środki prawne w postępowaniu administracyjnym kończącym się przez milcząco załatwienie sprawy – wybrane problemy konstrukcyjne” wystąpiła prof. dr hab. Marta Romańska (Uniwersytet Jagielloński), która odwołała się do kwestii domniemania załatwienia sprawy w formie prawnej decyzji. Prelegentka wyraziła twierdzenie, że o ile załatwienie sprawy w sposób zgodny z żądaniem strony może przybrać różne formy uproszczone, o tyle odmowa zadośćuczynienia żądaniom wniosku następuje w formie decyzji. Prelegentka odniosła się ponadto z dużą aprobatą do wszelkich zmian k.p.a., które zmierzają do objęcia przedmiotem obowiązywania Kodeksu form alternatywnych dla aktu będącego decyzją. Prelegentka podniosła istotne zagadnienie potrzeby zespolenia z k.p.a. aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących praw i obowiązków wynikających z przepisów prawa administracyjnego, a na tej drodze racjonalnego sformalizowania działań organu przy ich podejmowaniu. W swoim wystąpieniu zwróciła dodatkowo uwagę na problem współdziałania organów w postępowaniu, w którym dochodzi do milczącego załatwienia sprawy oraz na kwestię formy prawnej zaświadczenia o milczącym załatwieniu sprawy.

W kolejnym wystąpieniu „Weryfikacja milczącego załatwienia sprawy w trybie wznowienia postępowania administracyjnego” prof. dr hab. Wojciech Piątek (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu) zauważył, że jednym z obszarów problemowych, który wzbudza wątpliwości doktrynalne, jest weryfikacja

milczącego załatwienia sprawy w trybie wewnątrzadministracyjnym. Stanowi o niej wprost art. 122g k.p.a. Rozważania dotyczyły wycinka tego zagadnienia, jakim jest dopuszczalność zaskarżenia milczącego załatwienia sprawy w jednym z nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego, którym pozostaje wznowienie postępowania. Prelegent zauważył, że przepisy o wznowieniu postępowania administracyjnego zostały stworzone przy założeniu, że sprawa administracyjna kończy się wydaniem decyzji, a nie milczącym załatwieniem. Zaistniałych na tym tle problemów nie rozwiązuje art. 122g k.p.a., który stanowi jedynie o odpowiednim zastosowaniu przepisów o wznowieniu postępowania do spraw załatwianych milcząco. Biorąc pod uwagę trudności łączące się z zastosowaniem takiej techniki legislacyjnej przez ustawodawcę, referent podjął próbę oceny przydatności przesłanek wznowienia postępowania administracyjnego do milczącego załatwienia sprawy, trybu rozpoznania podania o wznowienie oraz możliwych rozstrzygnięć kończących to postępowanie.

Sesję pierwszą wieńczyło wystąpienie dr hab. Moniki Król (Uniwersytet Łódzki) poświęcone problematyce przyznania sumy pieniężnej jako środka dyscyplinującego w postępowaniu sądownoadministracyjnym.

Sesji II – „Milczące załatwienie sprawy w prawie materialnym” przewodniczył prof. dr hab. Marek Szewczyk (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu).

W ramach sesji II konferencji podjęto istotne problemy milczącego załatwienia sprawy w wybranych obszarach materialnoprawnych zastosowania instytucji. W referacie „Materialnoprawne aspekty milczącego załatwienia sprawy na przykładzie wybranych instytucji Prawa budowlanego” dr Joanna Człowiekowska (Uniwersytet Jagielloński) odwołała się do istotnych aspektów milczącego załatwienia sprawy na przykładzie wybranych instytucji Prawa budowlanego. Prelegentka poddała analizie zgłoszenie zamiaru wykonania robót budowlanych, zgłoszenie rozbiórki, zgłoszenie zmiany sposobu użytkowania i zawiadomienie o zakończeniu robót. Wszystkie powyższe zgłoszenia mogą być przyjęte milcząco, o ile nie zachodzą przesłanki do wydania decyzji – sprzeciwu. Referentka zasadnie podniosła, że milcząca zgoda jest prawną formą działania, która wymaga, by sprawa w ten sposób rozstrzygana była prosta, nie wymagała wielu formalności, zapewniała realizację wartości chronionych w materialnoprawnym terminie będącym istotnym elementem milczącej zgody, a także by konkretyzowane prawo możliwe było do wyrażenia w postaci milczącej zgody. Zwłaszcza w tym ostatnim aspekcie ważna jest realizacja postulatów pewności prawa i legitymizacji działań. Zdaniem prelegentki nie wszystkie przeanalizowane instytucje Prawa budowlanego te cechy spełniają. Rozważenia wymaga zastąpienie milczącej zgody decyzją administracyjną, chociażby wydawaną w trybie uproszczonym.

Również w kolejnych wystąpieniach: prof. dra hab. Piotra Ruczkowskiego (Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach) „Milczące załatwienie sprawy w Prawie wodnym jako forma zgody wodno-prawnej”, poświęconym instytucji milczącego załatwienia sprawy w Prawie wodnym; dr Lecha Żukowskiego (WSPiA) „Milczenie administracji a prawo do zgromadzeń”, poświęconym milczeniu administracji w kontekście prawa do zgromadzeń; dr Magdaleny Śliwy-Wajdy (Uniwersytet Warszawski), która w referacie „Kilka uwag dotyczących charakteru prawnego oraz problemów praktycznych związanych ze stosowaniem instytucji milczącej zgody

oraz sprzeciwu KNF co do nabycia lub objęcia akcji krajowego zakładu ubezpieczeń” odwołała się do doniosłych kwestii dotyczących charakteru prawnego oraz problemów praktycznych związanych ze stosowaniem instytucji milczącej zgody w wyartykułowanym obszarze spraw materialnoprawnych, a także dra hab. Kazimierza Bandarzewskiego (Uniwersytet Jagielloński), który wygłosił interesujący referat na temat milczącego załatwienia sprawy w postępowaniach dotyczących przystąpienia jednostki samorządu terytorialnego do europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej – podniesiono istotne aspekty praktycznego zastosowania instytucji oraz odwołano się do standardów procesowych statutowanych Kodeksem postępowania administracyjnego.

Całość pierwszego dnia konferencji podsumowano w burzliwej dyskusji ujawniającej wiele kontrowersji, jakie wzbudza instytucja milczącego załatwienia sprawy zarówno w jej wymiarze materialnoprawnym, jak i w zakresie konstrukcji procesowej zakotwiczonej w k.p.a.

Podczas drugiego dnia konferencji, w trakcie III sesji zatytułowanej „Milczące załatwienie sprawy – aspekt teoretycznoprawny i europejski”, moderatorem był prof. dr hab. Stanisław Biernat (Uniwersytet Jagielloński), sędzia w stanie spoczynku, a także wiceprezes Trybunał Konstytucyjnego.

Ta część obrad, zgodnie z jej tytułem, miała w mniejszym stopniu dotyczyć aspektów procesowych (których to jednak konotacji nie da się całkowicie uniknąć, a wręcz byłoby to niezasadne), ale skupiać się na zagadnieniach teoretycznych oraz odniesieniach do prawa europejskiego.

Sesję rozpoczął prof. dr hab. Tomasz Bąkowski (Uniwersytet Gdański). Przedmiotem jego wystąpienia było raczej niespotykane dotychczas szersze podejście do władztwa planistycznego gminy. Prelegent w referacie „Milczenie organów gminy w sprawach ładu przestrzennego” zaprezentował ciekawą tezę, że wyrazem milczenia organów w znaczeniu *sensu largo* jest nieuchwalanie aktów planistycznych, przede wszystkim miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego przez radę gminy. W takim wypadku organ stanowiący i kontrolny gminy, nie korzystając ze swojego uprawnienia, *de facto* milczy, ale zarazem poprzez swoje zaniechanie aktualizuje możliwość uzyskania decyzji o warunkach zabudowy. Jednocześnie milczenie nie może dotyczyć wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Kolejny referat „Problem konstytucyjności instytucji milczącej zgody” wygłosił dr Aleksander Jakubowski (Uniwersytet Warszawski). Prelegent zasadnie wskazywał, że na temat milczącego załatwienia sprawy nie można patrzeć wyłącznie przez pryzmat Kodeksu postępowania administracyjnego, ale uwzględnić należy podstawowe zasady ustrojowe. Tu w pierwszej kolejności przytoczony został art. 2 Konstytucji RP i zawarta w nim zasada państwa prawnego oraz państwa sprawiedliwości społecznej. Nadto jako punkt odniesienia zostały wskazane także zasady pochodne i przejawowe wywodzone z tego przepisu, w szczególności zasada pogłębiania zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasada poprawnej legislacji. Wśród innych zasad wiązanych z analizowaną instytucją wskazać należy zasadę praworządności oraz równości wobec prawa, która mimo że nie została wprost wskazana w wypowiedzi, to jednak wyartykułowano ją w trakcie dyskusji.

Następne wystąpienie dotyczyło innego rodzaju milczenia jako przejawu zachowania organu, które wyodrębnione jest na gruncie przepisów k.p.a.

i uszczegółowione w materialnym prawie administracyjnym. Kwestie te przedstawił wspólnie Lucyna Staniszevska i Sławomir Pawłowski (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu) w referacie „Milczące uzgodnienie między organami administracji publicznej – wybrane przykłady”. Wśród głównych tez referatu można wskazać, że: (1) instytucją milczącej zgody posługuje się ustawodawca w przypadku upływu terminu wyrażenia przez organ współdziałający stanowiska; (2) nie wszystkie formy współdziałania są wiążące dla organu występującego o współdziałanie; (3) milczące współdziałanie ma na celu zniwelowanie niepewności co do momentu i treści stanowiska organu współdziałającego oraz przyspieszenie postępowania głównego; (4) zarówno w sprawie głównej, jak i w sprawie rozpoznawanej przez organ współdziałający przedmiot postępowania jest ten sam, z tą różnicą, że każdy organ ma inne kompetencje i specjalizację; (5) zarówno organ zwracający się o zajęcie stanowiska, jak i organ współdziałający powinny rozpatrywać leżącą w granicach ich kompetencji sprawę (są to odrębne sprawy) z innego punktu widzenia i na podstawie przepisów, których stosowanie wchodzi w zakres ich właściwości rzeczowej.

W następnej kolejności wystąpił prof. zw. dr hab. Marek Szewczyk (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu) z referatem zatytułowanym „Charakter prawny zaświadczenia w przedmiocie milczącego załatwienia sprawy”. W swojej wypowiedzi skutecznie dowodził, że zaświadczenie, o jakim mowa w art. 122f k.p.a., jest w istocie aktem administracyjnym, a nie czynnością materialno-techniczną potwierdzającą zaistnienie pewnych faktów czy stanu prawnego. Tym samym zaświadczenie to jest instytucją różną od zaświadczeń, o których mowa w dziale VIII k.p.a. Nadto jego zdaniem zaświadczenie o milczącym załatwieniu sprawy rodzi skutek w postaci *res iudicata* (art. 110 k.p.a. – związanie organu). Co więcej, w przypadku stwierdzenia wadliwości zaświadczenia wydanego na podstawie art. 122f k.p.a. nie ma możliwości wydania nowego zaświadczenia w formie postanowienia, lecz należy zwalczać treść tego postanowienia w trybie zwykłym albo w trybach nadzwyczajnych.

Poranną część sesji III kończyło wystąpienie prof. dra hab. Marcina Kamińskiego (Uniwersytet Jagielloński) „Konstrukcja milczenia administracyjnego a milczące załatwienie sprawy i jego weryfikacja. Rozwiązania normatywne w prawie polskim na tle prawnoporównawczym”. Tę część obrad również wieńczyła dyskusja, co prawda, nie tak burzliwa jak wcześniejszego dnia, niemniej równie wartościowa i doniosła. Szczególnie w tym ostatnim względzie warto przytoczyć słowa prof. dra hab. Zbigniewa Kmiecika, który stwierdził, że chociaż dnia poprzedniego wydawało się, iż między nim a prof. Markiem Szewczykiem nie ma zgodności w kilku kwestiach zasadniczych, to po wysłuchaniu referatu tego ostatniego doszedł ostatecznie do wniosku, że sporów takich w ogóle brak. Jak wykazała dalsza dyskusja, sprawa ta jest bardziej złożona.

W drugiej części III sesji wystąpienia dotyczyły w większym stopniu aspektów komparatystycznych. Jako pierwsza wystąpiła dr Ewa Szewczyk (Uniwersytet Zielonogórski). W referacie „Milczące załatwienie sprawy we włoskim prawie administracyjnym” wskazywała, że włoski system prawny rozróżnia kilka rodzajów milczenia administracji publicznej (*silenzio dell'amministrazione pubblica*), z których wyjątkowo istotne znaczenie ma obecnie występująca w dwóch odmianach milcząca aprobata

(*silenzio assenso*) uregulowana w art. 20 i 17bis włoskiego Kodeksu postępowania administracyjnego. Milcząca aprobata (*silenzio assenso*) jest zachowaniem prawnie legitymizowanym i włoska doktryna prawa administracyjnego uważa je za akt administracyjny milczący (*atto amministrativo tacito*), wyraźnie odróżniając go od aktu administracyjnego dorozumianego (*atto implicito*).

Jako kolejny wystąpił dr Maciej Kruś (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu) z referatem „Milcząca załatwienie sprawy w prawie europejskim”. Wskazał on, że w przepisach prawa UE milcząca zgoda jest wykorzystywana w przypadku kooperacji organów administracji przy rozstrzygnięciu spraw administracyjnych. Nadto towarzyszy działaniu organów kolegialnych podejmujących rozstrzygnięcia o charakterze organizacyjnym i wewnętrznym. W konkluzjach stwierdził, że prawodawca unijny dostrzega przydatność tej instytucji w przypadku, gdy zachodzi potrzeba uzgodnienia stanowisk z zastrzeżeniem, co ważne, że nie występują w takich sprawach podmioty, którym można by przypisać status strony w postępowaniu administracyjnym, w szczególności stron o spornych interesach. To ostatnie stwierdzenie było zresztą wielokrotnie wyrażane podczas innych wystąpień, a także przez dyskutantów.

Bardzo interesujące wystąpienie „Milczenie administracji w postępowaniach zintegrowanych z prawem Unii Europejskiej”, nawiązujące do poprzedniego, miała dr Martyna Wilbrandt-Gotowicz (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego). Jako ostatni swój referat „Milczenie administracji w regulacji przedsiębiorstw świadczących usługi użyteczności publicznej na podstawie uwarunkowań prawa Unii Europejskiej” zaprezentował dr Marcin Marszałek (WSPiA).

Również i w tej części konferencji odnoszone przez prelegentów tezy wywoływały ogromne zainteresowanie i stały się kanwą ożywionej dyskusji, która obfitowała w wiele wartościowych poglądów na temat użyteczności praktycznej instytucji milczącego załatwienia sprawy.

Podsumowania drugiego dnia obrad dokonał prof. dr hab. Stanisław Biernat, podkreślając m.in. istotną rangę przedsięwzięcia dla rozwoju prawa o postępowaniu administracyjnym. Następnie głos oddał Przewodniczącej Komitetu Organizacyjnego Konferencji dr Małgorzacie Gajdzie-Durlik (WSPiA), która w słowie końcowym wyraziła przekonanie, że dokonana zmiana k.p.a., jakościowo odmienna od tendencji panujących przy poprzednich dużych nowelizacjach, stanowi wyznacznik pozytywnego kierunku prowadzącego do otwarcia kodyfikacji na nowe formy działania administracji, uwzględniające element efektywności postępowania – postrzeganej przez pryzmat szybkości i użyteczności procedury – o ile, oczywiście, Kodeks zdoła wypełnić swoje funkcje uniwersalizujące i porządkujące proces stosowania prawa przy wykorzystaniu instytucji milczenia. Obecnie zakres obowiązywania, istotnie zdeterminowany normami prawa materialnego, za sprawą złożonej konstrukcji systemu odesłań do stosowania k.p.a. powoduje, że mamy rozwiązanie fasadowe, oparte na formalnych, a nie faktycznych związkach, w konsekwencji czego rodzi się obawa, że brak docenienia przez ustawodawcę znaczenia rozwiązań k.p.a. poprzez regulacje prawa materialnego spowoduje, że zabieg ustawodawcy może mieć w przyszłości znaczenie czysto deklaratywne.

Reasumując, konferencja była nad wyraz udana. Świadczą o tym nie tylko skupienie jej tematu wokół jednego zagadnienia, co przez wszystkich uczestników

było oceniane bardzo wysoko, ale także udział w niej czołowych przedstawicieli prawa administracyjnego w Polsce. Również żarliwe dyskusje, które wywiązywały się niemal po każdym referacie, świadczą o potrzebie jej przeprowadzenia oraz konieczności kontynuacji dyskursu naukowego w kolejnych odsłonach cyklu Galicyjskiego Seminarium Postępowania Administracyjnego.

Małgorzata Gajda-Durlik, Sławomir Pawłowski

DOI: 10.14746/spp.2018.3.23.15