

**SPRZECIW OD DECYZJI KASACYJNEJ ORGANU ODWOŁAWCZEGO
WYDANEJ W TRYBIE ART. 138 § 2 k.p.a.**

Dagmara Gut¹

Abstrakt: Celem artykułu jest przedstawienie nowego środka zaskarżenia decyzji kasacyjnych organu odwoławczego wydanych w trybie art. 138 § 2 k.p.a. – sprzeciwu od decyzji. Analizie poddano uregulowania dotyczące postępowania ze sprzeciwu (także na tle zasad wynikających z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej), zasadność wprowadzenia sprzeciwu w miejsce uprzednio obowiązującej skargi, jak również jego efektywność jako środka mającego na celu reedukację kasacyjności postępowania odwoławczego.

Abstract: The purpose of the paper is to present a new appeal measure against the cassation decisions of the appeal authority pursuant to Article 138 § 2 of the Polish Code of Administrative Procedure – complaint to the decision. The analysis includes regulations regarding the complaint proceedings (also against the background of the principles set out in the Constitution of the Republic of Poland), the legitimacy of introducing complaints in place of a previously applicable actions against decision, as well as its effectiveness as a measure to reeducation the cassation appeal procedure.

Słowa kluczowe: sprzeciw od decyzji kasacyjnej, decyzja kasacyjna, redukcja kasacyjności postępowania odwoławczego.

¹ Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Postępowania Administracyjnego, e-mail: gutdagmara@gmail.com.

Keywords: Complaint against cassation decision, cassation decision, reeducation the cassation appeal procedure.

Uwagi wstępne

Mocą ustawy z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw² wprowadzono do ustawy z 30.8.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³ nowy rodzaj środka zaskarżenia kasacyjnych decyzji organów odwoławczych, nazwany „sprzeciwem od decyzji”. Instytucja ta zastąpiła niegdyś przysługującą skargę i stała się tym samym jednym środkiem zaskarżenia decyzji wydanych na podstawie art. 138 § 2 ustawy z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁴, zgodnie z którym organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, kiedy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie.

Regulacja powyższa wpisuje się w szerszą ideę, przyświecającą pomysłodawcom ustawy nowelizującej, której celem jest redukcja kasacyjności postępowań odwoławczych, a poprzez to zapobieżenie przewlekłości postępowania administracyjnego⁵. Nowelizacją wprowadzono bowiem dwie grupy przepisów. Pierwsze, pozwalają stronie na zapobieganie przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ odwoławczy, są to art. 136 § 2-4 k.p.a., które uprawniają stronę do modyfikowania zakresu postępowania wyjaśniającego w postępowaniu odwoławczym oraz art. 138 § 2b k.p.a., na mocy którego pozbawiono organ odwoławczy kompetencji do podjęcia decyzji kasacyjnej w sytuacji, gdy strona zawarła w odwołaniu wnioski o przeprowadzenie przez ten

² Ustawa z 7.3.2017 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2017 r. poz. 935 (dalej jako: ustawa nowelizująca).

³ Ustawa z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1369 ze zm.

⁴ Ustawa z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm.

⁵ Uzasadnienie do projektu ustawy nowelizującej, Druk sejmowy Nr 1183, s. 3 i n.

organ postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy. Druga grupa przepisów, modyfikuje p.p.s.a., wprowadzając do p.p.s.a. omawianą instytucję – sprzeciw od decyzji, dzięki której strona może zaskarżyć do sądu administracyjnego decyzję kasacyjną organu odwoławczego.

Z powyższą tendencją mamy obecnie do czynienia także w ustawach regulujących postępowanie przez sądami powszechnymi. Zgodnie z art. 394¹ § 1¹ ustawy z 17.11.1964 r. Kodeks postępowania cywilnego⁶ stronie przysługuje zażalenie do Sądu Najwyższego w przypadku uchylenia przez sąd drugiej instancji wyroku sądu pierwszej instancji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania. Podobnie, na mocy art. 539a § 2 ustawy z 6.6.1977 r. Kodeks postępowania karnego⁷ stronie, w tej samej sytuacji przysługuje skarga do Sądu Najwyższego. Mechanizmy te, mające na celu kontrolę zasadności stosowania podstaw uchylenia orzeczenia i przekazania go do ponownego rozpoznania mają – jak wskazuje się w literaturze – dwojaką funkcję. Po pierwsze wpływają one na przyspieszenie postępowania, po drugie zaś spełniają rolę prewencyjną, prowadzą bowiem do powstrzymania sądów odwoławczych do zbyt pochopnej kasacyjności orzekania⁸. Wspólnie służą one nadrzędnemu celowi, jakim jest wzmacnianie prawa strony do rozstrzygnięcia sprawy w rozsądnym terminie, wynikającym z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁹, który – pomimo, że nie stanowi o tym *expressis verbis* – odnosi się także do postępowania administracyjnego.

Perspektywa historyczna

Zauważyć należy jednak, że zaskarżenie do sądu administracyjnego kasacyjnych decyzji organów odwoławczych było dopuszczalne jeszcze przed wprowadzeniem instytucji sprzeciwu. Od decyzji kasacyjnej stronie przysługiwała bowiem skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego, i to właśnie na tej

⁶ Ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 155 ze zm.

⁷ Ustawa z 6.6.1977 r. – Kodeks postępowania karnego, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1904 ze zm.

⁸ J. Jagielski, J. Piecha, P. Pietrasz, *Komentarz do art. 64a p.p.s.a.*, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 420.

⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 7.4.1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

możliwości wzorowano się wprowadzając instytucję zażalenia do SN na wyrok kasacyjny w procedurze cywilnej. Uregulowanie wp.p.s.a. instytucji sprzeciwu nie ukonstytuowało więc nowego prawa dla stron postępowania administracyjnego, a stanowiło raczej próbę udoskonalenia i usystematyzowania już wcześniej przysługującego prawa.

Możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego na kasacyjną decyzję organu odwoławczego nie była jednak, od początku reaktywowania sądownictwa administracyjnego w Polsce, kwestią oczywistą. Obowiązujący wówczas art. 198 k.p.a.¹⁰ dopuszczał bowiem wniesienie skargi do NSA „po wyczerpaniu toku instancji w postępowaniu administracyjnym”. Określenie to, w kontekście odpowiedzi na pytanie, czy decyzja kasacyjna wyczerpuje „tok instancji”, wywoływało spore wątpliwości, które dwukrotnie stały się przedmiotem uchwał Sądu Najwyższego.

W uchwale siedmiu sędziów SN z 19.1.1983 r. (III AZP 7/82)¹¹ stwierdzono, że „od decyzji organu administracji państwowej uchylającej decyzję organu pierwszej instancji celem ponownego rozpoznania sprawy nie przysługuje skarga do NSA”. SN podkreślił bowiem, że sądowa kontrola decyzji administracyjnych odnosi się głównie do decyzji administracyjnych załatwiających sprawę merytorycznie, a oprócz tego kończących postępowanie administracyjne, polegających na uchyleniu decyzji i umorzeniu postępowania. Z uwagi na to „wyczerpanie toku instancji”, jako przesłankę dopuszczalności skargi na decyzję organu administracji państwowej do sądu administracyjnego (art. 198 k.p.a.), należy rozumieć w ten sposób, że sprawa została w formie decyzji administracyjnej załatwiona przez organ administracyjny pierwszej i drugiej instancji merytorycznie. Decyzja kasacyjna natomiast, jak zauważył SN, kończy postępowanie odwoławcze, utrzymując jednak stan sprawy w toku, bowiem postępowanie administracyjne nadal się toczy. Jest ona więc decyzją czysto procesową, „międzyinstancyjną” i nie załatwia sprawy co do istoty. Co więcej, zdaniem SN, przyjęcie odmiennego

¹⁰Obowiązujący wówczas: tekst jedn. Dz.U. z 1980 r. Nr 9, poz. 26 ze zm.

¹¹ Uchwała 7 sędziów Sądu Najwyższego z 19.1.1983 r., III AZP 7/82, OSNC 1983 r. Nr 9, poz. 127.

stanowiska pociągałoby za sobą szereg dalszych konsekwencji, przede wszystkim w postaci jednoczesnego toczenia się dwóch postępowań – administracyjnego i sądowoadministracyjnego.

Stanowisko to SN potwierdził następnie w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej i Administracyjnej z 15.12.1984 r. (III AZP 1/84)¹², podjętej w wyniku wniosku Prezesa NSA, który podniósł, że wyłączenie możliwości wniesienia skargi do NSA na decyzję kasatoryjną wywołuje niekorzystne skutki, ograniczając zakres sądowej kontroli decyzji administracyjnych i stwarza nieuzasadnione podstawy do przewlekłości postępowania administracyjnego, tym samym powodując naruszenie przepisów o szybkości i sprawności postępowania. Prezes NSA zaproponował także, że jednoczesne toczenie się postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego można byłoby zwalczyć zastosowaniem art. 97 § 1 ust. 4 k.p.a. Argumentów tych nie podzielił Sąd Najwyższy, podkreślając, że eliminowanie dwutorowości postępowania poprzez zawieszenie postępowania administracyjnego na podstawie wskazanego wyżej przepisu nie byłoby prawidłowe, gdyż postępowanie sądowe nie mogłoby dotyczyć zagadnienia wstępnego (merytorycznego) lecz jedynie odnosić się do legalności uchylającej decyzji organu administracyjnego drugiej instancji, która wynika z kolei z określonych w art. 138 § 2 k.p.a. uprawnień odwoławczego organu administracyjnego.

Doktryna zajęła krytyczne stanowisko wobec przedstawionej linii orzeczniczej¹³. Podnoszono, że wydanie ostatecznej decyzji w sprawie, a taką jest decyzja podejmowana na podstawie art. 138 § 2 k.p.a., wyczerpuje tok instancji. Pojęcie ostatecznej decyzji ma bowiem charakter procesowy i jest zupełnie niezależne od treści zawartego w niej rozstrzygnięcia. Ostateczności decyzji jako warunku ich zaskarżalności nie można zatem wiązać z merytorycznym

¹² Uchwała pełnego składu Izby Cywilnej i Administracyjnej z 15.12.1984 r., III AZP 1/84, OSNC 1985, Nr 10, poz. 144.

¹³ T. Woś, *Glosa do uchwały SN z 19.1.1983 r.*, OSP 1984, Nr 10, poz. 211; W. Dawidowicz, *Glosa do uchwały SN z 19.1.1983 r.*, PiP 1984, z. 2; Z. Janowicz, *Glosa do uchwały SN z 19.1.1983 r.*, PiP 1984, z. 2; T. Woś, *Związki postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego*, Warszawa-Kraków 1989.

rozstrzygnięciem sprawy. Pod wpływem tych poglądów oraz w celu rozwiania dalszych wątpliwości, w art. 34 ust. 1 ustawy z 11.5.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym¹⁴ przyjęto, że „skargę można wnieść po wyczerpaniu środków odwoławczych, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie, chyba że skargę wnosi prokurator lub Rzecznik Praw Obywatelskich”. Na kanwie tej regulacji w uchwale siedmiu sędziów SN z 16.1.1997 r. (III ZP 5/96)¹⁵ przyjęto, że skargę do NSA można wnieść na decyzję organu odwoławczego uchylającą decyzję organu pierwszej instancji i przekazującą sprawę temu organowi do ponownego rozpatrzenia.

Sprzeciw od decyzji kasacyjnej

Stanowisko to zyskało akceptację na gruncie art. 52 § 1 p.p.s.a., który stanowił, że skargę można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie. Przez lata zatem stronie na decyzję kasacyjną organu odwoławczego przysługiwała skarga do sądu administracyjnego. W praktyce jednak decyzje nie były często zaskarżane. Stwierdzenie wadliwości decyzji kasacyjnej w postępowaniu sądowym zwykle nie przyspieszało bowiem zwykle momentu, w którym strona uzyskiwała rozstrzygnięcie merytoryczne w sprawie¹⁶. Z uwagi na to zdecydowano się wprowadzić nowy tryb zaskarżenia decyzji kasacyjnych, który cechować ma szybkość i mniej skomplikowana procedura¹⁷.

Sprzeciw jest zatem odrębnym od skargi i obecnie jedynym środkiem zaskarżenia przysługującym od decyzji kasacyjnych. Odrębność ta, względem postępowania ze skargi na decyzję kasacyjną, przedstawia się następująco.

Po pierwsze, jak głosi art. 64a p.p.s.a., przedmiotem sprzeciwu może być wyłącznie decyzja z art. 138 § 2 k.p.a. Wskazanie w tym przepisie formy prawnej

¹⁴ Ustawa z 11.5.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm., dalej jako: NSAU.

¹⁵ Uchwała 7 sędziów SN z 16.1.1997 r., III ZP 5/96, OSNP 1997, Nr 15, poz. 262.

¹⁶ M. Romańska, *Zażalenie do Sądu Najwyższego na uchylenie wyroku przez sąd drugiej instancji*, PS 2013, nr 6, s. 93.

¹⁷ Uzasadnienie do projektu ustawy nowelizującej, Druk sejmowy Nr 1183, s. 61.

aktu, który może być przedmiotem kontroli w postępowaniu ze sprzeciwu oraz konkretnej podstawy prawnej takiego aktu ma daleko idące konsekwencje. Sprzeciw przysługuje bowiem tylko od decyzji oraz tylko od takiej, która wydana została w toku ogólnego postępowania administracyjnego. Nie służy więc od decyzji wydanej na podstawie art. 233 § 2 ustawy z 29.8.1997 r. Ordynacja podatkowa¹⁸. Pomimo więc podobieństwa konstrukcji i charakteru prawnego dwóch decyzji kasacyjnych z k.p.a. i o.p. ustawodawca wyłączył możliwość wniesienia sprzeciwu od kasacyjnej decyzji wydanej w postępowaniu podatkowym, które przecież także jest postępowaniem administracyjnym, a decyzje wydane w tym postępowaniu podlegają kontroli sądów administracyjnych. Kolejnym zawężeniem, choć mało istotnym w praktyce, jest brak możliwości wniesienia sprzeciwu od postanowień wydanych na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. w zw. z art. 144 k.p.a., gdyż art. 64a p.p.s.a. odnosi się *explicite* wyłącznie do decyzji. Obecnie zatem od decyzji kasacyjnych wydanych na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. przysługuje sprzeciw a od innych decyzji kasacyjnych skarga. Rozwiązanie takie pozbawione jest merytorycznych podstaw, nie istnieje bowiem racjonalne uzasadnienie różnicowania środka zaskarżenia dla decyzji kasacyjnych z k.p.a. oraz decyzji kasacyjnych z pozostałych postępowań. Wprowadzanie dystynkcji środków zaskarżenia tam, gdzie nie jest to konieczne, wprowadza ponadto niepotrzebny chaos i budzi wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości.

Pod drugie postępowanie ze sprzeciwu zawężone zostało wyłącznie do weryfikacji istnienia przesłanek do wydania decyzji kasacyjnej z art. 138 § 2 k.p.a. (art. 64ep.p.s.a.). Ograniczona została zatem zasada z art. 134 § 1 p.p.s.a, głosząca, że sąd administracyjny rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Poprzez to zastosowania nie znajdzie także art. 135 p.p.s.a., według którego sąd stosuje przewidziane ustawą środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach

¹⁸ Ustawa z 29.8.1997 r. Ordynacja podatkowa, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 201 ze zm.

prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga. W omawianym przypadku sąd ocenia zatem, czy istnieją przesłanki do wydania decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a., i tylko w tym wąskim zakresie nie pozostaje jednak związany zarzutami i wnioskami sprzeciwu. Sąd bada bowiem wszystkie przesłanki, które prowadziły do wydania decyzji z art. 138 § 2 p.p.s.a., a zatem powinien ocenić także zasadność nieuwzględnienia wniosku, o którym mowa w art. 136 § 2 k.p.a.

Zawężenie zakresu granic rozpoznania sprzeciwu nie jest jednak nowością w stosunku do uprzednio przysługującej skargi na decyzję kasacyjną. Z utrwalonego w tym zakresie orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że zakres rozpoznania skargi na decyzję kasacyjną również ograniczony był do istnienia przesłanek procesowych jej podjęcia¹⁹. Uważano bowiem, że odnoszenie się w takim postępowaniu do oceny merytorycznej decyzji byłoby przedwczesne²⁰. Postępowania ze sprzeciwu, z uwagi na to, że odnosi się wyłącznie ono do oceny formalnoprawnych przesłanek zasadności wydania decyzji kasacyjnej, nie można jednak określić mianem postępowania wpadkowego, jak zrobiono to w uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej²¹. Postępowanie wpadkowe musi bowiem pozostawać w granicach postępowania zasadniczego i mieć względem niego charakter pomocniczy²². Sądowoadministracyjne postępowanie ze sprzeciwu nie ma zaś takiego charakteru względem postępowania administracyjnego, ponadto sprzeciw to obecnie jedyny środek zaskarżenia decyzji kasacyjnych, i chociażby z tego powodu nie można określić go postępowaniem wpadkowym.

Po trzecie postępowanie ze sprzeciwu może zakończyć się (prócz postanowienia o umorzeniu postępowania lub odrzuceniu sprzeciwu) jedynie w dwojaki sposób: uchYLENIEM decyzji w całości, w przypadku uwzględnienia sprzeciwu, tj. jeśli sąd stwierdza naruszenie art. 138 § 2 k.p.a. bądź oddaleniem sprzeciwu, w przypadku stwierdzenia przez sąd braku naruszenia art. 138 § 2 k.p.a.

¹⁹ Zob. m.in. wyrok NSA z 8.3.2017 r., II OSK 1708/15, LEX nr 2283239.

²⁰ Zob. m.in. wyrok NSA z 25.11.2016 r. I OSK 3165/14, LEX nr 2169823.

²¹ Uzasadnienie do projektu ustawy nowelizującej, Druk sejmowy Nr 1183, s. 61.

²² J. Jagielski, J. Piecha, P. Pietrasz, *Komentarz do art. 64a p.p.s.a.*, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, s. 423-424.

(art. 151a § 1 p.p.s.a.). Rozstrzygnięciem sądu w tym postępowaniu nie może być zatem stwierdzenie nieważności decyzji kasacyjnej, co w stosunku do poprzednio obowiązującej w tym zakresie skargi, stanowi istotne i nieuzasadnione ograniczenie. Ponadto sąd, uwzględniając sprzeciw, może z urzędu lub na wniosek strony orzec o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 p.p.s.a., na które przysługuje zażalenie (art. 151a § 3 p.p.s.a.).

Wyrok uchylający decyzję kasacyjną sąd może podjąć zatem wyłącznie w przypadku stwierdzenia naruszenia przez organ odwoławczy art. 138 § 2 k.p.a. Pozostaje więc pytanie, jakie rozstrzygnięcie powinno zapaść w sytuacji, w której organ – co prawda poprawnie zastosował dyspozycję z art. 138 § 2 k.p.a., i pod tym względem wydał poprawną decyzję – jednak jej uzasadnienie nie odpowiada prawu. Jest to istotne, zwłaszcza z uwagi na znowelizowany art. 138 § 2a k.p.a., który głosi, organ odwoławczy w decyzji kasacyjnej winien określić także wytyczne w zakresie wykładni przepisów prawa, jeśli organ pierwszej instancji w zaskarżonej decyzji dokonał wykładni nieprawidłowej. Pomimo więc, że obligatoryjnym elementem decyzji kasacyjnej jest wskazanie w uzasadnieniu okoliczności, które organ pierwszej instancji powinien wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy oraz, w niektórych przypadkach, wskazanie wytycznych w zakresie wykładni przepisów prawa, które mogą mieć zastosowanie w sprawie, okoliczności te – biorąc pod uwagę brzmienie art. 151a § 1 p.p.s.a. – nie mogą stanowić przesłanki to uchylenia decyzji kasacyjnej. Takie rozwiązanie należy uznać za nieprawidłowe²³. Pozostawienie w obrocie prawnym decyzji kasacyjnej, która, co prawda nie narusza art. 138 § 2 k.p.a., jednak zawiera błędne uzasadnienie, może nastroczać wiele problemów w rozpatrywaniu sprawy przez organ pierwszej instancji, który takim uzasadnieniem jest związany przy ponownym rozpatrywaniu sprawy, a w konsekwencji powodować wydłużenie rozpatrywania sprawy.

Po czwarte od wyroku uwzględniającego sprzeciw i uchylającego decyzję w całości nie przysługuje środek odwoławczy (art. 151a § 3 p.p.s.a.). Wyłączenie

²³ Zob. także: T. Woś, J.G. Firlus, *Sprzeciw od decyzji kasacyjnej organu odwoławczego wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.*, PPP 2017 r., nr 6, s. 90.

możliwości zaskarżenia takiego wyroku dotyczy więc zarówno organu administracji publicznej, jak również innych stron postępowania sądowoadministracyjnego, które nie wniosły sprzeciwu. Postępowanie ze sprzeciwu nie realizuje zatem w pełni zasady dwuinstancyjności postępowania sądowoadministracyjnego. Rozwiązanie to wynika, jak się wydaje, z konieczności realizacji głównego celu omawianej instytucji, tj. zapewnienia stronie postępowania administracyjnego możliwie najszybszego uzyskania ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie.

Ocena konstytucyjności powyżej regulacji nie jest w doktrynie jednoznaczna. Podnoszone są bowiem głosy, że jest ona sprzeczna z konstytucyjną zasadą równości oraz ze skorelowaną zeń strukturalną cechą postępowania sądowoadministracyjnego, jaką jest jego kontradiktoryjny charakter²⁴. Z drugiej strony jednak zauważa się, że zgodnie z art. 78 Konstytucji RP dopuszczalne są ustawowe wyjątki od zasady prawa stron do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. A z uwagi na to, że w większości przypadków postępowania ze sprzeciwów ograniczenie tej zasady dotyka organy administracji publicznej, bowiem to w interesie organu jest zaskarżenie wyroku uwzględniającego sprzeciw, należy uznać, że przedmiotowy wyjątek jest uzasadniony w rozumieniu art. 78 Konstytucji RP²⁵. Uważam, że o ile wyłączenie możliwości zaskarżenia wyroku uwzględniającego sprzeciw dla organu administracji publicznej może znaleźć uzasadnienie, o tyle jej wyłączenie względem pozostałych stron postępowania administracyjnego, a w szczególności stron o sprzecznych interesach, godzi w zasadę konstytucyjną zasadę równości i nie może zostać uznane za uzasadnione w świetle art. 78 Konstytucji RP.

Po piąte, na mocy art. 64b § 1 p.p.s.a., do sprzeciwu od decyzji stosuje się odpowiednio przepisy o skardze, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Zaproponowana w tym przepisie konstrukcja odesłania uniemożliwia ustalenie zakresu przepisów, które znajdują zastosowanie w postępowaniu ze sprzeciwu. Nie wiadomo bowiem,

²⁴*Ibidem*, s. 94-95.

²⁵ M. Jagielska, J. Jagielski, R. Stankiewicz, *Komentarz do art. 151a p.p.a.*, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, s. 683.

czy odpowiednie zastosowanie dotyczy wyłącznie Rozdziału 2 Działu III p.p.s.a., a więc fragmentu zatytułowanego „Skarga”, czy dotyczy ono wszystkich przepisów z ustawy odnoszących się do skargi. Takie rozwiązanie budzi wątpliwości z punktu widzenia zasady określoności prawa²⁶.

Ponadto w postępowaniu wszczętym sprzeciwem od decyzji nie stosuje się przepisu art. 33 p.p.s.a. (art. 64b § 3 p.p.s.a.). Oznacza to, że w postępowaniu tym w ogóle nie występuje kategoria uczestników postępowania na prawach strony. Jeśli zatem w postępowaniu administracyjnym uczestniczą dwie lub więcej stron i tylko jedna z nich wniosła sprzeciw do sądu administracyjnego, pozostałe strony pozostają poza zakresem postępowania, co więcej mogą nawet nie mieć świadomości, że decyzja organu odwoławczego została zaskarżona do sądu. Z uwagi natomiast na fakt, że decyzja kasacyjna jest ostateczna, a jej wykonania nie można wstrzymać²⁷ strony takie mogą brać czynny udział w postępowaniu administracyjnym przez organem pierwszej instancji, a następnie być zaskoczone faktem uchylecia przez sąd administracyjny decyzji kasacyjnej. W postępowaniu tym nie może wziąć udziału także organizacja społeczna, która nie wniosła sprzeciwu abyła w postępowaniu administracyjnym uczestnikiem postępowania. Co więcej, w postępowaniu ze sprzeciwu może dojść do sytuacji, w której sprzeciw wniesie organizacja społeczna, która brała udział w postępowaniu administracyjnym bądź prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka a pozostałe podmioty, które mają w tym postępowaniu interes prawny, pozostaną poza zakresem tego postępowania.

Jak się wydaje, powodem wyłączenia stosowania art. 33 p.p.s.a. w sprawach ze sprzeciwu byłoby bezwzględne ograniczenie możliwości zaskarżenia wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych uwzględniających sprzeciw, a poprzez to zapewnienie sprawności postępowania. Uważam, że ograniczenie to jest zbyt

²⁶ Zob. także: J. Jagielski, J. Piecha, P. Pietrasz, *Komentarz do art. 64b p.p.s.a.*, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, s. 427-428.

²⁷ Z orzecznictwa sądów administracyjnych wynika bowiem, że nie ma możliwości wstrzymania wykonalności decyzji kasacyjnych, zob. m.in. postanowienie NSA z 19.5.2016 r., II OZ 511/16, LEX nr 2065928; postanowienie NSA z 24.1.2014 r., II OZ 34/14, LEX nr 1564197, postanowienie NSA z 16.8.2011 r., I FZ 142/11, LEX nr 864188.

daleko idące, właśnie z uwagi na fakt, że ma ono konsekwencje także w braku możliwości zaskarżenia wyroku uwzględniającego sprzeciw przez strony postępowania administracyjnego, które nie wniosły sprzeciwu. Postulowaną przez projektodawców ustawy nowelizującej sprawność postępowania można byłoby osiągnąć chociażby wprowadzając możliwość przystąpienia pozostałych stron postępowania administracyjnego do postępowania ze sprzeciwu w charakterze uczestnika na prawach strony na wniosek, który limitowany byłby terminem. Wówczas, jak słusznie wskazują *T. Woś* i *J.G. Firlus* prawo dostępu do sądu innych niż skarżący stron postępowania administracyjnego zostałoby jedynie ograniczone, a nie wyłączone, jak ma to miejsce obecnie²⁸.

Po szóste, postępowanie ze sprzeciwu regulowane jest przez, odmienne niż postępowanie ze skargi, terminy. Sprzeciw wnosi się bowiem w terminie czternastu dni od doręczenia skarżącemu decyzji, i podobnie jak ma to miejsce przy skardze, dokonuje się tego za pośrednictwem organu, którego decyzja jest przedmiotem sprzeciwu, jednak termin do wniesienia zostaje także zachowany, gdy przed jego upływem strona wniosła sprzeciw od decyzji wprost do sądu administracyjnego (art. 64c § 1-3 p.p.s.a.). Skrócony został również termin na przekazanie sądowi sprzeciwu i akt sprawy oraz termin autokontroli, które w tym przypadku wynoszą czternaście dni (art. 64c § 4 p.p.s.a.). Sąd, na wniosek skarżącego, w przypadku nieprzekazania przez organ sprzeciwu wraz z aktami sprawy, podobnie jak przy skardze, może wymierzyć organowi grzywnę w wysokości określonej w art. 154 § 6 p.p.s.a. (art. 64c § 6 p.p.s.a.). W przypadku zaś nieprzekazania sprzeciwu przez organ, pomimo wymierzenia grzywny, sąd rozpoznaje sprawę na podstawie nadesłanego przez skarżącego odpisu sprzeciwu od decyzji (art. 64c § 7 p.p.s.a.). Inaczej niż przy skardze, orzeczenie na podstawie odpisu sprzeciwu nie jest uzależnione od wniosku skarżącego, ponadto jest obligatoryjne, a nie dyspozytywne, jak ma to miejsce w przypadku postępowania ze skargi. Z uwagi na to, że sądy zazwyczaj nie korzystają z możliwości rozpoznawania sprawy na

²⁸ T. Woś, J.G. Firlus, *Sprzeciw od decyzji kasacyjnej...*, s. 89.

podstawie nadesłanego odpisu środka zaskarżenia można przypuszczać, że w przypadku opieszałości organu sprawy ze sprzeciwu kierowane będą na rozprawę, w celu uniknięcia ewentualnego obligatoryjnego rozpoznania sprawy na podstawie odpisu²⁹.

Odmienne niż w postępowaniu ze skargi są także terminy i tryb rozpoznania sprawy. Jak głosi art. 64d § 1 p.p.s.a. sąd rozpoznaje sprzeciw od decyzji na posiedzeniu niejawnym w terminie trzydziestu dni od dnia wpływu sprzeciwu od decyzji (art. 64d § 2 p.p.s.a.). Odpowiednio na posiedzeniu niejawnym i w terminie trzydziestu dni skargę kasacyjną od wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego oddalającego sprzeciw od decyzji rozpatruje NSA (art. 182 § 2a i art. 182a p.p.s.a.). Zasadniczo zatem postępowanie ze sprzeciwu odbywa się na posiedzeniu niejawnym w składzie jednego sędziego (art. 16 § 2 p.p.s.a. i art. 182 § 3 p.p.s.a.). Regulacja ta stanowi odejście od jawności postępowania z art. 10 p.p.s.a. oraz zasady rozpoznawania sprawy na rozprawie z art. 90 § 1 p.p.s.a. Podzielić należy zasadniczo w tym zakresie uwagi projektodawców ustawy nowelizującej, że taki tryb rozpoznania sprawy może przyczynić się do szybszego zakończenia postępowania³⁰. Wątpliwości budzi jednak określenie trzydziestodniowego terminu na rozpoznanie sprzeciwu w sytuacji, w której sąd zdecydowałby o przekazaniu sprawy na rozprawę. Średni czas trwania postępowania przed WSA wynosi bowiem około 3-4 miesiące, a przed NSA około 3-14 miesięcy³¹.

Wnioski końcowe

Konieczność redukcji kasacyjności administracyjnych postępowań odwoławczych jest problemem dostrzegalnym w literaturze od lat³². Możliwość kontroli sądowej takich decyzji przeszła długą drogę – od odrzucania *a limine* dopuszczalności wniesienia skargi na decyzję kasacyjną – do późniejszego

²⁹ Zob. także: T. Woś, J.G. Firlus, *Sprzeciw od decyzji kasacyjnej...*, s. 92.

³⁰ Uzasadnienie do projektu ustawy nowelizującej, Druk sejmowy Nr 1183, s. 64.

³¹ Wystąpienie Prezesa NSA na Zgromadzeniu Ogólnym sędziów NSA z 18.4.2016 r., http://www.nsa.gov.pl/download.php?id=337&mod=m/11/pliki_edit.php, [dostęp z dnia: 30.3.2018 r.].

³² Z. Kmiecik, *Dylematy reformy prawa o postępowaniu administracyjnym*, PiP 2016, z 1.

dopuszczenia takiej skargi w wyniku wprowadzenia art. 34 ust. 1 NSAU. Okazało się jednak, że możliwość zaskarżenia do sądu administracyjnego decyzji kasacyjnych nie spowodowało istotnej zmiany, polegającej na sprowadzeniu wydawana decyzji kasacyjnych przez organy odwoławczedo wyjątku. Ponadto, zaskarżenie decyzji kasacyjnej do sądu administracyjnego, nie prowadziło do skrócenia czasu oczekiwania przez stronę na wydanie decyzji merytorycznej i ostatecznej w sprawie³³. W celu zwiększenia efektywności postępowań, których przedmiotem są decyzje kasacyjne zdecydowano się wprowadzić instytucję sprzeciwu od decyzji kasacyjnej, który ograniczony jest – jak napisano w uzasadnieniu – do kwestii natury formalnej, a procedura, w jakiej rozstrzygany jest sprzeciw, może zostać skrócona, zgodnie z art. 64c i 64 d p.p.s.a³⁴.

Podzielając zasadność uwag projektodawców ustawy nowelizującej co do niskiej efektywności przeciwdziałania kasacyjności postępowań odwoławczych poprzez możliwość zaskarżenia decyzji kasacyjnej w formie skargi do sądu administracyjnego, uważam, że forma, w jakiej zdecydowano się temu przeciwdziałać może okazać się nieskuteczna. Co więcej, konstrukcja postępowania ze sprzeciwu zawiera zbyt daleko idące ograniczenia praw stron postępowania sądowoadministracyjnego, które – moim zdaniem – nie są w tym przypadku uzasadnione. Po pierwsze ograniczenie postępowania ze sprzeciwu wyłącznie do decyzji wydanych na podstawie art. 138 § 2 k.p.a., przy pominięciu chociażby decyzji kasacyjnej z art. 233 § 2 o.p., narusza moim zdaniem konstytucyjną zasadę równości. Kolejno za nieuzasadnione postrzegam wyłączenie zastosowania w postępowaniu ze sprzeciwu art. 33 p.p.s.a. oraz braku możliwości zaskarżenia wyroku uwzględniającego sprzeciw, jako rozwiązania naruszające nie tylko konstytucyjną zasadę równości, ale także zasadę prawa do sądu. Wątpliwe jest także ograniczenie rozpatrywania sprzeciwu wyłącznie do przesłanek wydania decyzji z art. 138 § 2 k.p.a., a co za tym idzie możliwość uchylenia decyzji kasacyjnej wyłącznie z uwagi na naruszenie tego przepisu, przy pominięciu jakichkolwiek

³³ Uzasadnienie do projektu ustawy nowelizującej, Druk sejmowy Nr 1183, s. 3 i n.

³⁴ Ibidem, s. 62.

innych względów. Po pierwsze poza zakresem rozpoznania sądu w ten sposób pozostaje uzasadnienie decyzji kasacyjnej, po drugie wyłączona jest możliwość stwierdzenia nieważności takiej decyzji przez organ odwoławczy, po trzecie, zawężenie zakresu rozpoznania sprawy do przesłanek wydania decyzji z art. 138 § 2 k.p.a. nie oznacza, że w efekcie spowoduje to skrócenie czasu oczekiwania przez stronę na wydanie decyzji ostatecznej.

Mając powyższe na uwadze, można rozważyć, czy lepszym rozwiązaniem nie byłoby – zamiast wprowadzania nowego środka zaskarżenia – rozszerzenie zakresu spraw, które mogą być rozpoznane w trybie uproszonym o te, których przedmiotem jest decyzja kasacyjna. Takie rozwiązanie wzmocniłoby szybkość postępowania, przy jednoczesnym braku regulacji wątpliwych z punktu widzenia konstytucyjności. Co więcej, pozwalałoby to na zachowanie jednolitości środków zaskarżenia decyzji administracyjnych, co z punktu widzenia systemu postępowania sądowoadministracyjnego byłoby, moim zdaniem, rozwiązaniem pożądanym³⁵.

Bibliografia

- 1) Dawidowicz W., *Glosa do uchwały SN z 19.1.1983 r.*, PiP 1984, z. 2;
- 2) Jagielska M., Jagielski J., Stankiewicz R., *Komentarz do art. 151a p.p.a.*, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, red. Hauser R., Wierzbowski M., s. 683.
- 3) Jagielski J., Piecha J., Pietrasz P., *Komentarz do art. 64a i art. 64b p.p.s.a.*, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Komentarz*, red. Hauser R., Wierzbowski M., Warszawa 2017.
- 4) Janowicz Z., *Glosa do uchwały SN z 19.1.1983 r.*, PiP 1984, z. 2;
- 5) Kmiecik Z., *Dylematy reformy prawa o postępowaniu administracyjnym*, PiP 2016, z. 1.
- 6) Romańska M., *Zażalenie do Sądu Najwyższego na uchylenie wyroku przez sąd drugiej instancji*, PS 2013, nr 6, s. 93.
- 7) Wegner-Kowalska J., *Idea pragmatyzmu w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, red. Zimmermann J., Warszawa 2017 r.;
- 8) Woś T., Firlus J.G., *Sprzeciw od decyzji kasacyjnej organu odwoławczego wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.*, PPP 2017 r., nr 6, s. 90

³⁵ Co do zasadności wprowadzenia nowego środka zaskarżenia zob. także: J. Wegner-Kowalska, *Idea pragmatyzmu w postępowaniu administracyjnym*, [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann Warszawa 2017 r.; J. Zimmermann, *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 2017, z. 18.

- 9) Woś T., *Glosa do uchwały SN z 19.1.1983 r.*, OSP 1984, Nr 10, poz. 211;
- 10) Woś T., *Związki postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego*, Warszawa-Kraków 1989.
- 11) Zimmermann J., *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 2017, z. 18.

Orzecznictwo:

- 1) Uchwała 7 sędziów Sądu Najwyższego z 19.1.1983 r., III AZP 7/82, OSNC 1983 r. Nr 9, poz. 127.
- 2) Uchwała pełnego składu Izby Cywilnej i Administracyjnej z 15.12.1984 r., III AZP 1/84, OSNC 1985, Nr 10, poz. 144.
- 3) Uchwała 7 sędziów SN z 16.1.1997 r., III ZP 5/96, OSNP 1997, Nr 15, poz. 262.
- 4) Wyrok NSA z 25.11.2016 r. I OSK 3165/14, LEX nr 2169823.
- 5) Wyrok NSA z 8.3.2017 r., II OSK 1708/15, LEX nr 2283239.
- 6) Postanowienie NSA z 16.8.2011 r., I FZ 142/11, LEX nr 864188.
- 7) Postanowienie NSA z 24.1.2014 r., II OZ 34/14, LEX nr 1564197.
- 8) Postanowienie NSA z 19.5.2016 r., II OZ 511/16, LEX nr 2065928.