

Gdańsk, dnia 11 czerwca 2025 r.

mgr Jakub Turski
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Gdański

**Streszczenie rozprawy doktorskiej pt. „Sprzeciw od decyzji kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym” napisanej przez mgra Jakuba Turskiego
pod kierunkiem dra hab. Mariusza Bogusza, prof. Uniwersytetu Gdańskiego**

Przedmiotem rozprawy doktorskiej jest instytucja prawna sprzeciwu, który zgodnie z art. 3 § 2a i art. 64a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹ (dalej: „p.p.s.a.”) służy zaskarżeniu do sądu administracyjnego decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego² (dalej: „k.p.a.”). Omawiany środek zaskarżenia został wprowadzony do systemu postępowania sądowoadministracyjnego z dniem 1 czerwca 2017 r. na mocy ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw³ (dalej: „nowelizacja z 2017 r.” lub „ustawa nowelizująca”).

Sprzeciw od decyzji miał stanowić, zgodnie z założeniami projektodawców nowelizacji z 2017 r., instrument zwalczania przewlekłości postępowania administracyjnego. Za jedną z przyczyn z tej przewlekłości uznano zbyt częste wydawanie przez organy decyzji określonej w art. 138 § 2 k.p.a., czyli decyzji o uchyleniu w całości decyzji organu pierwszej instancji i przekazaniu temu organowi sprawy do ponownego rozpatrzenia (tzw. „decyzja kasacyjna” lub „decyzja kasatoryjna”). Jako środek inicjujący postępowanie sądowoadministracyjne sprzeciw zastąpił skargę, która dotychczas stanowiła jedyną instytucję służącą zaskarżeniu decyzji administracyjnych i innych form działalności administracji publicznej poddanych kognicji sądownictwa administracyjnego (por. art. 3 § 2 p.p.s.a.).

Zasadniczym celem rozprawy jest analiza i ocena prawna instytucji sprzeciwu od decyzji kasacyjnej. Rozważania pracy zostały przedstawione przez pryzmat konstrukcji sprzeciwu jako środka zaskarżenia inicjującego postępowanie sądowoadministracyjne. Z zasadniczym celem badawczym pracy (analiza i ocena prawna instytucji sprzeciwu od decyzji) korespondują cele szczegółowe pracy, do których należą:

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 935 z późn. zm.

² Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 572 z późn. zm.

³ Dz.U. poz. 935.

- 1) analiza statusu prawnego sprzeciwu od decyzji jako środka zaskarżenia inicjującego postępowanie sądowoadministracyjne;
- 2) analiza i ocena prawna przedmiotu zaskarżenia sprzeciwem do sądu administracyjnego, czyli decyzji kasacyjnej i przesłanek jej wydania;
- 3) analiza i ocena prawna konstrukcji podmiotu uprawnionego do wniesienia sprzeciwu;
- 4) analiza i ocena prawna pozostałych przesłanek dopuszczalności wniesienia sprzeciwu od decyzji;
- 5) analiza i ocena prawna postępowania wywołanego wniesieniem sprzeciwu: jego stadium wstępnego, rozpoznawczego i orzekania, jak również dopuszczalności i przebiegu postępowania kasacyjnego i zażaleniowego;
- 6) określenie cech odróżniających sprzeciw od skargi (w szczególności od skargi na decyzję).

Rozdział pierwszy ma charakter wprowadzający do dalszych rozważań i zawiera uwagi ogólne w zakresie zasady skargowości i prawa do sądu w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Prezentuje podstawowe uściślenia terminologiczne w zakresie pojęcia środka zaskarżenia i pojęć pokrewnych. W rozdziale pierwszym przedstawiono genezę sprzeciwu od decyzji w p.p.s.a.: historyczny rozwój założeń zaskarżalności decyzji kasacyjnych do sądu administracyjnego, instytucje orzeczeń kasatoryjnych w systemie postępowania cywilnego i postępowania karnego oraz *ratio legis* sprzeciwu, a także kluczowe elementy konstrukcji prawnej sprzeciwu i postępowania wywołanego sprzeciwem.

Rozdział drugi obejmuje charakterystykę prawną przedmiotu sprzeciwu (przedmiotu zaskarżenia). Omówiony został zarówno charakter prawny decyzji kasacyjnej, jak i przesłanki jej wydania. Poruszono także zagadnienia dotyczące dopuszczalności zaskarżenia uzasadnienia decyzji kasacyjnej, wniesienia sprzeciwu od decyzji tzw. częściowo kasacyjnej oraz zagadnienie nieistnienia decyzji kasacyjnej w kontekście dopuszczalności sprzeciwu.

Rozdział trzeci zawiera analizę kwalifikacji podmiotowej do wniesienia sprzeciwu. Omówiono w nim również skutki procesowe wniesienia sprzeciwu przez podmiot do tego nielegitymowany.

Rozdział czwarty odnosi się do pozostałych przesłanek dopuszczalności sprzeciwu i skutków ich niedochowania.

Rozdział piąty zawiera charakterystykę prawną postępowania, które jest inicjowane sprzeciwem. Zawiera rozważania o stadium wstępnym, stadium rozpoznawczym i stadium orzecznictwem postępowania sądowoadministracyjnego ze sprzeciwu. W rozdziale piątym

omówiono również problematykę niedopuszczalności wniesienia środka odwoławczego od wyroku uwzględniającego sprzeciw, a także przeanalizowano zagadnienia odnoszące się do postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.

Każdy z rozdziałów rozpoczynają zagadnienia wprowadzające, a kończą rozważania zawarte w podsumowaniu. Ponadto, w pracy wyróżniono wstęp i zakończenie, wykaz skrótów oraz bibliografię. W zakończeniu przedstawiono rekapitulację poczynionych rozważań, a także sformułowano postulaty *de lege ferenda*.

Podstawową metodą badawczą zastosowaną w pracy jest metoda dogmatyczna (formalnodogmatyczna). Oprócz metody formalnodogmatycznej w pracy uzupełniająco posłużono się metodą historycznoprawną, metodą aksjologiczną, metodą prawnoporównawczą. Metodę historycznoprawną zastosowano w związku z przytoczeniem reguł kontroli decyzji kasacyjnej przed wejściem w życie nowelizacji z 2017 r. Metodę aksjologiczną zastosowano z uwagi na silnie akcentowane wartości procesowe, których realizacji ma służyć sprzeciw, czyli szybkość postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego⁴. Istotną metodę badawczą zaadaptowaną w pracy stanowi porównanie regulacji prawnej dotyczącej sprzeciwu z regulacją prawną dotyczącą skargi, a zwłaszcza skargi na decyzję. Rezultaty tych porównań oddają szczególny charakter prawny sprzeciwu i usprawiedliwiają zasadność jego wyróżnienia i wprowadzenia do systemu postępowania sądownoadministracyjnego.

Poczynione rozważania uprawniają do stwierdzenia, że do podstawowych cech, odróżniających sprzeciw od skargi, należy zaliczyć:

- 1) wąsko określony przedmiot zaskarżenia, który stanowi wyłącznie jednego rodzaju decyzja organu drugiej instancji: decyzja wydana na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. (art. 3 § 2a w zw. z art. 64a p.p.s.a.);
- 2) wąsko określona legitymacja do wniesienia sprzeciwu przysługująca wyłącznie stronie postępowania administracyjnego, w którym wydano skarżoną decyzję kasacyjną (legitymacja materialna), z wyłączeniem prawa do wniesienia sprzeciwu przez podmioty legitymowane formalnie;
- 3) skrócony, 14-dniowy termin do wniesienia sprzeciwu (art. 64c § 1 p.p.s.a.);
- 4) odmienny zakres formalnych wymagań treściowych sprzeciwu (obowiązek zawarcia żądania uchylonej decyzji przy równoczesnym braku obowiązku określenia naruszenia prawa lub interesu prawnego – *vide*: art. 64b § 2 p.p.s.a.);

⁴ Na temat metody aksjologicznej badania prawa por. np. P. Wszolek, *O metodach badawczych stosowanych w nauce prawa administracyjnego dla poznania prawa jako wypowiedzi normatywnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 7-8, s. 14-15.

- 5) skrócony, 14-dniowy termin do przekazania do sądu akt sprawy (art. 64c § 3 p.p.s.a.) bądź sprzeciwu wraz z aktami sprawy (art. 64c § 4 p.p.s.a.);
- 6) brak zastosowania wymogu wyczerpania środków zaskarżenia, ponieważ wymóg ten jest niejako *ex definitione* spełniony w przypadku wniesienia decyzji kasacyjnej jako decyzji organu odwoławczego;
- 7) wyłączenie obowiązku wniesienia pisma w odpowiedzi na sprzeciw;
- 8) skrócony, 14-dniowy termin do wykonania uprawnień autokontrolnych przez organ w uwzględnieniu sprzeciwu (art. 64c § 5 p.p.s.a.);
- 9) wprowadzenie katalogu rodzajów decyzji, jakie może wydać organ, uwzględniając sprzeciw w całości w trybie samokontroli;
- 10) liberalizacja przesłanek rozpoznania sprawy wyłącznie na podstawie odpisu sprzeciwu w przypadku nieprzekazania sądowi sprzeciwu przez organ: sąd rozpoznaje wówczas sprzeciw obligatoryjnie, z urzędu, bez odrębnego żądania skarżącego, nawet jeśli stan faktyczny i prawny przedstawiony w sprzeciwie budzi uzasadnione wątpliwości (art. 64c § 7 p.p.s.a.);
- 11) brak możliwości zastosowania przepisów o możliwości wstrzymania wykonania decyzji określonych w art. 61 § 2 – 6 p.p.s.a.;
- 12) brak możliwości rozpoznania sprzeciwu w trybie uproszczonym uregulowanym w art. 119 – 122 p.p.s.a.;
- 13) wyłączenie prawa udziału w postępowaniu wszczętym sprzeciwem uczestników określonych w art. 33 p.p.s.a. (art. 64b § 3 p.p.s.a.);
- 14) wąsko określony zakres rozpoznania sprzeciwu ograniczony jedynie do oceny istnienia przesłanek do wydania decyzji kasacyjnej (bez oceny innych aspektów sprawy administracyjnej, niewiążących się z przesłankami do wydania decyzji kasacyjnej);
- 15) wąsko określony zakres przesłanki uwzględnienia sprzeciwu ograniczony jedynie do stwierdzenia naruszenia art. 138 § 2 k.p.a. (naruszenie innych przepisów prawa, które nie skutkuje naruszeniem art. 138 § 2 k.p.a., nie prowadzi do uwzględnienia sprzeciwu);
- 16) brak powiązania przesłanki uwzględnienia sprzeciwu z określonym rodzajem wpływu naruszenia art. 138 § 2 k.p.a. na wynik sprawy;
- 17) wyłączenie dopuszczalności częściowego uchylecia decyzji kasacyjnej w przypadku uwzględnienia sprzeciwu;

- 18) ograniczenie zakresu kompetencji orzeczniczych sądów polegające na wyłączeniu dopuszczalności orzeczenia o stwierdzeniu nieważności decyzji, o umorzeniu postępowania administracyjnego, o zobowiązaniu organu do wydania decyzji ze wskazaniem sposobu załatwienia sprawy, o usunięciu z obrotu innych niż decyzja kasacyjna aktów lub czynności podjętych w postępowaniu;
- 19) możliwość wymierzenia grzywny organowi w przypadku uwzględnienia sprzeciwu;
- 20) wyłączenie dopuszczalności wniesienia skargi kasacyjnej od wyroku uwzględniającego sprzeciw;
- 21) zasada niejawności rozpoznania zarówno w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym, jak i w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (z możliwością przekazania sprawy do rozpoznania na rozprawie);
- 22) zasada jednoosobowego składu sędziowskiego przy rozpoznaniu sprzeciwu oraz przy rozpoznaniu skargi kasacyjnej od wyroku oddalającego sprzeciw (z możliwością powiększenia składu do trzech sędziów w przypadku skierowania sprawy na rozprawę);
- 23) ustalenie trzydziestodniowych terminów dla rozpoznania sprzeciwu (który nie ma zastosowania w przypadku skierowania sprzeciwu do rozpoznania na rozprawie) oraz dla rozpoznania skargi kasacyjnej od wyroku oddalającego sprzeciw.

Wobec powyższego należy uznać, że w porównaniu do instytucji skargi sprzeciw stanowi środek zaskarżenia o szczególnym charakterze, który uruchamia przyspieszone i uproszczone postępowanie sądowoadministracyjne. Niemal wszystkie wyróżnione elementy konstrukcji prawnej sprzeciwu mają za cel usprawnienie postępowania ze sprzeciwu poprzez jego przyspieszenie lub uproszczenie w stosunku do postępowania ze skargi. Oceny poszczególnych rozwiązań są różne.

Należy pozytywnie odnieść się do tych unormowań, w ramach których przyspieszenie lub uproszczenie postępowania nie odbywa się kosztem gwarancji procesowych jednostki, natomiast ograniczenie wspomnianych gwarancji nie ma charakteru nieproporcjonalnego do zakładanych celów i osiąganey w związku z tym szybkości postępowania. Tytułem przykładu, można zaaprobować skrócenie terminów na czynności procesowe stron (por. art. 64c § 1, § 3, § 4, § 5 p.p.s.a.) czy określenie katalogu dopuszczalnych rozstrzygnięć decyzji autokontrolnej. Niezmiernie ważnym i korzystnym dla skarżącego elementem efektywności sprzeciwu jest wprowadzenie terminu jego rozpoznania przez sąd pierwszej instancji, jak również wprowadzenie terminu rozpoznania skargi kasacyjnej od wyroku oddalającego sprzeciwu.

Niektóre z rozwiązań ograniczają efektywność sprzeciwu, ale stanowią konsekwencję uproszczeń, które przewiduje ustawodawca. Przykładowo, można argumentować, że ograniczenie zakresu rozpoznania sprzeciwu czy ograniczenie kompetencji orzeczniczych sądu w przypadku uwzględnienia sprzeciwu obniża skuteczność regulacji prawnej sprzeciwu. Z drugiej strony, wskazane uproszczenia są „ceną” ponoszoną za szybkie rozpoznanie sprzeciwu i to w składzie jednoosobowym. W tym kontekście proporcja pomiędzy „zyskami”, a „stratami” wynikającymi z różnorodnych rozwiązań sprzeciwu nie ulega zachwianiu, a uproszczenia postępowania powinny być w należyтым stopniu kompensowane gwarancją szybkiego zakończenia postępowania.

Niektóre z rozwiązań przyjętych dla sprzeciwu są oparte na kierunkowo poprawnych założeniach, ale wymagają doprecyzowania prawodawcy. Przykładowo, nie budzi zastrzeżeń konstytucyjnych zasada niejawności rozpoznania sprzeciwu, utrzymana następnie w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. W zasadę sprawiedliwości proceduralnej może jednak godzić związane z ową niejawnością odstępstwo od zasady kolegialności składu orzekającego i brak przesłanek, które uzasadniały skierowanie sprzeciwu do rozpoznania na rozprawie. Wprowadzając przepisy art. 64d § 1 i art. 151a § 3 p.p.s.a. przy jednoczesnym braku odstępstw od regulacji art. 153 i art. 170 p.p.s.a., ustawodawca tworzy grunt pod sytuację, w której na posiedzeniu niejawnym sąd wyda w składzie jednoosobowym (bardziej podatnym na pomyłkę niż skład kolegiálny) wyrok uwzględniający sprzeciw z oczywistym i rażącym naruszeniem prawa, który nie będzie podlegać kontroli instancyjnej, a ponadto – będzie wiązać organy i sądy orzekające w sprawie. Tego rodzaju konsekwencje są niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawa. Aby im zapobiec, należy znowelizować p.p.s.a. w kierunku szczegółowo opisanym w rozprawie doktorskiej.

Istnieje grupa rozwiązań, które wprowadzają nadmierne, nieproporcjonalne uproszczenia i są obarczone sprzecznością z Konstytucją RP. Do tej kategorii należy zaliczyć: instytucję obligatoryjnego orzekania przez sąd wyłącznie na podstawie odpisu sprzeciwu (art. 64c § 7 p.p.s.a.), wyłączenie możliwości udziału w postępowaniu ze sprzeciwu podmiotów, których interesu prawnego dotyczy wynik postępowania sądowego (art. 64b § 3 p.p.s.a.), czy wyłączenie prawa do wniesienia skargi kasacyjnej od wyroku uwzględniającego sprzeciw (art. 151a § 3 p.p.s.a.). Przywołane rozwiązania powinny zostać derogowane z systemu prawnego i zastąpione adekwatnymi i opisanymi w pracy mechanizmami, które nie zaszkodzą koncepcji uproszczonego i przyspieszonego postępowania.

Chociaż prewencyjne oddziaływanie na organy, aby nie nadużywały kompetencji kasacyjnych zależy od wielu czynników prawnych i pozaprawnych, to jednak konstrukcja

sprzeciwu umożliwia – wraz z innymi mechanizmami – współrealizację tego celu. Szybsza kontrola sądowoadministracyjna oraz przewidziana prawem możliwość zastosowania grzywny stanowią czynniki, które czynią sprzeciw efektywniejszym środkiem służącym wszczęciu kontroli decyzji wydanych na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. Owa szybkość, która cechuje sprzeciw, powoduje także, że również z perspektywy interesów skarżącego sprzeciw jawi się jako bardziej efektywny instrument procesowy niż skarga.

Pomimo częściowo krytycznych uwag decyzja ustawodawcy o wprowadzeniu nowego (szczególnego) środka zaskarżenia uruchamiającego uproszczone i przyspieszone postępowanie zasługuje na aprobatę. Nie budzi jednak wątpliwości, że zmiany w zakresie niektórych elementów jego konstrukcji są niezbędne.



mgr Jakub Turski