

PRZEGLĄD PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

(6)2023 • DOI: 10.17951/ppa.2023.6.71-88

UNIwersytet Warszawski

EMILIA JANKIEWICZ

emilia_jankiewicz@wp.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-0552-3655>

UNIwersytet Warszawski

SEBASTIAN JUSZCZAK

sp.juszczak@uw.edu.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-6972-5446>

Sprzeciw od decyzji kasatoryjnej – perspektywa konstytucyjna

Objection to the Cassation Decision – a Constitutional Perspective

Wprowadzenie

Szybkość postępowania ma znaczenie nie tylko dla realizacji indywidualnych interesów stron, lecz także w odniesieniu do korzyści dla ogółu społeczeństwa i funkcjonowania państwa¹. Nie ulega wątpliwości, że szybkie załatwienie sprawy jest oczywistym oczekiwaniem obywatela. Jeśli postępowanie trwa zbyt długo,

¹ J.G. Firlus, T. Woś, *Sprzeciw od decyzji kasacyjnej organu odwoławczego wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 6, s. 82–98.

to może dojść do tego, że załatwienie sprawy straci dla strony wartość. Stoi to w sprzeczności ze stabilnością i pewnością stosunków prawnych². W polskim systemie prawnym szybkość postępowania odnosi się do całego systemu prawa, będąc elementem konstytucyjnego prawa do sądu³. W prawie administracyjnym zasada ta została uwzględniona w zasadach ogólnych postępowania sądowno-administracyjnego (art. 7 p.p.s.a.⁴) czy postępowania administracyjnego (art. 12 k.p.a.⁵). Dalsze urzeczywistnianie tego ogólnego wymogu zawarte jest m.in. w terminach zobowiązujących organy administracji publicznej do załatwienia sprawy w odpowiednim czasie (art. 35 k.p.a.) oraz w istnieniu środków procesowych dyscyplinujących uczestników postępowania⁶. Szybkość postępowania nie wynika jedynie z unormowań kodeksowych. Nakaz rozpatrzenia sprawy „bez nieuzasadnionej zwłoki” zawarty jest wprost w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Konstytucyjna ranga tej zasady jest uzasadniona z uwagi na to, że opieszałość organów administracji publicznej w realny sposób oddziałuje na społeczeństwo i poszczególne jednostki⁷, a w konsekwencji może wpływać na realizację konstytucyjnych praw i wolności obywateli.

Podjęcie prób legislacyjnych, które mają na celu przyspieszenie postępowania, należy uznać za pozytywne działanie władzy ustawodawczej. Zmiany w procedurach nie mogą jednak naruszać art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, który wyznacza granice swobody ustawodawcy w przyjmowaniu rozwiązań kształtujących poszczególne postępowania sądowe⁸. Z perspektywy zmian prowadzących do przyspieszenia postępowania może dochodzić do konfliktu między oczekiwaniami stron co do możliwie najszybszego załatwienia sprawy a zachowaniem standardów pozwalających na uznanie danego procesu za rzetelny i sprawiedliwy⁹. Nie można zapominać, że sprawiedliwość proceduralna należy do istoty konstytucyjnego prawa do sądu, które traktowane jest jako niezbędny składnik

² J. Olszanowski, *Zasada szybkości postępowania administracyjnego w wybranych krajach skandynawskich i Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019, vol. 81(3), s. 124.

³ Z.R. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2022, s. 451.

⁴ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. 2023, poz. 1634, ze zm.).

⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2023, poz. 775, ze zm.).

⁶ P. Kobylski, *Usprawnienie postępowania administracyjnego w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Towarzystwa Doktorantów Uniwersytetu Jagiellońskiego. Nauki Społeczne” 2018, nr 21, s. 150.

⁷ *Ibidem*.

⁸ M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1–86*, Legalis 2016, uwagi do art. 45.

⁹ J. Olszanowski, *op. cit.*, s. 117.

demokratycznego państwa prawnego¹⁰. Od ustawodawcy wymaga się takiego ukształtowania procedury, by wskazany standard był spełniony¹¹.

Na tym tle zostanie omówiona i oceniona instytucja sprzeciwu od decyzji kasatoryjnej, uchwalona na podstawie ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw¹². Celem wdrożenia instytucji sprzeciwu było przyspieszenie postępowania sądownoadministracyjnego¹³ oraz rozwiązanie praktyki nadmiernego wydawania decyzji kasatoryjnych na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.¹⁴. Wydanie decyzji kasatoryjnej powoduje, że organ pierwszej instancji, od którego decyzji wniesiono odwołanie, jest zobowiązany do ponownego zajęcia się sprawą i ponownego zbadania stanu faktycznego, co w przypadku niezasadnego wydania takiej decyzji powoduje brak stabilizacji w obrocie prawnym i wydłużenie postępowania¹⁵. Instytucja sprzeciwu miała stanowić antidotum na zaobserwowany przez ustawodawcę problem przedłużenia postępowania administracyjnego w wyniku niezasadzonego wydania decyzji kasatoryjnej, a tym samym realizować zasadę szybkości postępowania. W tym celu we wdrożonym postępowaniu ze sprzeciwu wprowadzono rozwiązania szczególne, odmienne od postępowania ze skargi. Celem badania jest analiza przyjętych rozwiązań z perspektywy zgodności z konstytucyjnymi standardami postępowania sądowego oraz innymi konstytucyjnymi wartościami, m.in. zasadami prawidłowej legislacji, które wynikają z zasady demokratycznego państwa prawnego¹⁶.

Analiza instytucji sprzeciwu

Próba przyspieszenia postępowania przy pomocy nowego środka, jakim jest sprzeciw od decyzji kasatoryjnej, może zostać opisana na dwóch płaszczyznach. Z jednej strony środek ten ma zapobiegać nadużywaniu wydawania decyzji ka-

¹⁰ K. Gieroń, *Prawo do sądu w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i orzecznictwie sądowym*, [w:] *Rodzinna Europa. Europejska myśl polityczno-prawna u progu XXI wieku*, red. P. Fikus, M. Marszał, H. Malewski, Wrocław 2015, s. 570.

¹¹ D. Gregorczyk, *Legalność jako kryterium sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, Warszawa 2018, s. 322–323.

¹² Dz.U. 2017, poz. 935, dalej: nowelizacja.

¹³ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Druk sejmowy nr 1183, s. 3–5.

¹⁴ T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, [w:] *Postępowanie sądownoadministracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017, s. 337.

¹⁵ S. Czechowicz, *Sprzeciw od decyzji kasatoryjnej jako novum w postępowaniu przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi*, „Młody Jurysta” 2018, nr 4, s. 5.

¹⁶ J. Zaleśny, *Zasady prawidłowej legislacji*, „Studia Politologiczne” 2009, nr 13, s. 15.

satoryjnych, które – jak już wskazano – przedłużają czas trwania postępowania. Z drugiej strony same przepisy regulujące sprzeciw znacznie przyspieszają tę sądową procedurę kontrolną względem postępowania ze skargi. Elementy odrębne, na jakie wskazuje się w doktrynie, mające wpłynąć na szybkość procedury, to m.in.:

- wyłączenie stosowania art. 33 p.p.s.a. (art. 64b § 3 p.p.s.a.);
- skrócenie do 14 dni terminu na złożenie sprzeciwu (art. 64c § 1 p.p.s.a.);
- skrócenie do 14 dni terminu na skorzystanie przez organ z możliwości autokontroli (art. 64c § 5 p.p.s.a.);
- domyślne rozpoznanie przez sąd sprzeciwu od decyzji na posiedzeniu niejawnym oraz 30-dniowy termin na rozpoznanie (art. 64d p.p.s.a.);
- ograniczenie zakresu rozpoznania sprawy przez sąd do oceny zaistnienia przesłanek z art. 138 § 2 k.p.a. (art. 64e p.p.s.a.)¹⁷.

Argumentem do przyjęcia tych rozwiązań była chęć wprowadzenia szybszego i mniej skomplikowanego trybu zaskarżania decyzji kasatoryjnych¹⁸. Omawiany środek kontroli, dla silniejszego mobilizowania organu odwoławczego do wykonania ustawowego obowiązku merytorycznego rozpoznania sprawy (nie wyłącznie kontrolnego)¹⁹, został dodatkowo wzmocniony na podstawie art. 151a § 1 p.p.s.a., który pozwala sądowi uwzględniając sprzeciw, nałożyć na organ karę grzywny. Wprowadzone odmienności proceduralne będą stanowiły dalszy przedmiot rozważań w odniesieniu do spełniania przez nie standardu konstytucyjnego.

Realizacja zasady szybkości postępowania sądowego

W kontekście realizacji zasady szybkości postępowania sądowego przez instytucję sprzeciwu należy wskazać, że nowelizacja implementuje do Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi tzw. prawo pierwszeństwa. To uprzywilejowanie spraw ze sprzeciwu od decyzji zostało skrytykowane jako sprzeczne z zasadą równości w płaszczyźnie dostępu do sądu, a także jako destabilizujące pracę sądu i mogące doprowadzić do globalnej przewlekłości postępowań²⁰. Wskazano również, że brak jest racjonalnych powodów, by postępowanie ze sprzeciwu traktowane było w sposób priorytetowy przez Naczelnego

¹⁷ M.J. Czubkowska, J. Siemieniako, *Sprzeciw jako sposób na zmniejszenie ilości decyzji kasatoryjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, nr 4, s. 50–71.

¹⁸ Ł. Sadkowski, *Sprzeciw od decyzji kasatoryjnej*, [w:] *Zmiany w kodeksie postępowania administracyjnego*, Legalis 2017, s. 3.

¹⁹ J. Przadańska, R. Suwaj, *Wprowadzanie modelu reformatorskiego w ogólnym postępowaniu administracyjnym – uwagi na tle orzecznictwa samorządowych kolegiów odwoławczych*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 6, s. 9–23.

²⁰ T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *op. cit.*, s. 342.

Sąd Administracyjny (NSA). Jednocześnie art. 182a p.p.s.a. wyznaczający NSA 30 dni na rozpoznanie skargi kasacyjnej od wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego oddalającego sprzeciw od decyzji może skutkować w przyszłości dalszą przewlekłością postępowania sądownoadministracyjnego²¹. Wskazany powyżej potencjalny negatywny wpływ priorytetowego rozpoznawania spraw ze sprzeciwu na terminy rozpoznawania innych spraw wydaje się uzasadniony. Na obronę tego rozwiązania można jednak przytoczyć inny argument powoływany w doktrynie, mówiący o tym, że priorytetowe traktowanie spraw ze sprzeciwu nie ma przełożenia na kolejność rozpoznawania spraw w trybie zwykłym. Dział się ma tak dlatego, że co do zasady sprawy te są rozpoznawane na posiedzeniach niejawnych, a te nie są związane zasadą rozpoznawania spraw według kolejności wpływu, a więc nie wpływają na liczbę spraw rozpoznawanych na rozprawie²².

Dalsze wątpliwości są związane z wyznaczeniem sądowi administracyjnemu 30 dni na rozpoznanie sprawy. Termin ten jest oceniany jako zbyt krótki, a nawet nierealny do dochowania, zwłaszcza wobec wyznaczenia przez ustawodawcę początku biegu tego terminu na dzień wpływu sprzeciwu²³. Tak oznaczony bieg terminu nie uwzględnia bowiem faktu, że od dnia wpłynięcia sprzeciwu do jego rozpoznania sąd podejmuje szereg dodatkowych czynności, takich jak kontrola dopuszczalności sprzeciwu czy rozpoznanie ewentualnego wniosku o przyznanie prawa pomocy. Stąd też termin, który w praktyce pozostaje sądowi na rozpoznanie sprawy, jest znacznie krótszy niż kodeksowe 30 dni²⁴. Wzmacnia to obawy, czy przewidziany czas jest wystarczający, by rozpoznać sprawę, nie uchybiając rzetelności procedowania. Z podobnymi zarzutami spotkał się art. 182a p.p.s.a. stanowiący, że NSA rozpoznaje skargę kasacyjną w terminie 30 dni od dnia jej wpływu, co wobec ograniczonej sprawności postępowania przed NSA zostało uznane za nierealistyczne²⁵.

Szybkość postępowania nie powinna odbywać się kosztem jego jakości, stąd z krytyką spotkał się również zawarty w art. 64c § 7 p.p.s.a. środek dyscyplinowania organu o charakterze obligatoryjnym w postaci obowiązku rozpoznania sprawy na podstawie nadesłanego przez skarżącego odpisu sprzeciwu, w razie gdy organ nie przekazał sądowi sprzeciwu od decyzji mimo wymierzenia mu grzywny. Rozwiązanie obligujące sąd do orzekania na podstawie nadesłanego przez skarżącego odpisu sprzeciwu, bez zaskarżonego aktu i akt sprawy, zostało ocenione jako nierozsądne i nieodpowiedzialne, stwarzające zagrożenie dla rze-

²¹ *Ibidem*, s. 347.

²² M.J. Czubkowska, J. Siemieniako, *op. cit.*, s. 50–71.

²³ *Ibidem*.

²⁴ T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *op. cit.*, s. 342–343.

²⁵ *Ibidem*, s. 347.

telnego rozpoznania sprawy²⁶. Jak należy jeszcze raz podkreślić, zasada szybkości postępowania nie może mieć nadrzędnego znaczenia w kontekście wymogu zgodnego z prawem rozstrzygnięcia sprawy z poszanowaniem praw jednostki i nie powinna prowadzić do uproszczeń, które mogłyby mieć niekorzystny wpływ na rzetelny proces oraz słuszne rozstrzygnięcie²⁷. Zaproponowane w art. 64c § 7 p.p.s.a. rozwiązanie wydaje się temu przeczyć.

Z punktu widzenia konstytucyjnego standardu postępowania i zasady demokratycznego państwa prawa próbę przyspieszenia postępowania i ograniczenia niezasadnych decyzji kasatoryjnych należy ocenić pozytywnie. Mankamenty wdrożonych rozwiązań prowadzą jednak do wniosku, że szybkość postępowania nie może być urzeczywistniana kosztem rzetelnego oraz wnikliwego zbadania sprawy przez organ, choćby z uwagi na ryzyko naruszenia innej istotnej zasady – zasady prawdy obiektywnej²⁸.

Zatem wątpliwości co do słuszności zmian oraz zgodności omawianych regulacji z konstytucyjnymi standardami pojawiają się już podczas analizy samych przepisów skracających postępowanie i wpływających dyscyplinująco na organ odwoławczy, co było bezpośrednim celem nowelizacji.

Dopuszczalny zakres badania sprzeciwu przez sąd administracyjny

Prawo do sądu wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP zawiera obowiązek pełnej kontroli legalności działalności administracji publicznej w postępowaniu sądownoadministracyjnym, co stanowi niezbędny element zagwarantowania jednostce realnej ochrony sądowej²⁹. Z zasady legalizmu zawartej w art. 6 k.p.a. wynika zaś zobowiązanie sądu administracyjnego do kontroli prawidłowości podstawy rozstrzygnięcia organu administracji publicznej, biorąc pod uwagę całokształt przepisów prawa stosowanych przez organ, a więc przepisów prawa materialnego, regulacji proceduralnych, a także przepisów ustrojowych³⁰. Przepisy regulujące instytucję sprzeciwu zdają się odbiegać od opisanego standardu, ponieważ znacząco ograniczają zakres kontroli dokonywanej przez sąd administracyjny. Należy przypomnieć, że art. 64e p.p.s.a. zawęża zakres rozpoznania

²⁶ *Ibidem*, s. 345–346.

²⁷ M.J. Czubkowska, J. Siemieniako, *op. cit.*, s. 50–71.

²⁸ P. Kobylski, *op. cit.*, s. 150.

²⁹ J. Wilczyński, *Postępowanie ze sprzeciwu od decyzji kasacyjnej jako szczególne postępowanie sądownoadministracyjne. Zakres sądowej kontroli legalności decyzji kasacyjnych*, [w:] *Aktualne problemy sądowej kontroli administracji publicznej*, red. W. Piątek, WKP 2019, s. 27–48.

³⁰ G. Rząsa, *Komentarz do art. 6*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2021.

sprawy przez sąd do oceny istnienia przesłanek do wydania decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a. W doktrynie pojawiły się wątpliwości co do dopuszczalności stwierdzenia nieważności decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. w postępowaniu ze sprzeciwu. Ścisłe rozumienie art. 64e p.p.s.a doprowadzało do wniosków, że stwierdzenie nieważności decyzji kasacyjnej jest niedopuszczalne³¹. Na takie odczytywanie wprowadzonej regulacji mogło wskazywać początkowe orzecznictwo sądów administracyjnych – ograniczało się ono do stwierdzenia, czy decyzję prawidłowo oparto na jednej z podstaw wymienionych w art. 138 § 2 k.p.a.³². Przykładowo w jednym z wyroków Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu stwierdził, że sprzeciw nie jest środkiem prawnym służącym kontroli materialnoprawnej podstawy decyzji ani prawidłowości zastosowania przez organ drugiej instancji przepisów prawa procesowego niezwiązanych z podstawami kasatoryjnymi, a kontrola dotyczy tylko tego, czy decyzja kasacyjna organu drugiej instancji została oparta na jednej z podstaw wymienionych w art. 138 § 2 k.p.a.³³. Z tego względu przewidywano, że gdy sąd administracyjny dostrzeże nieważność postępowania administracyjnego, to rozpoznając sprawę ze sprzeciwu, może nie mieć podstawy prawnej do stwierdzenia nieważności takiej decyzji³⁴. W doktrynie podkreślano także, że sąd upoważniony jest oceniać wyłącznie istnienie przesłanek do wydania decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a., a granice kontroli sądowej określone zostały przez ustawodawcę na tyle sztywno, że nie dają sądowi prawa do stwierdzania nieważności decyzji³⁵. Przyjęcie poglądu o wąskim zakresie kognicji sądu administracyjnego rodziłoby poważne wątpliwości w kontekście spełniania przez instytucję sprzeciwu konstytucyjnego standardu do rzetelnego procesu.

Dominujące okazało się jednak stanowisko odmienne, tj. o szerokim zakresie kognicji sądu administracyjnego. Według niego sąd powinien ocenić istnienie wszystkich przesłanek mających wpływ na możliwość wydania decyzji kasatoryjnej, a nie tylko przesłanek wymienionych wprost w art. 138 § 2 k.p.a. Sąd powinien uwzględniać również, czy decyzja organu pierwszej instancji nie jest dotknięta wadą nieważności. W takiej sytuacji organ odwoławczy powinien uchylić decyzję i umorzyć postępowanie pierwszej instancji, czyli wydać decyzję na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a., a co za tym idzie w takim przypadku nie istniałyby przesłanki do wydania decyzji kasatoryjnej, o której mowa w art. 138

³¹ T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *op. cit.*, s. 344.

³² M.J. Czubkowska, J. Siemieniako, *op. cit.*, s. 50–71.

³³ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 sierpnia 2017 r., IV SA/Po 649/17, *Legalis*.

³⁴ M.J. Czubkowska, J. Siemieniako, *op. cit.*, s. 50–71.

³⁵ R. Suwaj, *Stwierdzenie nieważności decyzji kasacyjnej na skutek wniesienia sprzeciwu. Glosa krytyczna do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 30 listopada 2018 r. (V SA/Wa 1780/18)*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2019, nr 4, s. 131–132.

§ 2 k.p.a.³⁶. Ten sposób rozumowania znajduje potwierdzenie w ugruntowanym już orzecznictwie NSA³⁷. Z poglądem tym należy się w pełni zgodzić jako realizującym prokonstytucyjną wykładnię i zabezpieczającym prawo do sądu.

Drugą istotną wątpliwością interpretacyjną związaną ze stosowaniem instytucji sprzeciwu było to, na ile kontrola wywołana sprzeciwem może być jedynie kontrolą formalną, zwłaszcza w sprawach budzących wątpliwości w zakresie wykładni przepisów prawa materialnego dokonanej przez organ odwoławczy oraz w kwestii zawarcia przez organ odwoławczy wytycznych dotyczących wykładni prawa materialnego. Jak wskazano, w takim przypadku trudno całkowicie oderwać kontrolę sądu rozpoznającego sprzeciw od decyzji kasatoryjnej od przepisów prawa materialnego³⁸. Kwestia ta również została rozstrzygnięta przez NSA, który uznał, że całkowite oderwanie rozpoznawania sprzeciwu od prawa materialnego nie jest prawidłowe. Ocena zagadnień materialnoprawnych jest bowiem potrzebna do oceny, czy istniała przesłanka konieczności wyjaśnienia zakresu sprawy mającego wpływ na rozstrzygnięcie, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a.³⁹, oraz do oceny wskazanych przez organ odwoławczy okoliczności, które należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy⁴⁰. Przyjęcie sztywnej postawy, iż sąd kontroluje decyzję kasatoryjną w całkowitym oderwaniu od prawa materialnego, powodowałoby możliwość postawienia zarzutów naruszenia prawidłowego sprawowania wymiaru sprawiedliwości i zapewniania jednostkom realnej ochrony na drodze sądowej⁴¹. Z tego punktu widzenia podejście sądów administracyjnych należy ocenić jako trafne i sprzyjające sprawiedliwemu procesowi.

Dzięki takiej prokonstytucyjnej wykładni przepisów wprowadzone zawężenie kognicji wydaje się nie powodować problemów w zakresie ochrony praw jednostki oraz być uzasadnione. Szersza kontrola sądowa, mająca wpływ na prawa

³⁶ J. Piecha, *Sprzeciw w prawie administracyjnym*, LEX/el. 2021, podrozdział 2.6.1.

³⁷ W wyroku z dnia 9 września 2020 r. (I GSK 1188/20, Legalis) NSA stwierdził, że sąd zobowiązany jest do zbadania nie tylko przesłanek określonych w art. 138 § 2 k.p.a., lecz także innych, które warunkują prawidłowość wydania decyzji kasacyjnej. Jako przykłady wymienione zostały właściwość organu odwoławczego i kwestia ewentualnego wyłączenia organu lub jego pracownika. W dalszych orzeczeniach (np. w wyroku NSA z dnia 7 kwietnia 2022 r., I GSK 599/22, Legalis) Sąd rozszerzył wcześniej przyjętą tezę o szerokim uprawnieniu sądu administracyjnego do badania przesłanek warunkujących prawidłowość wydania decyzji kasatoryjnej. Sąd przyjął, że zawężenie granic rozpoznania nie zostało przez ustawodawcę określone wyłącznie postanowieniami art. 138 § 2 k.p.a., a w pojęciu przesłanek do wydania decyzji, o której mowa w art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a., mieszczą się przesłanki zarówno pozytywne, jak i negatywne, mające bezpośredni wpływ na możliwość i prawidłowość wydania takiej decyzji.

³⁸ M.J. Czubkowska, J. Siemieniako, *op. cit.*, s. 50–71.

³⁹ Wyrok NSA z dnia 8 marca 2018 r., II OSK 377/18, Legalis.

⁴⁰ Wyrok NSA z dnia 19 lipca 2022 r., II GSK 1020/22, Legalis.

⁴¹ J. Wilczyński, *op. cit.*, s. 27–48.

i obowiązki stron w sprawie, jest przecież możliwa w postępowaniu ze skargi na decyzję ostateczną, a sprzeciw służy tylko do weryfikacji zasadności decyzji kasatoryjnej.

Ograniczenie zakresu podmiotów uprawnionych do wniesienia sprzeciwu poprzez wyłączenie art. 33 p.p.s.a.

Omawianą regulację należy zbadać również pod kątem umożliwienia zainteresowanym podmiotom udziału w postępowaniu wszczętym sprzeciwem od decyzji. Na podstawie art. 64b § 3 p.p.s.a. w postępowaniu wszczętym sprzeciwem od decyzji przepisu art. 33 p.p.s.a. się nie stosuje. Art. 33 p.p.s.a. reguluje udział uczestników postępowania na prawach stron, tj. podmiotów innych niż skarżący i organ administracji, którego działania (bezczynności) dotyczy skarga. Są to podmioty, które były stronami (uczestnikami) postępowania administracyjnego, ale nie wniosły sprzeciwu od decyzji kasatoryjnej, a wynik sprawy dotyczy ich interesu prawnego (art. 33 § 1 p.p.s.a.). Jednocześnie art. 33 § 2 p.p.s.a. reguluje sytuację udziału w charakterze uczestnika osoby, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym, jeżeli wynik tego postępowania dotyczy jej interesu prawnego, a także organizacji społecznej. W konsekwencji w postępowaniu sądownoadministracyjnym zainicjowanym sprzeciwem od decyzji kasatoryjnej udział wezmą jedynie organ i strona postępowania administracyjnego, która wniosła sprzeciw. W sytuacji, w której sąd administracyjny otrzyma wniosek o dopuszczenie do postępowania sądownoadministracyjnego od innego podmiotu, np. strony postępowania administracyjnego, która sprzeciwu nie wniosła, sąd powinien wniosek odrzucić, a nie oddalić⁴².

Przedstawione rozwiązanie godzi w konstytucyjną zasadę równości z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, ponieważ podmiot, który nie jest zainteresowany skarżeniem decyzji kasatoryjnej (wniesieniem sprzeciwu), nie ma możliwości wzięcia udziału w postępowaniu sądownoadministracyjnym rozstrzygającym o decyzji wydanej w ramach postępowania, którego był stroną. W uzasadnieniu do projektu nowelizacji ustawodawca nie wskazał, jaki jest powód wyłączenia art. 33 p.p.s.a. Z uwagi na ogólne założenia do projektu nowelizacji można przyjąć, że tym motywem było uproszczenie i przyspieszenie postępowania ze sprzeciwu. Należy się przy tym zgodzić z T. Wosiem, że ograniczenie zakresu podmiotowego postępowania ma na celu również bezwzględne wyłączenie dopuszczalności zaskarżenia wyroku uwzględniającego sprzeciw⁴³.

⁴² M. Czubkowska, J. Siemieniako, *op. cit.*, s. 50–71.

⁴³ T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *op. cit.*, s. 343.

Jak słusznie zauważa się w doktrynie⁴⁴, wyłączenie zastosowania art. 33 p.p.s.a. budzi wątpliwości, gdy w postępowaniu administracyjnym biorą udział strony o sprzecznych interesach. W szczególności może dochodzić do sytuacji, w której jeden z podmiotów oczekuje ponownego wydania decyzji przez organ pierwszej instancji, a następnie zostaje on zaskoczony wyrokiem sądu administracyjnego w przedmiocie uchylecia decyzji kasatoryjnej, nie mogąc jednocześnie podnosić żadnych zarzutów w ramach postępowania sądownoadministracyjnego czy przedstawiać własnej argumentacji⁴⁵. Dlatego w orzecznictwie słusznie wskazuje się, że w postępowaniu ze sprzeciwu czynienie jakichkolwiek merytorycznych ocen mogłoby naruszyć prawa pozostałych stron postępowania administracyjnego, które na mocy art. 33 p.p.s.a. nie uczestniczą w postępowaniu sądownoadministracyjnym zainicjowanym sprzeciwem. W innym wypadku powodowałoby to naruszenie ich prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) oraz standardów unijnych związanych z funkcjonowaniem państwa prawa⁴⁶.

W konsekwencji – jak wskazał NSA w wyroku z dnia 7 czerwca 2018 r. (II OSK 1319/18) – art. 64e i art. 151a § 1 p.p.s.a. należy wyklądać w ten sposób, że określony w nich zakres rozpoznania sprawy przez sąd administracyjny na skutek sprzeciwu od decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. nie może obejmować oceny tej decyzji w takim zakresie, w jakim przesądzałoby to o prawach podmiotów, które z uwagi na art. 64b § 3 p.p.s.a. nie mogą brać udziału w postępowaniu przed sądem administracyjnym.

Wydaje się, że proporcjonalnym środkiem, który mógł zastosować ustawodawca, było wdrożenie instytucji zawiadomienia uczestnika o toczącym się postępowaniu sądownoadministracyjnym zamiast wyłączenia art. 33 p.p.s.a. w zakresie braku możliwości udziału uczestnika w postępowaniu sądownoadministracyjnym zainicjowanym wniesieniem skargi. Taką propozycję formułuje T. Woś⁴⁷. Jednocześnie w zawiadomieniu uczestnik mógłby we wskazanym terminie zawnieioskować o włączenie go do postępowania sądownoadministracyjnego, a w braku odpowiedzi nie byłby on stroną postępowania sądownoadministracyjnego.

Inną konsekwencją wyłączenia art. 33 p.p.s.a. jest brak możliwości udziału w postępowaniu sądownoadministracyjnym organizacji społecznych, gdy nie były one podmiotem na prawach strony w ramach postępowania administracyjnego. Jak zauważa się w doktrynie, taka regulacja godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) oraz w zasadę prawa do sądu (art. 45

⁴⁴ P. Pietrasz, M. Jagielska, J. Piecha, *Komentarz do art. 64b*, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2023.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 20 marca 2019 r., II SA/GI 183/19.

⁴⁷ T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *op. cit.*, s. 343.

Konstytucji RP)⁴⁸. Wynika to z faktu, że jednym z istotnych elementów prawa do sądu jest jawność postępowania, w tym wyrażająca się w możliwości wzięcia udziału w postępowaniu organizacji społecznych. Oczywiście obejmuje ona także postępowanie sądownoadministracyjne, czego potwierdzeniem jest art. 10 p.p.s.a. statuujący zasadę jawności postępowania sądownoadministracyjnego. Aczkolwiek, jak podkreśla się w orzecznictwie, organizacja społeczna jest uprawniona do wniesienia sprzeciwu, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym – w takim wypadku będzie ona stroną postępowania sądownoadministracyjnego jako podmiot, który zainicjował to postępowanie poprzez wniesienie sprzeciwu⁴⁹. W konsekwencji, jak celnie wskazuje J. Piecha, może dochodzić do kuriozalnej sytuacji, w której jedyną stroną postępowania sądownoadministracyjnego obok organu będzie podmiot niemający w rozstrzygnięciu interesu prawnego, taki jak organizacja społeczna czy Rzecznik Praw Obywatelskich⁵⁰.

Wyłączenie stosowania art. 33 p.p.s.a. należy ocenić skrajnie negatywnie z uwagi na wyłączenie z postępowania uczestników, tj. podmiotów, które nie wniosły sprzeciwu. Godzi to w konstytucyjną zasadę równości określoną w art. 32 Konstytucji RP. Również wyłączenie udziału organizacji społecznych, gdy nie brały one udziału w postępowaniu administracyjnym, narusza zarówno zasadę demokratycznego państwa prawnego, jak i zasadę prawa do sądu.

Ograniczenie zasady dwuinstancyjności

Zasada dwuinstancyjności stanowi jedną z zasad konstytucyjnych, zarówno na gruncie ustrojowym, jak i prawa jednostki do uruchomienia toku instancji w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Zgodnie z art. 176 ust. 1 Konstytucji RP postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne. Przepis ten zasadniczo odnosi się do zagadnień ustrojowych, tym niemniej w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że uzupełniając art. 176 ust. 1 Konstytucji RP ma także funkcję gwarancyjną, skoro stwarza zainteresowanym możliwość skontrolowania orzeczeń sądowych przez inny kompetentny i niezależny sąd, co wiąże go z art. 78 Konstytucji RP⁵¹. Co istotne, zgodnie ze stanowiskiem doktryny art. 176 ust. 1 ma charakter absolutny, ponieważ nie dozwala ustawodawcy na wprowadzanie wyjątków od dwuinstancyjnego przebiegu postępowania sądowego⁵².

⁴⁸ Zob. P. Pietrasz, M. Jagielska, J. Piecha, *op. cit.*

⁴⁹ Postanowienie NSA z dnia 13 lutego 2018 r., II OZ 103/18, LEX nr 2443675.

⁵⁰ J. Piecha, *op. cit.*, podrozdział 2.6.1.

⁵¹ Wyrok TK z dnia 13 stycznia 2015 r., SK 34/12, Legalis nr 1163704.

⁵² L. Garlicki, K. Wojtyczek, *Komentarz do art. 78*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Zubik, t. 2, Warszawa 2016.

Oczywiście dyspozycją art. 176 ust. 1 jest objęte również sądownictwo administracyjne, czego potwierdzeniem jest art. 236 ust. 2 Konstytucji RP⁵³. Odnosząc się do kwestii dwuinstancyjności postępowania sądowego, art. 78 Konstytucji RP statuuje publiczne prawo podmiotowe w zakresie prawa do dwukrotnego rozpatrzenia sprawy przez właściwy sąd czy organ administracji publicznej, w tym sprawy sądownoadministracyjnej. Hipotezą normy z art. 78 jest objęta jednostka, co wynika z usytuowania przepisu w rozdziale poświęconym prawom i wolnościom jednostki⁵⁴. Prawo do weryfikacji orzeczeń sądów pierwszej instancji (wojewódzkich sądów administracyjnych) przysługuje zarówno obywatelom, jak i organom administracji publicznej jako podmiotom kontrolowanym. Ustawodawca rozszerzył prawo do zaskarżania orzeczeń także na organy administracji publicznej. Sprzyja to ochronie zarówno interesu prawnego jednostki, jak i interesu publicznego⁵⁵.

Zasada dwuinstancyjności jest wprost ograniczona w postępowaniu sądownoadministracyjnym wszczętym na podstawie sprzeciwu. W sytuacji, w której sąd administracyjny uwzględni sprzeciw od decyzji i uchyli zaskarżoną nim decyzję, nie przewidziano możliwości wniesienia skargi kasacyjnej do NSA. Wynika to z art. 151a § 1 p.p.s.a – sąd, uwzględniając sprzeciw od decyzji, uchyła decyzję w całości, jeżeli stwierdzi naruszenie art. 138 § 2 k.p.a. Sąd może ponadto orzec z urzędu albo na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 k.p.a. Jednocześnie zgodnie z art. 151 § 3 p.p.s.a od wyroku, o którym mowa w § 1, nie przysługuje środek odwoławczy, z tym że na zawarte w wyroku postanowienie w przedmiocie grzywny przysługuje zażalenie. W konsekwencji wraz z podpisaniem sentencji wyroku, względnie z chwilą jego ogłoszenia, orzeczenie wojewódzkiego sądu administracyjnego staje się prawomocne i wiąże *erga omnes*⁵⁶. Projektodawca w uzasadnieniu do projektu nowelizacji w żaden sposób nie wyjaśnia powodów dla dokonanego ograniczenia zasady dwuinstancyjności, a jedynie wskazuje, że „od wyroku sądu uwzględniającego sprzeciw nie będzie przy tym przysługiwał środek odwoławczy”⁵⁷. Można domniemywać, że celem wyłączenia możliwości wniesienia skargi kasacyjnej od wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego uwzględniającego sprzeciw było odpowiednio szybkie zakończenie postępowania sądownoadministracyjnego.

⁵³ P. Grzegorzczak, *Komentarz do art. 176*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. 1–2, Legalis 2016.

⁵⁴ M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 78*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021.

⁵⁵ J.P. Tarno, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 10: *Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Legalis 2016, rozdział V § 26 pkt I.

⁵⁶ T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *op. cit.*, s. 344.

⁵⁷ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy..., s. 64.

Oznacza to, że w obowiązującym stanie prawnym skarga kasacyjna przysługuje wyłącznie w sytuacji oddalenia sprzeciwu przez wojewódzki sąd administracyjny.

Zaprojektowane rozwiązanie rodzi zagrożenie dla ochrony praw jednostki w sytuacji, gdy sąd administracyjny w wyroku uwzględniającym sprzeciw poczynił uwagi czy też udzielił wskazań dla organu, które będą następnie niekorzystne dla jednostki. Dodatkowo może dochodzić do sytuacji, w której sąd administracyjny przekroczy zakres swojej kognicji i wbrew ustawowemu ograniczeniu zakresu przedmiotowego rozpoznania sprawy poczyni merytoryczne oceny, które będą niekorzystne dla podmiotu, który wniósł sprzeciw.

Dodatkowo, jak celnie zauważa T. Woś, ograniczenie zasady dwuinstancyjności wprost narusza zasadę równości⁵⁸. W sytuacji uwzględnienia sprzeciwu organ administracji publicznej, który wydał decyzję kasatoryjną, nie jest uprawniony do zaskarżenia wyroku sądu administracyjnego. Natomiast strona postępowania, która nie uzyska korzystnego dla niej rozstrzygnięcia sądu administracyjnego, jest uprawniona do wniesienia skargi kasacyjnej. Z uwagi na kontradiktoryjność postępowania sądownoadministracyjnego obie strony powinny mieć tożsamy zakres uprawnień. Stąd omawiane rozwiązanie pogarsza status procesowy organu administracji publicznej jako strony postępowania sądowego⁵⁹.

Zasady prawidłowej legislacji

Zasady prawidłowej legislacji swoją podstawę prawną znajdują w art. 2 Konstytucji RP, który ustanawia zasadę demokratycznego państwa prawnego⁶⁰. Z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika, że każda regulacja prawna powinna być dostatecznie określona. Przepisom prawnym stawia się wymóg, by były sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla adresatów⁶¹. Stosowanie się do tych wymogów jest istotne zwłaszcza dla ochrony dóbr jednostki oraz nienaruszania jej podstawowych praw⁶², a także stanowi element zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, zachowanie odpowiedniej określoności regulacji prawnych ma charakter zasady prawa⁶³.

⁵⁸ T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *op. cit.*, s. 344.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ K. Stępniaak, *Relacje między Zasadami Techniki Prawodawczej a Zasadami Poprawnej Legislacji w procesie stanowienia prawa*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 1, s. 211.

⁶¹ J. Zaleśny, *op. cit.*, s. 15.

⁶² K. Stępniaak, *op. cit.*, s. 222.

⁶³ Wyrok TK z dnia 28 października 2009 r., Kp 3/09.

Regulacji instytucji sprzeciwu od decyzji kasatoryjnej można postawić zarzut błędnej konstrukcji norm w odniesieniu do zasad prawidłowej legislacji, w szczególności mając na uwadze brzmienie art. 64b § 1 p.p.s.a. Zgodnie z tym przepisem do sprzeciwu od decyzji stosuje się odpowiednio przepisy o skardze, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Przez odpowiednie stosowanie przepisów należy rozumieć sytuację, w której część przepisów stosuje się wprost, część z uwzględnieniem modyfikacji, a część wcale. Jak słusznie podkreśla się w doktrynie, wskazane odesłanie jest nieprecyzyjne – nie sposób ustalić, czy mają być zastosowane wyłącznie przepisy art. 50–62 p.p.s.a. umieszczone w rozdziale 2 działu III tej ustawy zatytułowanym „Skarga”, czy też pozostałe przepisy, które również odnoszą się do skargi, ale są umiejscowione w innej części ustawy⁶⁴. Należy się zgodzić z tezą, że zakres odesłania z art. 64b § 1 p.p.s.a. jest szerszy i dotyczy wszelkich przepisów odnoszących się do instytucji skargi. W konsekwencji ustawodawca powinien przewidzieć, że do sprzeciwu od decyzji stosuje się odpowiednio „przepisy o postępowaniu ze skargi”, a nie „przepisy o skardze”⁶⁵. Omawiany pogląd o szerokim zakresie odesłania art. 64b p.p.s.a. został przyjęty także w orzecznictwie. Jednocześnie podkreśla się, że odesłanie z art. 64b p.p.s.a. rozciąga się nie tylko na przepisy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi regulujące instytucję skargi, lecz także na inne akty prawne, w tym Kodeks postępowania administracyjnego, jeżeli również odnoszą się one do skargi. Przykładowo w orzecznictwie wskazano, że na gruncie art. 112 k.p.a. ochrona prawna jednostki, która zastosowała się do błędnego pouczenia w decyzji w zakresie prawa do wniesienia sprzeciwu, rozciąga się także na instytucję sprzeciwu, mimo że w art. 112 k.p.a. wskazano jedynie instytucję skargi⁶⁶. Dodatkowo, jak podkreśla się w judykaturze, odpowiednie stosowanie do sprzeciwu przepisów o skardze może odnosić się tylko do formalnych, a nie do podmiotowych wymogów sprzeciwu, tj. w ramach odpowiedniego stosowania przepisów dotyczących skargi nie należy brać pod uwagę treści art. 50 § 2 p.p.s.a., który stanowi, że uprawnionym do wniesienia skargi jest także ten podmiot, któremu ustawy przyznają prawo do wniesienia skargi⁶⁷.

Inną kwestią zwracającą uwagę przy badaniu prawidłowości sformułowanych przepisów jest fakt, że ustawodawca niejasno sformułował pojęcie „dnia wpływu sprzeciwu” w art. 64d p.p.s.a. Wątpliwości może rodzić, czy intencją prawodawcy było określenie rozpoczęcia biegu terminu z dniem, w którym sprzeciw znalazł się fizycznie w sądzie, czy też z chwilą wniesienia sprzeciwu do organu, który

⁶⁴ P. Pietrasz, M. Jagielska, J. Piecha, *op. cit.*

⁶⁵ T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *op. cit.*, s. 342.

⁶⁶ Postanowienie NSA z dnia 15 listopada 2022 r., II OZ 658/22, LEX nr 3447315.

⁶⁷ Postanowienie NSA z dnia 19 listopada 2020 r., II GSK 1092/20, LEX nr 3087981.

dopiero później przekazuje sądowi sprzeciw wraz z aktami administracyjnymi. Jest to o tyle istotne zagadnienie, że prawidłowe ustalenie znaczenia tego sformułowania przesądza o rzeczywistej liczbie dni, jaką sąd ma na rozpoznanie sprawy⁶⁸.

Omówione przykłady wskazują na to, że przy wprowadzaniu nowelizacji nie dostosowano się do zasady prawidłowej legislacji wynikającej z art. 2 Konstytucji RP, a co za tym idzie naruszono konstytucyjny standard.

Zakończenie

Jednym z kluczowych elementów prawa administracyjnego jest kontrola aktów organów władzy publicznej sprawowana przez sąd administracyjny tak, by chronione były prawa i wolności jednostki⁶⁹. Zgadzać się z tym, że przewlekłość postępowania sądowego może prowadzić do wypaczenia sensu dochodzenia przed sądami ochrony praw i wolności⁷⁰, pozytywnie należy ocenić próby zapobiegania przewlekłości w postępowaniu administracyjnym, które miała na celu nowelizacja przez przyjęcie uproszczonego postępowania sądownoadministracyjnego przy zaskarżeniu decyzji kasatoryjnej. Jednak sprawność i szybkość postępowania nie powinny być osiągnane kosztem wnikliwego zbadania i załatwienia sprawy czy ograniczenia uprawnień stron postępowania. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, „sprawiedliwość proceduralna należy do istoty konstytucyjnego prawa do sądu, albowiem prawo do sądu bez zachowania standardu rzetelności postępowania byłoby prawem fasadowym”⁷¹. Konstytucyjne prawo do sądu wymaga zatem zachowania odpowiedniego standardu, by nie było jedynie fasadowe. W tym świetle nowelizację należy ocenić negatywnie.

Realizacja przez instytucję sprzeciwu zasady szybkości postępowania sądowego, z zastrzeżeniem wdrożonego prawa pierwszeństwa, odbywa się kosztem sprawiedliwości proceduralnej. Instytucja sprzeciwu wprost narusza konstytucyjną zasadę dwuinstancyjności poprzez wyłączenie możliwości wniesienia skargi kasacyjnej w sytuacji uwzględnienia sprzeciwu. Jednocześnie dochodzi do naruszenia zasady równości, skoro w przypadku nieuwzględnienia sprzeciwu istnieje możliwość wniesienia skargi kasacyjnej przez wnoszącego sprzeciw. Naruszenie zasady równości z art. 32 Konstytucji RP ma także inny wymiar. Poprzez wyłączenie

⁶⁸ R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2021.

⁶⁹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, WKP 2022, rozdział 13 pkt 1.1.

⁷⁰ M. Szwałt, *Skuteczność skargi na przewlekłość postępowania przed Naczelny Sąd Administracyjnym (w świetle orzecznictwa)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2021, vol. 83(4), s. 49.

⁷¹ Wyrok TK z dnia 16 stycznia 2006 r., SK 30/05.

czenie art. 33 p.p.s.a. strona postępowania administracyjnego, która nie wniosła sprzeciwu, nie może dochodzić swoich racji w postępowaniu ze sprzeciwu przed sądem administracyjnym; co więcej, nie bierze udziału w tym postępowaniu, więc nawet nie jest o nim zawiadomiona. Przy ocenie tej instytucji nie sposób nie dostrzec istotnej roli sądownictwa administracyjnego, które dzięki wykładni systemowej i prokonstytucyjnej usprawniło instytucję sprzeciwu, umożliwiając realizację zasady sprawiedliwości proceduralnej m.in. dzięki doprecyzowaniu kwestii kognicji sądu administracyjnego.

Postulaty *de lege ferenda* to przede wszystkim umożliwienie wniesienia skargi kasacyjnej przez organ administracji publicznej od wyroku uwzględniającego sprzeciw oraz dopuszczenie do udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym stron postępowania administracyjnego, które nie wniosły sprzeciwu. Oczywiście takie podmioty nie musiałyby brać udziału w postępowaniu *ex lege*, a mogłyby zgłosić swój udział po uzyskaniu właściwego zawiadomienia. W takim wypadku byłaby realizowana zarówno zasada szybkości postępowania, jak i zasada sprawiedliwego procesu, czyli inaczej niż obecnie.

Bibliografia

- Czechowicz S., *Sprzeciw od decyzji kasacyjnej jako novum w postępowaniu przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi*, „Młody Jurysta” 2018, nr 4, DOI: <https://doi.org/10.21697/mj.2018.4.02>.
- Czubkowska M.J., Siemieniako J., *Sprzeciw jako sposób na zmniejszenie ilości decyzji kasacyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, nr 4.
- Firlus J.G., Woś T., *Sprzeciw od decyzji kasacyjnej organu odwoławczego wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 6.
- Florczak-Wątor M., *Komentarz do art. 78, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021.
- Garlicki L., Wojtyczek K., *Komentarz do art. 78, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Zubik, t. 2, Warszawa 2016.
- Gieroń K., *Prawo do sądu w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i orzecznictwie sądowym*, [w:] *Rodzinna Europa. Europejska myśl polityczno-prawna u progu XXI wieku*, red. P. Fikus, M. Marszał, H. Malewski, Wrocław 2015.
- Gregorczyk D., *Legalność jako kryterium sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, Warszawa 2018.
- Grzegorzczak P., *Komentarz do art. 176, [w:] Konstytucja RP. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. 1–2, Legis 2016.
- Hauser R., Wierzbowski M. (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Kmieciak Z.R., *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2022.

- Kobyłski P., *Usprawnienie postępowania administracyjnego w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Towarzystwa Doktorantów Uniwersytetu Jagiellońskiego. Nauki Społeczne” 2018, nr 21.
- Olszanowski J., *Zasada szybkości postępowania administracyjnego w wybranych krajach skandynawskich i Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019, vol. 81(3), DOI: <https://doi.org/10.14746/rpeis.2019.81.3.8>.
- Piecha J., *Sprzeciw w prawie administracyjnym*, LEX/el. 2021.
- Pietrasz P., Jagielska M., Piecha J., *Komentarz do art. 64b*, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2023.
- Przedańska J., Suwaj R., *Wprowadzanie modelu reformatorycznego w ogólnym postępowaniu administracyjnym – uwagi na tle orzecznictwa samorządowych kolegiów odwoławczych*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 6.
- Rząsa G., *Komentarz do art. 6*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2021.
- Sadkowski Ł., *Sprzeciw od decyzji kasatoryjnej*, [w:] *Zmiany w kodeksie postępowania administracyjnego*, Legis 2017.
- Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1–86*, Legis 2016.
- Stępnia K., *Relacje między Zasadami Techniki Prawodawczej a Zasadami Poprawnej Legislacji w procesie stanowienia prawa*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 1, DOI: <https://doi.org/10.15804/ppk.2017.01.11>.
- Suwaj R., *Stwierdzenie nieważności decyzji kasacyjnej na skutek wniesienia sprzeciwu. Glosa krytyczna do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 30 listopada 2018 r. (V SA/Wa 1780/18)*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2019, nr 4.
- Szwast M., *Skuteczność skargi na przewlekłość postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (w świetle orzecznictwa)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2021, vol. 83(4), DOI: <https://doi.org/10.14746/rpeis.2021.83.4.4>.
- Tarno J.P., [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 10: *Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Legis 2016.
- Wilczyński J., *Postępowanie ze sprzeciwu od decyzji kasacyjnej jako szczególne postępowanie sądownoadministracyjne. Zakres sądowej kontroli legalności decyzji kasacyjnych*, [w:] *Aktualne problemy sądowej kontroli administracji publicznej*, red. W. Piątek, WKP 2019.
- Woś T., Knysiak-Sudyka H., Romańska M., [w:] *Postępowanie sądownoadministracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017.
- Zaleśny J., *Zasady prawidłowej legislacji*, „Studia Politologiczne” 2009, nr 13.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, WKP 2022.

Abstrakt: Przedmiotem artykułu jest analiza zgodności rozwiązań przyjętych w ramach instytucji sprzeciwu od decyzji kasatoryjnej z Konstytucją RP. W ramach wprowadzenia instytucji sprzeciwu od decyzji kasatoryjnej ustawodawca przewidział rozwiązania szczególne w ramach postępowania sądownoadministracyjnego mające na celu przyspieszenie postępowania ze sprzeciwu. Jednak szybkość postępowania nie jest wartością absolutną i nie może naruszać prawa jednostki do sprawiedliwego procesu. Stąd celem badania jest odpowiedź na pytanie, czy przyjęte rozwiązania spełniają standard konstytucyjny, uwzględniając przy tym przyjętą w orzecznictwie i doktrynie wykładnię przepisów. Przedmiotem badania są m.in. następujące rozwiązania: skrócenie terminu na wydanie orzeczenia przez sąd administracyjny, ograniczona kognicja sądu administracyjnego, udział w postępowaniu sądownoadmi-

nistracyjnym jedynie organu i podmiotu wnoszącego sprzeciw, ograniczenie możliwości wzięcia udziału w postępowaniu organizacji społecznych, brak możliwości wniesienia skargi kasacyjnej od orzeczenia uwzględniającego sprzeciw, analiza językowa przepisów pod kątem spełnienia standardu wynikającego z zasady prawidłowej legislacji. Autorzy zgłaszają ponadto postulaty *de lege ferenda*, nie poprzestając wyłącznie na krytycznej ocenie przyjętych rozwiązań legislacyjnych.

Słowa kluczowe: sprzeciw; decyzja kasatoryjna; zasada prawidłowej legislacji; Konstytucja RP; postępowanie sądownoadministracyjne

Abstract: The subject of the article is an analysis of the compatibility of the solutions adopted within the institution of opposition to a cassation decision with the Polish Constitution. As part of the introduction of the institution of objection to a cassation decision, the legislator provided for special solutions within the framework of administrative court proceedings aimed at speeding up the proceedings from the objection. However, the speed of the proceedings is not an absolute value and must not violate the right of the individual to a fair trial. Hence, the purpose of the study is to answer the question of whether the adopted solutions meet the constitutional standard, taking into account the interpretation of the legislation adopted in case law and doctrine. The subject of the study are, among other things, the following solutions: shortening the time limit for the issuance of a ruling by an administrative court, limited cognition of an administrative court, participation in judicial-administrative proceedings only of the authority and the objector, restriction of the possibility of taking part in the proceedings of social organizations, lack of the possibility of filing a cassation complaint against a ruling allowing an objection, linguistic analysis of the provisions in terms of meeting the standard arising from the principle of correct legislation. In addition, the authors make a *de lege ferenda* postulate not to stop at a mere critical assessment of the adopted legislative solutions.

Keywords: objection; cassation decision; principle of correct legislation; Polish Constitution; administrative court proceedings