

Piotr Kobylski

Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu
ORCID: 0000-0002-0345-904X

SPRZECIW OD DECYZJI KASATORYJNEJ. WYBRANE ASPEKTY RELACJI MIĘDZY OBYWATELAMI I ADMINISTRACJĄ

Wprowadzenie

Niniejsze opracowanie poświęcone jest analizie sprzeciwu od decyzji kasatoryjnej, która upoważnia sąd do kontroli tej szczególnej formy rozstrzygnięcia. Warto zastanowić się na tle obowiązujących przepisów prawnych, jakie są oczekiwania i kierunki zmian analizowanej instytucji, bowiem miała ona przede wszystkim usprawnić postępowanie odwoławcze poprzez zmniejszenie liczby wydawanych przez organy administracji publicznej rozstrzygnięć kasatoryjnych¹. Trzeba zauważyć, że warunkiem zastosowania instytucji procedury administracyjnej o charakterze kontrolnym jest naruszenie przepisów prawa, które miało istotny wpływ na treść decyzji. Bez wątplenia konstrukcja omawianego przepisu wskazuje na charakter oceny i znajduje zastosowanie na gruncie konkretnego przypadku.

Analizując dopuszczalność sprzeciwu od decyzji kasatoryjnej, pewne problemy wiążą się z sytuacją, w której przewidziana jest możliwość przeprowadzenia przez organ odwoławczy – na zgodny wniosek wszystkich stron zawarty w odwołaniu lub na wniosek jednej ze stron zaakceptowany przez pozostałe – postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy, bez potrzeby przekazywania sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji w trybie art. 138 § 2 k.p.a. Otóż na mocy art. 138 § 2b k.p.a. po przeprowadzeniu takiego postępowania organ odwoławczy wydaje decyzję co do istoty sprawy. Przy czym możliwość przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego

¹ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Sejm RP VIII kadencji, druk nr 1138, s. 58 (dostęp w Bibliotece Sejmowej).

przez organ odwoławczy wyłączono w przypadku, gdy przeprowadzenie takiego postępowania byłoby nadmiernie utrudnione. Głównym zamierzeniem badawczym jest charakterystyka tego, jaki wpływ ma tytułowy środek zaskarżenia na usprawnienie postępowania i skrócenie czasu oczekiwania na załatwienie sprawy. Należy zatem wskazać, w jakim zakresie i na jakiej podstawie prawodawca założył, że wypracowane rozwiązanie prawne zadecyduje o dobrze funkcjonującym modelu kasatoryjnym. Generalnie rzecz biorąc, należy stwierdzić, iż w literaturze można spotkać się z dość obszernymi opracowaniami dotyczącymi kontroli działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne, natomiast to zagadnienie w świetle art. 138 § 2 k.p.a. potraktowano dość fragmentarycznie. Wybór przedmiotu analizy podyktowany został zatem luką w literaturze prawa. Stanowi to dodatkową przesłankę uzasadniającą podjęcie wskazanych zadań badawczych. Warstwa teoretycznoprawna rozważań koncentruje się w znacznej mierze na systemie gwarancji procesowych, których zadaniem jest doprowadzenie do ukształtowania się sytuacji określonego podmiotu w sferze prawa administracyjnego.

Należy także zastanowić się na tle obowiązujących przepisów prawnych, jakim zmianom może ulec analizowana instytucja. Ten środek prawny może ulec pewnym przeobrażeniom, co może powodować dowolność bądź brak możliwości poprawnej logicznie, funkcjonalnej i spójnej systemowo interpretacji.

Wyznaczone cele przesądziły o wyborze układu opracowania i metod badawczych. Artykuł zakłada pluralizm metodologiczny. Dwiema głównymi metodami badawczymi, jakie zostały wykorzystane, są metoda dogmatyczno-prawna oraz metoda teoretyczno-prawna. Pomocniczo wykorzystano metodę historyczno-prawną i analityczną, co pozwoliło na zaprezentowanie przedmiotu badań z punktu widzenia jego ewolucji, a przez to uzyskanie pełnego obrazu omawianej problematyki, oraz metodę socjologiczną, za pomocą której został określony społeczny skutek wprowadzenia sprzeciwu od decyzji kasatoryjnej.

Decyzja kasatoryjna

Sprzeciw od ostatecznej decyzji kasatoryjnej wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.² został wprowadzony do systemu prawa administracyjnego ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw³. Do art. 3 p.p.s.a.⁴ został dodany § 2 dający kompetencje sądom administracyjnym do orzekania również w sprawie sprzeciwu od

² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2021, poz. 735).

³ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2017, poz. 935 ze zm.).

⁴ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2021, poz. 159).

decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. Warto przy tym wskazać, że art. 64a p.p.s.a. *expressis verbis* stanowi, że od decyzji kasatoryjnej nie przysługuje skarga, a strona kontestująca treść decyzji może wnieść od niej sprzeciw. Otóż sprzeciw jest odrębnym od skargi środkiem zaskarżenia, którego wniesienie rozpoczyna kontrolę sądownoadministracyjnej decyzji wydanej przez organ administracji publicznej. Należy zatem dojść do wniosku, że regulacje zawarte w przepisach art. 3 § 2a oraz art. 64a p.p.s.a. stworzyły nowy rodzaj postępowania sądownoadministracyjnego⁵. Do tak skonstruowanego środka zaskarżenia stosuje się odpowiednio przepisy o skardze, jeżeli przepis odrębny nie stanowi inaczej. Z tego względu do sprzeciwu ma zastosowanie inny termin oraz tryb składania. Ponadto odrębna jest jego treść w porównaniu do skargi do sądu administracyjnego. Co istotne, prawodawca uchylił jednocześnie prawo do wniesienia skargi na decyzję z art. 138 § 2 k.p.a. Warto jednak zwrócić uwagę na samą decyzję kasatoryjną w kontekście zamiaru ustawodawcy, który w przywołanej powyżej nowelizacji chciał uczynić z administracji publicznej quasi-partnera dla strony postępowania administracyjnego. Omawiana decyzja jest instytucją *stricte* o charakterze kontrolnym. Dzięki niej organ odwoławczy może przekazać prowadzoną sprawę do ponownego rozpoznania. W orzecznictwie utrwalił się jednak pogląd, iż nierzadko ta instytucja była nadużywana przez organy administracji publicznej⁶.

Dodatkowo na problem nieprawidłowego wykorzystywania instytucji z art. 138 § 2 k.p.a. zwrócono uwagę w nowelizacji z 11 kwietnia 2011 r. ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁷. W jej uzasadnieniu podkreślono, że „zmierza do zwiększenia skrupowania organu odwoławczego przy podejmowaniu decyzji kasacyjnej (stanowiącej przeciwieństwo wyjątków od zasady merytorycznego załatwienia sprawy przez organ odwoławczy)”⁸. W związku z tym ta nowelizacja ograniczyła możliwość podjęcia decyzji kasacyjnej, ponieważ zawężyła ją do przypadku, w którym rozpatrzenie i rozstrzygnięcie sprawy przez organ odwoławczy byłoby nie do pogodzenia z zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Nie ulega zatem wątpliwości, iż celem ustawodawcy wprowadzającego sprzeciw było zacieśnienie reguły, iż decyzja o charakterze kasatoryjnym powinna być stosowana wyjątkowo, jako odstępstwo od rozstrzygnięcia merytorycznego.

⁵ T. Woś, J.G. Firlus, *Sprzeciw od decyzji kasacyjnej od organu odwoławczego wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.*, „Przełęcz Prawa Publicznego” 2017, nr 6, s. 82.

⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 maja 2017 r., sygn. VII SA/Wa 1334/16, Lex nr 2303121.

⁷ Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2011, nr 6, poz. 18 ze zm.).

⁸ Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/03FE7B5BADC31D01C125771300319A2A/\\$file/2987-uzas.doc](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/03FE7B5BADC31D01C125771300319A2A/$file/2987-uzas.doc) (25.05.2021).

Sprzeciw od decyzji kasatoryjnej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że „przedmiotem postępowania odwoławczego nie jest weryfikacja decyzji, a ponowne rozpoznanie sprawy administracyjnej. Niewątpliwie zakres rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej decyzją odwoławczą jest wyznaczany zakresem rozstrzygnięcia sprawy decyzją organu I instancji, a więc musi zachodzić tożsamość podmiotowa decyzji nie tylko w granicach zarzutów przedstawionych w odwołaniu, lecz także pod kątem przepisów prawa materialnego i procesowego, które mają zastosowanie w sprawie rozstrzygniętej zaskarżoną decyzją. Ocena ta nie powinna być jedynie formalna w znaczeniu przyjętym dla kasacyjnego modelu orzekania, lecz powinna być poprzedzona, o ile jest konieczne dla sprawdzenia zasadności i poprawności decyzji, przeprowadzeniem stosowanego postępowania wyjaśniającego. Tak więc w sytuacji, gdy w ocenie organu drugiej instancji należało zastosować inny, niż to uczynił organ I instancji, przepis prawa materialnego, wystarczające jest i prawidłowe orzeczenie przez organ odwoławczy o utrzymaniu w mocy zaskarżonej decyzji z jednoczesnym podaniem właściwej w jego ocenie podstawy prawnej i omówieniu tej kwestii w uzasadnieniu własnej decyzji”⁹. Sprzeciw ma zatem charakter ograniczony. Na mocy zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego organ odwoławczy nie może zadecydować o treści nowego rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji po rozpoznaniu sprzeciwu od decyzji będącej fundamentem zaskarżenia¹⁰. Z tego względu trzeba dojść do wniosku, iż organ pierwszej instancji po otrzymaniu sprawy do ponownego rozpoznania jest zmuszony niejako do samodzielnego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego. Jak słusznie zauważa M. Sobol, skarga i odpowiednio sprzeciw od decyzji kasatoryjnej to determinanta do działania dla sądu. Zasada skargowości pozwala na zanegowanie działania organu prowadzącego postępowanie administracyjne¹¹.

Sprzeciw ma zatem charakter ograniczony. Postępowanie zainicjowane tym środkiem zaskarżenia jest niejako quasi-postępowaniem wpadkowym. Sąd ocenia wyłącznie istnienie przesłanek do wydania decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a. Należy podkreślić, że nie bada on sprawy w całości, co oznacza, iż nie weryfikuje zastosowania przepisów prawa materialnego. Ponadto sąd nie jest związany zarzutami środka zaskarżenia, a zatem dokonując kontroli decyzji wydanej przez organ odwoławczy, na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. ma kompetencję do jej

⁹ Wyrok NSA z dnia 28 listopada 2014 r., sygn. II OSK 1173/13, CBOSA.

¹⁰ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 601.

¹¹ M. Sobol [w:] *Przewodnik po prawie administracyjnym*, red. W. Jakimowicz, Warszawa 2013, s. 543.

uchylenia, wskazując inne argumenty niż te podane w sprzeciwie. Dodatkowo w postępowaniu wszczętym sprzeciwem nie stosuje się przepisu art. 33 p.p.s.a., co oznacza, iż jego stroną jest tylko ta strona postępowania administracyjnego, która kwestionuje decyzję kasatoryjną i skarży ją do sądu. Na przykład nauczyciel nie ma interesu prawnego w zakwestionowaniu decyzji o skreśleniu ucznia z listy uczniów, o której mowa w art. 68 ust. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe¹², nawet wtedy, kiedy skreślenie to nastąpiło w wyniku dopuszczenia się przez ucznia czynu naruszającego dobra nauczyciela. Nie istnieje przepis prawa administracyjnego, który stanowiłby wystarczającą przesłankę do zakwestionowania wydanej w tej materii decyzji tylko z tego tytułu, że nauczyciel jest członkiem społeczności szkolnej, do której należał skreślony uczeń, i czuje się pokrzywdzony wskutek działań tego ucznia. Na mocy art. 64a ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nauczycielowi nie służy zatem kompetencja do wniesienia sprzeciwu od decyzji o skreśleniu ucznia z listy uczniów wymienionej w art. 68 ust. 2 Prawa oświatowego¹³. Na marginesie warto wspomnieć, że na tle analizowanego przepisu rozważenia wymaga, czy prawo do wniesienia sprzeciwu przysługuje także prokuratorowi, Rzecznikowi Praw Obywatelskich oraz Rzecznikowi Praw Dziecka. W przypadku, w którym wymienione podmioty uczestniczyły w postępowaniu administracyjnym na prawach strony, ich kompetencja do złożenia sprzeciwu od decyzji kasatoryjnej nie powinna podlegać dyskusji. Należy jednak zauważyć, iż zastrzeżenia może budzić takie prawo w przypadku, kiedy wymienione podmioty nie brały udziału w postępowaniu administracyjnym. P. Pietrasz, M. Jagielska oraz J. Piecha wskazują jednak, że kompetencja do złożenia sprzeciwu przez prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka znajduje podstawę w art. 8 § 1 i 2 p.p.s.a. i na jego mocy podmioty te mogą wziąć udział w każdym postępowaniu¹⁴.

Realizacji zasady szybkości mają pomagać skrócone terminy czynności procesowych w porównaniu do postępowania zwykłego. W związku z tym strona postępowania administracyjnego wnosi sprzeciw za pośrednictwem organu w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji. Organ postępowania ma zatem 14 dni od otrzymania sprzeciwu na jego ewentualne uwzględnienie lub przekazanie sprawy do właściwego sądu administracyjnego, który rozpoznaje sprzeciw na posiedzeniu niejawnym w terminie 30 dni od dnia wpływu sprzeciwu. W konsekwencji wojewódzki sąd administracyjny może uchylić decyzję w całości, kiedy stwierdzi naruszenie art. 138 § 2 k.p.a., a ponadto wymierzyć organowi grzywnę. Od wyroku uchylającego sprzeciw skarżącemu nie przysługuje skarga, zaś na zawarte w wyroku postanowienie o wymierzeniu grzywny przysługuje zażalenie. Naczel-

¹² Dz.U. 2021, poz. 1082 ze zm.

¹³ Zob. postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 13 listopada 2019 r., sygn. IV SA/Wr 339/19, Lex nr 2743506.

¹⁴ P. Pietrasz, M. Jagielska, J. Piecha [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 435.

ny Sąd Administracyjny rozpoznaje skargę kasacyjną na posiedzeniu niejawnym w terminie 30 dni od jej wpływu¹⁵.

Mając powyższe na uwadze, należy podkreślić, że zakres przedmiotowy postępowania zainicjowany sprzeciwem ogranicza się do jednego rodzaju decyzji – ostatecznych. Organ odwoławczy przerzuca wymóg ponownej kontroli decyzji ostatecznej na wojewódzki sąd administracyjny. Trzeba zarazem zaznaczyć, że termin określony w art. 64 § 1 p.p.s.a. ma charakter instrukcyjny. Z tego względu prawodawca pominął skutki prawne jego naruszenia. Warto wskazać, że omawianą instytucję jednoznacznie ocenił J. Zimmermann. Otóż podkreślił on, że stanowi ona niespodziewane ograniczenie polegające na zmianie statusu decyzji kasacyjnej wydawanej przez organ odwoławczy instancji przez pozbawienie kompetencji wniesienia względem takiej decyzji skargi do sądu administracyjnego¹⁶. Z kolei J.P. Tarno wskazuje na niefrasobliwy charakter sprzeciwu od decyzji kasatoryjnej, który może powodować istotne skutki prawne. W jego ocenie obecne rozwiązanie prawne, które miało usprawnić tryb postępowania sądowniczoadministracyjnego, w tym efektywność oraz skuteczność działania sądownictwa administracyjnego, napotyka problemy w zakresie jego stosowania przez sądy administracyjne¹⁷. W literaturze prawa w momencie wejścia w życie nowelizacji k.p.a. z 2017 r. można było także spotkać się z poglądem, że nowa regulacja prawna z art. 138 § 2 k.p.a. powinna prowadzić do realizacji założeń prawodawcy. Co ciekawe, analizując dane z rocznych sprawozdań poszczególnych samorządowych kolegiów odwoławczych za 2017 r., należało zauważyć ewidentny wzrost liczby decyzji kasatoryjnych. Na szczególną uwagę zasługiwał fakt, że oceniając liczbę decyzji kasacyjnych w zestawieniu z ogólną liczbą decyzji wydanych przez kolegia jako organy odwoławcze, dało się zauważyć istotną rozbieżność tej relacji¹⁸. Po prawie 4 latach od wejścia w życie nowego środka zaskarżenia należy wskazać na niejednolitą linię procedowania i orzekania organów.

Analiza wybranych decyzji kasatoryjnych

Analizując aktualne zestawienia liczb wydanych decyzji kasatoryjnych przez wybrane samorządowe kolegia odwoławcze, trudno dokonać jednorod-

¹⁵ Z. Kmiecik, komentarz do art. 138 k.p.a. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, Warszawa 2019, s. 762–765.

¹⁶ J. Zimmermann, *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2017, z. 8, s. 18.

¹⁷ D. Skoczylas, *Sprawozdanie z XX Dorocznej Konferencji Naukowej Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej „Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej”*, *Międzydroje*, 20–22 V 2019, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 1–2, s. 176–180.

¹⁸ J. Przedzińska, R. Suwaj, *Wprowadzanie modelu reformatoryjnego w ogólnym postępowaniu administracyjnym – uwagi na tle orzecznictwa samorządowych kolegiów odwoławczych*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 6, s. 20–21.

nej konkluzji. Niewątpliwie nastąpił spadek decyzji kasatoryjnych, lecz w porównaniu do lat poprzednich nie jest on na tyle zauważalny, by stwierdzić, iż nastąpiła w tym zakresie znacząca poprawa¹⁹. Z tego względu należy raczej przychylić się ku pogładowi, że przyczyn niejednorodnego sposobu orzekania przez kolegia w różnych ośrodkach trzeba szukać w organizacji pracy i jakości przygotowania merytorycznego pracowników i członków poszczególnych kolegiów. Nie ulega jednak wątpliwości, że coraz częściej w przypadku decyzji wadliwych organy odwoławcze wydają raczej decyzje o charakterze reformatoryjnym. W kontekście tym wpływ nowelizacji k.p.a. z 2017 r. jest faktycznie zauważalny i sprawia wrażenie trwałej tendencji. Ponadto nie należy oceniać liczby decyzji kasatoryjnych jedynie w oparciu o nowelizację k.p.a. W tym miejscu należy podkreślić rolę zmian w sądowej kontroli administracji publicznej. Prostsza forma kontroli ma realny wpływ na zachowanie dynamiki prowadzonego postępowania administracyjnego. Stosunkowo krótki czas oczekiwania na przesłanie sprzeciwu do sądu administracyjnego oraz uproszczona kontrola sądowa zasługuje na pozytywną ocenę. Jak słusznie zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 listopada 2018 r., sprzeciw od decyzji kasatoryjnej ma „mobilizować organ odwoławczy do wykonania jego ustawowej funkcji wynikającej z obowiązku dwukrotnego merytorycznego, a nie wyłącznie kontrolnego rozpatrzenia sprawy”²⁰. Przeprowadzenie postępowania w pierwszej instancji w sposób istotnie naruszający zasadę czynnego udziału stron w postępowaniu przez przeprowadzenie postępowania bez udziału strony może stanowić podstawę do wydania decyzji kasacyjnej i przekazania sprawy organowi pierwszej instancji do ponownego rozpatrzenia. Przeprowadzenie postępowania w zakresie tych okoliczności nie mieści się przy tym w kompetencji organu odwoławczego nadanej mu mocą art. 136 § 1 k.p.a. Przepis ten daje kompetencję wyłącznie do przeprowadzenia przez organ odwoławczy na żądanie strony lub z urzędu dodatkowego postępowania w celu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie, a nie do przeprowadzenia postępowania naprawczego od początku. Należy zatem w ślad za Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Gliwicach stwierdzić, że „sprzeciw od decyzji kasatoryjnej powinien mobilizować organ odwoławczy do wykonania

¹⁹ Informacja z działalności Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Tarnowie za okres od dnia 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r., <https://bip.malopolska.pl/skotarnow,a,1901180,informacje-z-dzialalnoscisamorzadowego-kolegium-odwolawczego-w-tarnowie-za-rok-2020.html> (28.05.2021); Informacja z działalności Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi za okres od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2020 r., <https://www.bip.sko.lodz.pl/plik,447,informacja-o-dzialalnosci-samorzadowego-kolegium-odwolawczego-w-lodzi-za-okres-od-01-01-2020r--do-31-12-2020r-pdf.pdf> (28.05.2021); Informacja o działalności Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Pile za okres od dnia 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r., <https://bip.kolegium.pila.pl/informacja-o-dzialalnosci-kolegium-za-rok-2020.html> (28.05.2021).

²⁰ Wyrok NSA z dnia 21 listopada 2018 r., sygn. II OSK 3069/18, Lex nr 2585925.

jego ustawowej funkcji wynikającej z obowiązku dwukrotnego merytorycznego, a nie wyłącznie kontrolnego rozpatrzenia sprawy”²¹.

Przedmiotem kontroli w razie wniesienia sprzeciwu jest jedynie zasadność wydania konkretnego rozstrzygnięcia procesowego na gruncie uwarunkowań prawnych zakreślonych przez organ administracji. Orzeczenie w przedmiocie sprzeciwu ma wobec tego wyłącznie wymiar niejako procesowy i nie tworzy żadnych skutków, jeśli chodzi o zakres praw i obowiązków stron postępowania zainteresowanych danym rozstrzygnięciem. *De lege lata* mechanizm sprzeciwu od decyzji kasatoryjnej ma stanowić instytucję niedopuszczającą do przenoszenia przez organ odwoławczy ciężaru przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego na organ pierwszej instancji w przypadku, kiedy organ odwoławczy uchyla się od dokonania prawidłowego ustalenia stanu faktycznego i prawnego sprawy na dzień wydania decyzji własnej i nie podejmuje się załatwienia sprawy we własnym zakresie. Jak słusznie zatem podsumował omawianą instytucję Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, „sąd nie ocenia więc istoty sporu, a prawidłowość «odesłania» sprawy przez organ odwoławczy do ponownego zbadania przez organ I instancji”²².

Podsumowanie

Mając na uwadze wnioski płynące z niniejszego opracowania, należy podkreślić, iż trafnie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie, że „zwrot normatywny «konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie» jest zwrotem ocennym. Stwierdzenie to jest równoznaczne z nieprzeprowadzeniem przez organ pierwszej instancji postępowania wyjaśniającego w całości lub znacznej części, co uniemożliwia rozstrzygnięcie sprawy przez organ odwoławczy zgodnie z zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. W sytuacji gdy organ odwoławczy ma możliwość skorzystania z art. 136 k.p.a., braku dowodowe postępowania pierwszej instancji nie mogą co do zasady stanowić podstawy do zastosowania art. 138 § 2 k.p.a. Dopiero w razie bezspornego wykazania, że przeprowadzenie uzupełniającego postępowania dowodowego na podstawie art. 136 k.p.a. prowadziło do konieczności zastąpienia w całości organu pierwszej instancji albo przeprowadzenia po raz pierwszy postępowania dowodowego w całości lub w znacznej części, zastosowanie kompetencji kasatoryjnej w świetle przesłanek z art. 138 § 2 k.p.a. może być uznane za uzasadnione”²³. Należy przede wszystkim zauważyć, że wymogiem zastosowania decyzji kasatoryjnej jest niezbędność ponownego przeprowadzenia

²¹ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 2 lipca 2019 r., sygn. III SA/Gl 466/19, Lex nr 2704693.

²² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 października 2019 r., sygn. VII SA/Wa 1831/19, Lex nr 3073019.

²³ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 14 marca 2022 r., sygn. II SA/Rz 228/22, Lex nr 3329927.

czynności mających na celu rozpoznanie sprawy. Ustawodawca pozostawił ocenę niezbędności organowi odwoławczemu. Może ona zaistnieć choćby w sytuacji, kiedy organ pierwszej instancji zaniecha wykonania czynności, które powinny zostać zrealizowane w toku postępowania wyjaśniającego, m.in. oględziny, odebranie zeznań bądź przesłuchanie świadków. Jak słusznie zauważył G. Łaszczyca, „wydanie decyzji kasacyjnej tego rodzaju może nastąpić tylko wtedy, gdy organ I instancji przeprowadził postępowanie z rażącym naruszeniem norm prawa procesowego, a w szczególności nie przeprowadził w ogóle postępowania wyjaśniającego albo postępowanie takie przeprowadzono, ale w rażący sposób naruszono w nim przepisy procesowe”²⁴. Niezbędność przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego będzie występować także wtedy, kiedy organ pierwszej instancji nie przeprowadził postępowania wyjaśniającego, a brak ten nie może zostać uzupełniony w postępowaniu odwoławczym, ponieważ naruszyłoby to zasadę dwuinстанcyjności²⁵. Na marginesie warto wspomnieć o zasadzie *reformationis in peius*, o ile zaskarżona decyzja rażąco nie narusza prawa lub interesu społecznego.

Reasumując, sprzeciw przysługuje wyłącznie od decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a. W związku z tym trzeba stwierdzić, iż sprzeciw nie może być środkiem prawnym służącym kontroli materialnoprawnej podstawy decyzji ani prawidłowości zastosowania przez organ drugiej instancji przepisów prawa procesowego niezwiązanych z podstawami kasatoryjnymi. Otóż jak słusznie wskazuje D. Paweł, „w ujęciu modelowym sprzeciw jest kierowany przeciwko uchynieniu decyzji i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania, a kontrola dokonywana przez sąd administracyjny w ramach tego środka ma charakter formalny, ograniczony do stwierdzenia, czy w sprawie zostały spełnione przesłanki wydania decyzji kasacyjnej. Sama instytucja sprzeciwu zatem opiera się na przeświadczeniu, że decyzja organu odwoławczego wydana na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. nie kształtuje stosunku materialnoprawnego, lecz stanowi wręcz przeszkodę do jego ostatecznego ukształtowania”²⁶. Warto zarazem podkreślić, iż sprzeciw od decyzji kasacyjnej powinien wyłącznie mobilizować organ odwoławczy do wykonania jego ustawowej funkcji wynikającej z obowiązku dwukrotnego merytorycznego, a nie jedynie kontrolnego rozpatrzenia sprawy.

Zasada szybkości „należy do podstawowych założeń całego systemu prawa państwa obywatelskiego, a jej nierespektowanie w procesie rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy administracyjnej (...) to poważne nadużycie władzy publicznej”²⁷. Nie ulega wątpliwości, że ustawodawca, decydując się na zmianę,

²⁴ G. Łaszczyca, komentarz do art. 138 kodeksu postępowania administracyjnego [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. II: *Komentarz do art. 104–269*, red. G. Łaszczyca, A. Martysz, A. Matan, Lex 2020.

²⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 sierpnia 2006 r., sygn. I SA/Wa 1006/06, Lex nr 273711.

²⁶ D. Paweł, *Ograniczenia sądowej kontroli w sprawach zainicjowanych sprzeciwem. Glosa do wyroku NSA z dnia 7 czerwca 2018 r., II OSK 1319/18*, OSP 2019, nr 4, s. 42.

²⁷ B. Jastrzębski, *Esej*, „Echo Hławy” 2009, nr 1, s. 27.

kierował się chęcią przyspieszenia i usprawnienia postępowania. Strony w zamierzeniu ustawodawcy miały nie przerzucić „całego ciężaru postępowania na organ prowadzący postępowanie, z drugiej zaś strony przyznano im również prawo do aktywnego wpływania na wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy”²⁸. Można zatem zaryzykować stwierdzenie, iż tytułowa instytucja przyspiesza postępowanie, jeżeli sam organ ogranicza się do kontroli swojej decyzji z punktu widzenia wyłączenie żądań i zarzutów strony postępowania. Słusznie uważa B. Adamiak, iż „obowiązek zakończenia postępowania w terminach określonych w przepisach prawa procesowego tworzy prawne gwarancje prewencyjne i represyjne realizacji prawa jednostki do szybkiego rozpatrzenia sprawy”²⁹. Należy zatem zauważyć, iż sprzeciw ma służyć przyspieszeniu postępowania, będąc środkiem dyscyplinowania dla organu administracji publicznej, a nie środkiem prawnym niedostępnym dla strony postępowania z uwagi na jego skomplikowany charakter prawny. Wydaje się zatem, że punkt widzenia, czy postępowanie przed organem administracji publicznej trwa dłużej niż niezbędne do rozstrzygnięcia sprawy, zależy od indywidualnego uznania uczestnika postępowania, zaś faktyczna ocena jest pochodną podejmowanych czynności i zaistniałego stanu faktycznego sprawy. Nieuniknione są zatem kolejne zmiany idące w kierunku wypełniania przez administrację publiczną funkcji służebnej wobec społeczeństwa, tak by stała się faktycznym partnerem dla obywatela w demokratycznym państwie prawnym. Zadaniem ustawodawcy jest bowiem stworzenie ram dla bardziej partnerskich relacji między obywatelami i administracją³⁰.

Bibliografia

- Adamiak B., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 17 października 1997 r., IV SAB 31/97*, OSP 1998, nr 10, poz. 185.
- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Jastrzębski B., *Esej, „Echo Iławy”* 2009, nr 1.
- Kmieciak Z., komentarz do art. 138 k.p.a. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmieciak, Warszawa 2019.
- Łaszczyca G., komentarz do art. 138 kodeksu postępowania administracyjnego [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. II: *Komentarz do art. 104–269*, red. G. Łaszczyca, A. Martysz, A. Matan, Lex 2020.
- Paweł D., *Ograniczenia sądowej kontroli w sprawach zainicjowanych sprzeciwem. Glosa do wyroku NSA z dnia 7 czerwca 2018 r., II OSK 1319/18*, OSP 2019, nr 4.

²⁸ Zob. pismo Prezesa Rady Ministrów RM 10-42-10, druk sejmowy nr 2986 z 16 kwietnia 2010 r. (dostęp w Bibliotece Sejmowej).

²⁹ B. Adamiak, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 17 października 1997 r., IV SAB 31/97*, OSP 1998, nr 10, poz. 185, s. 526.

³⁰ J. Smarż, *Nowe zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego chroniące interes jednostki w postępowaniu administracyjnym* [w:] *Ochrona praw jednostki w postępowaniu administracyjnym i podatkowym*, red. S. Fundowicz, P. Możydłowski, T. Stanisławski, Radom 2018, s. 16.

- Pietrasz P., Jagielska M., Piecha J. [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2017.
- Przedzińska J., Suwaj R., *Wprowadzanie modelu reformatoryjnego w ogólnym postępowaniu administracyjnym – uwagi na tle orzecznictwa samorządowych kolegiów odwoławczych*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 6.
- Skoczylas D., *Sprawozdanie z XX Dorocznej Konferencji Naukowej Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej „Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej”*, *Międzydroje, 20–22 V 2019*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 1–2.
- Smarż J., *Nowe zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego chroniące interes jednostki w postępowaniu administracyjnym* [w:] *Ochrona praw jednostki w postępowaniu administracyjnym i podatkowym*, red. S. Fundowicz, P. Możydłowski, T. Stanisławski, Radom 2018.
- Sobol M. [w:] *Przewodnik po prawie administracyjnym*, red. W. Jakimowicz, Warszawa 2013.
- Woś T., Firlus J.G., *Sprzeciw od decyzji kasacyjnej od organu odwoławczego wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 6.
- Zimmermann J., *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2017, z. 8.

Streszczenie

Niniejsze opracowanie poświęcono analizie sprzeciwu od decyzji kasatoryjnej, która upoważnia sąd do kontroli tej szczególnej formy rozstrzygnięcia. Warto zastanowić się na tle obowiązujących przepisów prawnych, jakie są oczekiwania i kierunki zmian analizowanej instytucji, bowiem miała ona przede wszystkim usprawnić postępowanie odwoławcze poprzez zmniejszenie liczby wydawanych przez organy administracji publicznej rozstrzygnięć kasacyjnych. Głównym zamierzeniem badawczym jest charakterystyka tego, jaki wpływ ma tytułowy środek zaskarżenia na usprawnienie postępowania i skrócenia czasu oczekiwania na załatwienie sprawy.

Słowa kluczowe: decyzja administracyjna, sprzeciw, postępowanie odwoławcze, usprawnienie postępowania

OBJECTIVE TO THE CLEARANCE DECISION. SELECTED ASPECTS OF THE RELATIONSHIP BETWEEN CITIZENS AND ADMINISTRATION

Summary

This study is therefore devoted to the analysis of the objection to the cassation decision, which authorizes the court to review this particular form of settlement. It is worth considering, against the background of the applicable legal provisions, what are the expectations and directions of changes of the analyzed institution, because it was supposed to improve the appeal procedure by reducing the number of cassation decisions issued by public administration bodies. The main research intention is to describe the impact of the title measure on the improvement of proceedings and shortening the waiting time for the settlement of the case.

Keywords: administrative decision, objection, appeal procedure, improvement of the procedure