Uniwersytet Gdański

Wydział Prawa i Administracji

mgr Jakub Turski

SPRZECIW OD DECYZJI KASACYJNEJ W POSTĘPOWANIU SĄDOWOADMINISTRACYJNYM

Rozprawa doktorska napisana
pod kierownictwem
dr. hab. Mariusza Bogusza, prof. UG

Gdańsk 2025

Spis treści

Wykaz skrótów 5
Wstęp 11
Rozdział 1. Uwagi ogólne 21
1.1. Zagadnienia wprowadzające 21
1.2. Zasada skargowości i prawo do sądu w postępowaniu sądowoadministracyjnym 21
1.3. Pojęcie „środek zaskarżenia" w postępowaniu sądowoadministracyjnym 35
1.3.1. Pojęcie „środek zaskarżenia" i pojęcia pokrewne 35
1.3.2. Zagadnienie środków zaskarżenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym 42
1.4. Geneza sprzeciwu od decyzji kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym 47
1.4.1. Zagadnienie kontroli orzekania kasacyjnego sprawowanej przez Najwyższy Trybunał Administracyjny 47
1.4.2. Zagadnienie kontroli decyzji kasacyjnych przez Naczelny Sąd Administracyjny w latach 1980-1995 48
1.4.3. Zagadnienie kontroli decyzji kasacyjnych w postępowaniu sądowoadministracyjnym w latach 1995-2017 50
1.4.4. Wprowadzenie środków zaskarżenia orzeczeń kasacyjnych w postępowaniu cywilnym i w postępowaniu karnym 51
1.4.5. *Ratio legis* sprzeciwu od decyzji kasacyjnej 54
1.5. Sprzeciw od decyzji kasacyjnej w systemie środków prawnych wszczynających postępowanie sądowoadministracyjne 66
1.6. Podsumowanie 79
Rozdział 2. Decyzja kasacyjna wydana na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. jako przedmiot sprzeciwu do sądu administracyjnego 81
2.1. Zagadnienia wprowadzające 81
2.2. Charakterystyka prawna decyzji kasacyjnej jako przedmiotu sprzeciwu do sądu administracyjnego 82
2.2.1. Określenie przedmiotu sprzeciwu do sądu administracyjnego 82
2.2.2. Szczególny charakter prawny decyzji kasacyjnej 95
2.2.3. Przesłanki wydania decyzji kasacyjnej 104
2.3. Dopuszczalność zaskarżenia sprzeciwem do sądu administracyjnego uzasadnienia decyzji kasacyjnej 122

2.3.1. Znaczenie uzasadnienia decyzji kasacyjnej 122
2.3.2. Zaskarżenia uzasadnienia decyzji kasacyjnej do sądu administracyjnego..... 126
2.4. Przedmiot sprzeciwu do sądu administracyjnego a zagadnienie decyzji częściowo kasacyjnej 128
2.5. Przedmiot sprzeciwu do sądu administracyjnego a zagadnienie decyzji kasacyjnej nieistniejącej 132
2.6. Podsumowanie 134
Rozdział 3. Podmiot uprawniony do wniesienia sprzeciwu od decyzji kasacyjnej do sądu administracyjnego 137
3.1. Zagadnienia wprowadzające 137
3.2. Strona niezadowolona z treści decyzji kasacyjnej jako podmiot uprawniony do wniesienia sprzeciwu od decyzji na podstawie art. 64a p.p.s.a. 140
3.2.1. Pojęcie strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym 140
3.2.2. Legitymacja strony do wniesienia sprzeciwu od decyzji kasacyjnej 153
3.3. Zagadnienie dopuszczalności wniesienia sprzeciwu od decyzji kasacyjnej przez inny podmiot niż strona niezadowolona z treści decyzji kasacyjnej 161
3.4. Zagadnienie zastosowania art. 50 § 2 p.p.s.a. do sprzeciwu od decyzji kasacyjnej..180
3.5. Konsekwencje procesowe wniesienia sprzeciwu od decyzji kasacyjnej przez podmiot nieuprawniony 182
3.6. Podsumowanie 185
Rozdział 4. Pozostałe przesłanki dopuszczalności sprzeciwu od decyzji kasacyjnej do sądu administracyjnego 187
4.1. Zagadnienia wprowadzające 187
4.2. Przesłanka braku wyłączenia właściwości sądu administracyjnego 194
4.3. Przesłanka zachowania reguł intertemporalnych wniesienia sprzeciwu od decyzji kasacyjnej 197
4.4. Przesłanka braku stanu lis pendens i braku stanu res iudicata 199
4.5. Przesłanka posiadania zdolności sądowej przez obie strony postępowania ze sprzeciwu od decyzji kasacyjnej oraz posiadania zdolności procesowej przez skarżącego..... 204
4.6. Przesłanka zachowania terminu i trybu wniesienia sprzeciwu od decyzji kasacyjnej……206
4.6.1. Termin do wniesienia sprzeciwu od decyzji kasacyjnej 206

4.6.2. Zagadnienie przywrócenia terminu do wniesienia sprzeciwu od decyzji kasacyjnej ……..211
4.6.3. Tryb wniesienia sprzeciwu od decyzji kasacyjnej 217
4.7. Przesłanka zachowania wymagań formalnych oraz wymagań fiskalnych sprzeciwu od decyzji kasacyjnej 220
4.7.1. Wymagania formalne sprzeciwu od decyzji kasacyjnej..... 220
4.7.2. Wymagania formalne sprzeciwu od decyzji kasacyjnej wnoszonego w formie dokumentu elektronicznego 238
4.7.3. Wymagania fiskalne sprzeciwu od decyzji kasacyjnej 240
4.8. Problem nadużycia prawa procesowego do wniesienia sprzeciwu od decyzji kasacyjnej 243
4.9. Zagadnienie dopuszczalności równoległego biegu postępowania sądowoadministracyjnego ze sprzeciwu od decyzji kasacyjnej i postępowania administracyjnego..... 248
4.9.1. Zagadnienie dopuszczalności równoległego biegu postępowania sądowoadministracyjnego ze sprzeciwu od decyzji kasacyjnej i nadzwyczajnego postępowania administracyjnego 248
4.9.2. Zagadnienie dopuszczalności równoległego biegu postępowania sądowoadministracyjnego ze sprzeciwu od decyzji kasacyjnej i ponownego rozpatrzenia sprawy w postępowaniu administracyjnym 250
4.10. Podsumowanie 251
Rozdział 5. Postępowanie sądowoadministracyjne w sprawie ze sprzeciwu od decyzji kasacyjnej 255
5.1. Zagadnienia wprowadzające 255
5.2. Stadium wstępne postępowania sądowoadministracyjnego w sprawie ze sprzeciwu od decyzji kasacyjnej..... 257
5.2.1. Czynności wstępne postępowania sądowoadministracyjnego w sprawie ze sprzeciwu od decyzji kasacyjnej przed organem administracji publicznej i instytucja autokontroli 257
5.2.2. Obowiązek przekazania sprzeciwu od decyzji kasacyjnej wraz z aktami sprawy do sądu administracyjnego i gwarancje jego wykonania..... 262
5.2.3. Czynności wstępne postępowania sądowoadministracyjnego w sprawie ze sprzeciwu od decyzji kasacyjnej przed wojewódzkim sądem administracyjnym..... 270

5.2.4. Problem dopuszczalności wstrzymania wykonania decyzji kasacyjnej po wniesieniu sprzeciwu 274
5.3. Stadium rozpoznawcze postępowania sądowoadministracyjnego w sprawie ze sprzeciwu od decyzji kasacyjnej 279
5.3.1. Zasada niejawności rozpoznania sprzeciwu od decyzji kasacyjnej 279
5.3.2. Skład sądu rozpoznającego sprzeciw od decyzji kasacyjnej 282
5.3.3. Termin rozpoznania sprzeciwu od decyzji kasacyjnej 285
5.3.4. Ograniczenie zakresu podmiotowego postępowania wszczętego sprzeciwem od decyzji kasacyjnej 289
5.3.5. Zakres rozpoznania sprzeciwu od decyzji kasacyjnej 296
5.3.6. Zawieszenie i umorzenie postępowania sądowoadministracyjnego ze sprzeciwu od decyzji kasacyjnej 312
5.4. Stadium orzecznicze postępowania w sprawie ze sprzeciwu od decyzji kasacyjnej ……...315
5.4.1. Zagadnienie uwzględnienia i oddalenia sprzeciwu od decyzji kasacyjnej..... 315
5.4.2. Zagadnienie odpowiedniego zastosowania w stadium orzekania w sprawie ze sprzeciwu od decyzji kasacyjnej przepisów o stadium orzekania w sprawie ze skargi.322
5.4.3. Instytucja grzywny wymierzanej organowi w przypadku uwzględnienia sprzeciwu od decyzji kasacyjnej 329
5.5. Zagadnienie kontroli instancyjnej orzeczenia wydanego w sprawie ze sprzeciwu od decyzji kasacyjnej 335
5.5.1. Zagadnienie niedopuszczalności wniesienia środka odwoławczego od wyroku uwzględniającego sprzeciw od decyzji kasacyjnej 335
5.5.2. Zagadnienia postępowania kasacyjnego i postępowania zażaleniowego w sprawie orzeczenia wydanego w postępowaniu w sprawie ze sprzeciwu od decyzji kasacyjnej 343
5.6. Podsumowanie 353
Zakończenie 359
Wykaz aktów prawnych 379
Wykaz literatury 384
Wykaz orzecznictwa 461

Wykaz skrótów

Akty prawne

EKPC – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.)

k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst Dz.U. z 2024 r. poz. 1061 z późn. zm.)

k.k. – ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r. poz. 383 z późn. zm.)

Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)

k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 572 z późn. zm.)

k.p.c. – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1568 z późn. zm.)

k.p.k. - ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r. poz. 46 z późn. zm.)

KPP – Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z 2007 r., C, nr 303, s. 1 z późn. zm.)

MPPOiP – Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku w dniu 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167, zał.)

nowelizacja k.p.a. z 1980 r. – ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 4, poz. 8)

nowelizacja z 2017 r. lub **ustawa nowelizująca –** ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935)

o.p. – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r. poz. 111 z późn. zm.)

p.p.s.a. – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 935 z późn. zm.)

p.b. – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r. poz. 418 z późn. zm.)

p.u.s.a. – ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1267 z późn. zm.)

Regulamin NSA – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 lipca 2020 r. – Regulamin Naczelnego Sądu Administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 805 z późn. zm.)

Regulamin WSA – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 sierpnia 2015 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 779 z późn. zm.)

r.p.a. z 1928 r. – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnem (Dz. U. Nr 36, poz. 341 z późn. zm.)

Rozporządzenie ws. wpisu – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 535 z późn. zm.)

u.d.i.p. – ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 902 z późn. zm.)

uIOŚ – ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 425 z późn. zm.).

u.j.p. – ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1556 z późn. zm.)

u.p.e.a. – ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 132 z późn. zm.)

u.p.z.p. – ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 z późn. zm.)

u.s.n.p.s. – ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1725 z późn. zm.)

ustawa COVID-19 – ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 340 z późn. zm.)

ustawa o NSA – ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.)

ZTP – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 283 z późn.)

Instytucje

ETPC – Europejski Trybunał Praw Człowieka
NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
NTA – Najwyższy Trybunał Administracyjny
RPD – Rzecznik Praw Dziecka
RPO – Rzecznik Praw Obywatelskich
RMŚP – Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców
SA – sąd apelacyjny
SN – Sąd Najwyższy
TK – Trybunał Konstytucyjny
TS – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (do 1.12.2009 r. jako Trybunał Sprawiedliwości)
WSA – wojewódzki sąd administracyjny

Czasopisma i publikatory

ADR – ADR. Arbitraż i Mediacja
ATDP – Administracja – Teoria – Dydaktyka – Praktyka
AUL.FI – Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica
AUWr – Acta Universitatis Wratislaviensis
CBOSA – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
CzPKiNP – Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych
EPS – Europejski Przegląd Sądowy
GSP – Gdańskie Studia Prawnicze
GSP-Prz.Orz. – Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa
KPP – Kwartalnik Prawa Publicznego
KSP – Krakowskie Studia Prawnicze
M. Pod. – Monitor Podatkowy
M. Praw. – Monitor Prawniczy
NP – Nowe Prawo
OMT – Organizacja – Metody – Technika
ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego

ONSAiWSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych

OSA – Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych

OSAiSN – Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych i Sądu Najwyższego

OSNAPiUS – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

OSNC – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna

OSNKW – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa

OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich

OSPiKA – Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych

OwSS – Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych

OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

PiP – Państwo i Prawo

PL – Przegląd Legislacyjny

POP – Przegląd Orzecznictwa Podatkowego

PP – Przegląd Podatkowy

PPA – Przegląd Prawa Administracyjnego

PPC – Przegląd Prawa Cywilnego

PPH – Przegląd Prawa Handlowego

PPiA – Przegląd Prawa i Administracji

PPK – Przegląd Prawa Konstytucyjnego

PPP – Przegląd Prawa Publicznego

PS – Przegląd Sądowy

R.Pr. – Radca Prawny. Zeszyty Naukowe

SC – Studia Cywilistyczne

SP – Studia Prawnicze

SPu – Studia Prawnoustrojowe

St.Iur.Torun. – Studia Iuridica Toruniensa

St.Iur.Lubl. – Studia Iuridica Lubliniensa

St.PiA – Studia Prawa i Administracji

ZNSA – Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

ZNUJ – Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego

ZNUŁ – Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego

Inne

Uzasadnienie nowelizacji z 2017 r. – Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw – uzasadnienie, Druk Sejmowy nr 1183, Sejm VIII kadencji, dostępny na stronie internetowej: https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1183 (dostęp na dzień: 20.05.2025 r.).

Wstęp

Przedmiotem rozprawy jest sprzeciw, który zgodnie z art. 3 § 2a i art. 64a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[1] (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 administracyjnego[2] (dalej: „k.p.a."). Instytucja prawna[3] sprzeciwu od decyzji została wprowadzona do systemu postępowania sądowoadministracyjnego[4] z dniem 1 czerwca 2017 r. na mocy ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw[5] (dalej: „nowelizacja z 2017 r." lub „ustawa nowelizująca").

Sprzeciw od decyzji miał stanowić, zgodnie z założeniami projektodawców, instrument zwalczania przewlekłości postępowania administracyjnego[6]. 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", „decyzja kasatoryjna", „kasacja" lub „decyzja kasacyjna nietypowa"[7]). Sprzeciw od decyzji miał

[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] Przez „instytucję prawną" należy rozumieć „pewien zespół norm prawnych z takich czy innych względów wyodrębnionych jako odrębna całość". Podstawą wyodrębnienia instytucji prawnych jest m. in. „łączność treściowa norm wyinterpretowanych z pewnego zestawu przepisów" (Z. Ziembiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa–Poznań 1983, s. 88-90). „Instytucję procesową" stanowi „każda wyodrębniona formalnie bądź też teoretycznie konstrukcja procesowa ukształtowana w określonym celu przez ustawodawcę" (A. Matan [w:] *System prawa administracyjnego procesowego. Tom. I. Zagadnienia ogólne.* red. G. Łaszczyca, Warszawa 2017, s. 273). „Budowaniu" instytucji prawnej (w tym instytucji procesowej) służą określone konstrukcje prawne służą (por. Z. Ziembiński, *Szkice z metodologii…*, s. 94-95).
[4] Prawo jest traktowane jako „system", a zatem jako „zbiór norm, które są w określony sposób ze sobą powiązane". Zbiór ten charakteryzują pewne wspólne właściwości, a do najistotniejszych właściwości systemu zalicza się: jednolitość, niesprzeczność i zupełność (por. J. Wróblewski [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1980, s. 349). W tym znaczeniu można mówić m. in. o systemie prawa administracyjnego procesowego (systemie postępowania administracyjnego), systemie postępowania cywilnego, systemie prawa procesowego sądowoadministracyjnego (systemie postępowania sądowoadministracyjnego) (por. np. S. Tkacz, A. Matan [w:] *System prawa administracyjnego procesowego. Tom I…*, s. 169-174; M. Kamiński [w:] *System prawa sądownictwa administracyjnego. Tom I. Zagadnienia ogólne*, red. G. Łaszczyca, W. Piątek, Warszawa 2023, s. 525-564).
[5] Dz.U. poz. 935.
[6] Uzasadnienie nowelizacji z 2017 r., s. 61-68.
[7] Por. R. Sawuła, *W poszukiwaniu modelu decyzji kasacyjnej organu odwoławczego w ogólnym postępowaniu administracyjnym* [w:] *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, red. Z. Kmieciak, W. Chróścielewski, Warszawa 2018, LEX, pkt 2; W. Chróścielewski, J.P. Tarno [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2021, s. 235. Zdaniem B. Adamiak, decyzja wydana na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. ma charakter decyzji kasacyjnej „nietypowej", w odróżnieniu od decyzji kasacyjnej „typowej", którą jest przewidziana w art. 138 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a. decyzja organu odwoławczego o uchyleniu decyzji organu pierwszej instancji i umorzeniu postępowania (B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2020, s. 394-396; podobnie: wyrok NSA z 4.11.1998 r., I SA/Lu 1056/97,

przeciwdziałać nadużywaniu art. 138 § 2 k.p.a., co – według obserwacji piśmiennictwa – stanowiło „plagę" i „patologię"[8]. Głosy krytyki dotyczyły nie tylko do praktyki stosowania art. 138 § 2 k.p.a., ale i ustawowej konstrukcji tej decyzji. Decyzję kasacyjną traktowano jako swoiste *malum necessarium*: instytucja – z jednej strony – konieczna, aby „w granicach uzasadnionej potrzeby" zabezpieczyć prawo jednostki do dwuinstancyjnego postępowania[9], a z drugiej strony – godząca w prawo do szybkiego rozpatrzenia sprawy[10], zdolna przeobrazić postępowanie w sprawie administracyjnej w „udrękę niemającą końca"[11]. Rozwiązania przyjęte w nowelizacji z 2017 r. potwierdziły, że projektodawcy opowiedzieli się za ograniczeniem do minimum zastosowania art. 138 § 2 k.p.a. W uzasadnieniu jej projektu stwierdzono: „Wydanie decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a., powinno bowiem stanowić absolutny wyjątek – następować jedynie w sytuacji, gdy wydanie decyzji *in meriti* godziłoby w zasadę dwuinstancyjności (art. 15 k.p.a.)"[12].

Wprowadzenie sprzeciwu miało służyć „zmniejszeniu liczby decyzji kasatoryjnych wydawanych przez organ odwoławczy zbyt pochopnie, mimo obiektywnej możliwości załatwienia sprawy merytorycznie i wydania decyzji, o której mowa w art. 138 § 1 pkt 1 lub 2 k.p.a.". Równocześnie, nowy środek zaskarżenia miał za zadanie zwiększyć efektywność zaskarżenia decyzji kasacyjnej „poprzez wprowadzenie w szczególnej, skróconej procedurze sądowoadministracyjnej" ograniczonej do „kwestii formalnych"[13]. W omawianym zakresie 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.).

W piśmiennictwie – zwłaszcza w początkowym okresie obowiązywania nowelizacji z 2017 r. – dominowały głosy krytyki wobec konstrukcji sprzeciwu od decyzji oraz dystansu

---

LEX nr 34906). Wobec zaproponowanej przez Autorkę terminologii uwagi polemiczne zgłosił A. Wróbel, stwierdzając, że „typowym" orzeczeniem kasacyjnym jest orzeczenie, w którym organ uchyla zaskarżone orzeczenie i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji (A. Wróbel, *Komentarz do art. 138* [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX 2025, pkt IV.1; podobnie: wyrok WSA w Poznaniu z 3.03.2009 r., II SA/Po 575/08, LEX nr 550315; wyrok WSA w Warszawie z 1.04.2011 r., VII SA/Wa 1973/10, LEX nr 1128129). Ilekroć w niniejszej pracy jest mowa o „decyzji kasacyjnej" lub „decyzji kasatoryjnej", bez dalszych określeń, należy przez to rozumieć decyzję wydaną na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.

[8] W. Chróścielewski, *Zmiany w administracyjnym postępowaniu odwoławczym w świetle projektu nowelizacji k.p.a. z dnia 29 grudnia 2016 r.* [w:] *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, red. B. Jaworska-Dębska [*et al.*], Łódź 2017, s. 89.

[9] J. Zimmermann, *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986, s. 94.

[10] M. Mincer-Jaśkowska, *Glosa do wyroku NSA z dnia 16 listopada 1990 r., SA/Wr 523/90*, OSP 1992, nr 6, poz. 123.

[11] E. Szewczyk, M. Szewczyk, *O potrzebie ograniczenia wariantów rozstrzygnięć organu odwoławczego w trybie uproszczonym*, PiP 2016, nr 3, s. 122.

[12] Uzasadnienie nowelizacji z 2017 r., s. 58.

[13] *Ibidem*, s. 61.

wobec możliwości realizacji zakładanych przez prawodawcę założeń[14]. Chociaż wydaje się, że w miarę upływu lat krytyka stała się mniej wyrazista, to jednak w dalszym ciągu rozwiązania przyjęte dla omawianej instytucji budzą wątpliwości, niekiedy nawet bardzo poważne, natury systemowej i konstytucyjnej[15]. Interpretacje przepisów p.p.s.a. o sprzeciwie rodzą niekiedy poważne rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, a Naczelny Sąd Administracyjny nie podjął uchwał mających na celu wyjaśnienie. Dotychczasowe rozważania doktrynalne o sprzeciwie miały głównie formę artykułową, glosatorską, komentatorską, podręcznikową lub stanowiły element szerszych wywodów naukowych. Instytucja sprzeciwu od decyzji nie stała się jednak jeszcze przedmiotem osobnego opracowania monograficznego. Niniejsza rozprawa aspiruje do usunięcia tej luki.

Nazwa „sprzeciw od decyzji" (*vide*: art. 3 § 2a, art. 64a p.p.s.a.), w skrócie: „sprzeciw"[16], podkreśla, że omawia instytucja prawna – jako rodzaj czynności procesowej[17] – wyraża niezadowolenie i brak zgody wobec wydanej decyzji[18].

Należy zwrócić uwagę, że w systemie prawa administracyjnego istnieje wiele zróżnicowanych instytucji prawnych, które prawodawca określa „sprzeciwem"[19]. Konstrukcje o nazwie „sprzeciw" występowały także w p.p.s.a. przed wprowadzeniem sprzeciwu od decyzji

---

[14] Krytyczne uwagi wobec konstrukcji sprzeciwu od decyzji zgłosili m. in.: A. Gomułowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego: Niepokojąca hybryda rządu*, „Dziennik. Gazeta Prawna" z dnia 20 lipca 2016 r., s. B9; T. Woś, J.G. Firlus, *Sprzeciw od decyzji kasacyjnej organu odwoławczego wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.*, PPP 2017, nr 6, s. 82-98; A. Krawczyk [w:] *Polskie sądownictwo administracyjne – zarys systemu*, red. Z. Kmieciak, Warszawa 2017, s. 193-197; J. Wegner-Kowalska, *Idea pragmatyzmu w postępowaniu administracyjnym* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego. Tom I*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, LEX; R. Sawuła, *W poszukiwaniu*…, pkt 10; W. Kręcisz, *Instytucja sprzeciwu od decyzji kasacyjnej wydanej na podstawie art. 138 § 2 kodeksu postępowania administracyjnego - refleksje krytyczne*, ZNSA 2019, nr 3, s. 26-42. Zasadniczo pozytywnie konstrukcję sprzeciwu z kolei oceniła M. Wilbrandt-Gotowicz, *Sprzeciw od decyzji jako środek zaskarżenia w postępowaniu Sądowoadministracyjnym* [w:] *Efektywna ochrona prawna jednostek – uwarunkowania, wyzwania, perspektywy*, red. E. Wójcicka, Częstochowa 2018, s. 114. W. Chróścielewski uznał za „bardzo dobry pomysł" zastąpienie skargi sprzeciwem od decyzji (W. Chróścielewski, *Zmiany w administracyjnym*…, s. 88).

[15] Żaden z przepisów zawartych w szczegółowej regulacji prawnej sprzeciwu (art. 3 § 2a, art. 64a – art. 64e, art. 151a, art. 182 § 2a ani art. 182a p.p.s.a.) nie stał się przedmiotem kontroli TK.

[16] W niniejszej rozprawie używane będzie zarówno sformułowanie „sprzeciw od decyzji", jak i „sprzeciw".

[17] W doktrynie procesu cywilnego przez czynność procesową rozumie się czynność formalną podmiotu procesowego, która może wywołać, według przepisów ustawy procesowej, skutki prawne w tym procesie (W. Siedlecki, *Czynności procesowe*, PiP 1951, nr 11, 698-719; S. Dalka, *Czynności procesowe stron w procesie cywilnym*, „Palestra" 1975, nr 9, s. 47-64). Definicje te przyjmuje nauka o postępowaniu sądowoadministracyjnego (por. np. H. Knysiak-Sudyka [w:] *Postępowanie sądowoadministracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017, s. 263-264; B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie…,* s. 541).

[18] Na dwoistą naturę skargi do sądu administracyjnego zwraca uwagę E. Bojanowski, który zauważa, że skarga z jednej strony wyraża wolę skarżącego i jego niezadowolenie z decyzji, a z drugiej – jest sformalizowanym środkiem prawnym (E. Bojanowski [w:] E. Bojanowski, Z. Cieślak, J. Lang, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2013, s. 244). Warto zauważyć, że w odniesieniu do sprzeciwu od decyzji owo „niezadowolenie" potwierdza treść art. 64a p.p.s.a., który uprawnia do wniesienia sprzeciwu stronę „niezadowoloną" z treści decyzji kasacyjnej.

[19] Por. szczegółowe rozważania na temat konstrukcji i różnorodnych kategorii „sprzeciwu": J. Piecha, *Sprzeciw w prawie administracyjnym,* Warszawa 2021, *passim*.

kasatoryjnej[20]. Zgodnie z art. 167a § 2 p.p.s.a. i art. 259 p.p.s.a. „sprzeciw" jest środkiem prawnym właściwym kwestionowaniu wskazanych w tych przepisach zarządzeń i postanowień referendarzy sądowych[21]. Konstrukcję „sprzeciwu" przewidują także przepisy art. 122a § 2 pkt 2 k.p.a. (sprzeciw organu wobec żądania strony w sprawie załatwianej milcząco) i art. 184 k.p.a. (sprzeciw prokuratora wobec decyzji ostatecznej)[22]. W świetle tej terminologii, w doktrynie zarzucono, że przyjęcie nazwy „sprzeciw" narusza zakaz homonimiczności pojęć prawnych[23] i budzi niejasności[24]. Stwierdzono też, że nazwa „sprzeciw od decyzji" tworzy nieprawdziwą sugestię, że sprzeciw jest środkiem zaskarżenia także innych decyzji niż decyzji kasacyjne[25]. Wychodząc niejako naprzeciw przytoczonym zastrzeżeniom, postanowiono uściślić brzmienie tematu niniejszej pracy poprzez wskazanie, że dotyczy ona sprzeciwu w postępowaniu sądowoadministracyjnym (inaczej niż np. sprzeciw prokuratora wskazany w art. 184 k.p.a.), a także że jego przedmiotem jest decyzja kasacyjna (rozumiana jako decyzja wydana na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.).

Zasadniczym celem rozprawy jest analiza i ocena prawna instytucji sprzeciwu od decyzji kasacyjnej. Rozważania pracy zostaną przeprowadzone przez pryzmat konstrukcji sprzeciwu jako środka zaskarżenia inicjującego postępowanie sądowoadministracyjne. Koncepcja pracy opiera się więc na hipotezie badawczej, iż sprzeciw od decyzji mieści się w pojęciu „środek zaskarżenia", co stanowi wyraz ogólnej idei zaskarżenia obecnej we wszystkich systemach procesowych. Chociaż upływ czasu nie potwierdził przewidywań wykształcenia się „ogólnej nauki procesu na wzór ogólnej teorii prawa"[26] ani nawet węziej zakreślonych postulatów ujednolicenia w ramach różnych systemów terminologii związanej z czynnościami zaskarżeniami[27], to jednak doktryna zasadnie dostrzega, że zagadnienie zaskarżania orzeczeń i związanych z nią konstrukcji prawnych wykazuje pewne podobieństwa, mimo różnic w celach i charakterze poszczególnych postępowań[28]. Analizę konstrukcji środka

[20] P. Gołaszewski, *Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego oraz Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z 7.4.2017 r. (cz. IV)*, M. Praw. 2017, nr 18, s. 968.
[21] J. Piecha, *Sprzeciw…,* s. 147.
[22] O sprzeciwie prokuratora wnoszonym na podstawie art. 184 k.p.a. por. podrozdział 3.3 w rozdziale trzecim.
[23] J. Jagielski, P. Pietrasz, J. Piecha [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2023, s. 495.
[24] K. Wojciechowska, *Sprzeciw od decyzji kasacyjnej jako narzędzie walki z przewlekłością postępowania administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 432.
[25] A. Górska, *Sposoby usuwania wadliwości procesu tworzenia prawa przez sądy administracyjne*, PS 2021, nr 2, s. 105-106.
[26] M. Waligórski, *Proces cywilny. Funkcja i struktura*, Warszawa 1947, s. 11-12.
[27] J. Starościak *O systemie środków prawnych w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1962, nr 3*,* s. 427-428.
[28] Por. Z. Resich, *Istota procesu cywilnego*, Warszawa 1985, s. 230; T. Zembrzuski, *Nieważność postępowania w procesie cywilnym,* Warszawa 2017, s. 461.

zaskarżenia można przeprowadzić przy zastosowaniu „metody sześciu pytań": 1) kto wnosi środek zaskarżenia, 2) od czego przysługuje środek zaskarżenia, 3) do kogo jest wnoszony, 4) jaki środek zaskarżenia jest właściwy w sprawie, 5) w jakim terminie, trybie i pod jakimi ewentualnie innymi warunkami dokonuje się zaskarżenie, 6) jaki jest bezpośredni skutek zaskarżenia[29]. Wskazuje się: „Konstrukcję poszczególnych środków zaskarżenia opisuje się ze wskazaniem na właściwy im przedmiot zaskarżenia, legitymację do jego wniesienia, wymagania co do terminu i formy zaskarżenia oraz jego następstwa dla skuteczności i wykonalności orzeczenia, ale także na podstawy zaskarżenia i charakter wywołanego nim postępowania oraz zakres uprawnień orzeczniczych sądu (lub innego organu władzy publicznej – przyp. własny) właściwego do rozpoznania środka zaskarżenia"[30]. Z uwagi na swój względnie uniwersalny charakter przyjęto założenie, że aparatura pojęciowa i elementy konstrukcyjne „środka zaskarżenia" będą właściwe *punctum saliens* do koncepcji podziału pracy i zakresu tematycznego rozważań. Sformułowana hipoteza badawcza dotycząca spełnienia przez instytucję sprzeciwu kryteriów „środka zaskarżenia" zostanie zweryfikowana w rozdziale pierwszym.

Z zasadniczym celem badawczym pracy (analiza i ocena prawna instytucji sprzeciwu od decyzji) korespondują cele szczegółowe pracy, do których należą:

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).

[29] Por. M. Bąkowski, M. Bogusz, *Postępowanie odwoławcze w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Tom I,* red. M. Bogusz, Gdańsk 2019, s. 31.
[30] M. Romańska *Skarga nadzwyczajna jako element destabilizujący system nadzwyczajnych środków zaskarżenia w postępowaniu cywilnym – wybrane problemy ustrojowe i procesowe* [w:] *Symbolae Andreae Marciniak dedicatae*, red. J. Jagieła, R. Kulski, Warszawa 2022, s. 123.

Zakres tematyczny pracy i celów badawczych uwzględnia właściwość konstrukcji normatywnych środków zaskarżenia, którą jest ich umiejscowienie na styku statyki i dynamiki (kinetyki) mechanizmu procesowego[31]. Statyką konstrukcji środka zaskarżenia są przedmiot zaskarżenia, podmiot uprawniony do wniesienia środka zaskarżenia czy inne warunki zaskarżenia, zaś dynamiką – czynność procesowa polegająca na wniesieniu środka zaskarżenia i postępowanie uruchomione środkiem zaskarżenia (tzw. „ruch procesowy")[32]. Czynność zaskarżenia skutkuje „przejściem" stanu zaskarżalności z ujęcia statycznego (konstrukcji: przedmiotu zaskarżenia, podmiotów uprawnionych do zaskarżenia i pozostałych przesłanek zaskarżenia) do ujęcia dynamicznego (postępowania inicjowanego środkiem zaskarżenia)[33]. W literaturze dostrzeżono, że ta cecha środków zaskarżenia nie doznaje wyłączenia w przypadku sprzeciwu[34]. Postępowanie, jakie wywołuje (uruchamia) wniesiony środek zaskarżenia, jest immanentnie wpisane w konstrukcję prawną środka zaskarżenia. Nie można od konstrukcji prawnej sprzeciwu oddzielić „ruchu procesowego", jaki sprzeciw ma wywołać zaskarżeniem decyzji kasacyjnej. Przedmiotem rozważań objęto zatem zarówno statyczne, jak i dynamiczne elementy konstrukcji prawnej sprzeciwu[35].

Charakter prawny sprzeciwu umiejscawia rozważania nie tylko na polu statyki i dynamiki procesowej, ale także na styku struktury postępowania sądowoadministracyjnego, ale i postępowania administracyjnego. Sprzeciw stanowi element łączący postępowanie administracyjne z postępowaniem sądowoadministracyjnym[36]. Z jednej strony, sprzeciw stanowi środek zaskarżenia decyzji kasacyjnej, a jego wniesienie uniemożliwia uzyskanie przez tę decyzję przymiotu prawomocności (art. 16 § 3 p.p.s.a.). Z drugiej strony, sprzeciw służy zainicjowaniu postępowania przed sądem. Skuteczne wniesienie sprzeciwu od decyzji

[31] Statyka odnosi się do elementów składowych mechanizmu postępowania, zaś kinetyka (dynamika) – do ruchu tego mechanizmu (por. M. Waligórski, *Proces cywilny…*, s. 32-33; W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu,* Warszawa 1983, s. 54; M. Cieślak, *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*, Warszawa 1984, s. 31-32).

[32] M. Cieślak, *Polska procedura karna…*, s. 32.

[33] M. Waligórski, *Proces cywilny*…, s. 33, 640-641; A. Oklejak, *Z problematyki zaskarżalności orzeczeń sądowych w postępowaniu cywilnym*, SC 1975, nr 25–26, s. 218.

[34] Konstrukcję postępowania sądowoadministracyjnego wywołanego wniesieniem sprzeciwu przez pryzmat statyki i kinetyki omawia J. Wilczyński (por. J. Wilczyński, *Postępowanie ze sprzeciwu od decyzji kasacyjnej jako szczególne postępowanie sądowoadministracyjne. Zakres sądowej kontroli legalności decyzji kasacyjnych* [w:] *Aktualne problemy sądowej kontroli administracji,* red. W. Piątek, Warszawa 2019, s. 33; *Idem*, *Sądowoadministracyjne postępowania szczególne*, Poznań 2022, s. 243-295 [rozprawa doktorska niepublikowana]).

[35] Odniesienia do instytucji sprzeciwu od decyzji obejmują w niniejszej pracy elementy konstrukcji statycznej i dynamicznej, *ergo*: środek zaskarżenia i postępowania, jakie omawiany środek uruchamia.

[36] T. Woś podniósł, że skarga na decyzję do sądu administracyjnego (wówczas: Naczelnego Sądu Administracyjnego) stanowi podstawowy element łączący postępowanie administracyjne z postępowaniem sądowoadministracyjnym (T. Woś, *Związki postępowania administracyjnego i sądowo-administracyjnego*, Warszawa-Kraków 1989, s. 15-17).

powoduje powstanie sprawy sądowoadministracyjnej, którą rozpozna sąd administracyjny w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Przy powyżej określonych założeniach i celach praca ma następującą strukturę.

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[37]. Zawiera rozważania o stadium wstępnym, stadium rozpoznawczym i stadium orzeczniczym 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.

Podstawową metodą badawczą zastosowaną w pracy jest metoda dogmatyczna (formalnodogmatyczna). Skupiono się na analizie przepisów p.p.s.a. odnoszących się do instytucji stanowiącej przedmiot rozprawy, z uwzględnieniem szczegółowej regulacji prawnej dotyczącej sprzeciwu zawartej w art. 3 § 2a, art. 64a – art. 64e, art. 151a, art. 182 § 2a czy art. 182a p.p.s.a., a także odpowiednio stosowanych do sprzeciwu od decyzji przepisów o skardze

[37] Inaczej także: „postępowanie w sprawie ze sprzeciwu", „postępowanie ze sprzeciwu".

(art. 64b § 1 p.p.s.a.). Chociaż sprzeciw stanowi instytucję postępowania sądowoadministracyjnego, to z uwagi na wspomniane wyżej związki sprzeciwu od decyzji z instytucjami postępowania administracyjnego, analiza rozwiązań prawnych zawartych w p.p.s.a. nie mogła pominąć analizy przepisów k.p.a. Była ona zresztą konieczna wobec stosunkowo licznych odesłań do art. 138 § 2 k.p.a. zawartych w regulacji prawnej dotyczącej sprzeciwu (por. np. art. 3 § 2a, art. 64a, art. 64e, art. 151a § 1 p.p.s.a.). Oprócz przepisów p.p.s.a. i k.p.a. analizie prawnej poddano – w zakresie niezbędnym dla poruszanych w pracy zagadnień – także regulacje zawarte w innych aktach prawnych, np. w Konstytucji RP.

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 sądowoadministracyjnego[38]. W pracy rozważano m.in., znaczenie szybkości, a także to, czy i z jakimi wartościami poszczególne rozwiązania procesowe sprzeciwu popadają w kolizję z uwagi na dążenie ustawodawcy do uproszczenia i przyspieszenia postępowania ze sprzeciwu. Badania prawnoporównawcze ograniczono do polskiego systemu prawa i do zestawienia rozwiązań przyjmowanych w odniesieniu do określonych instytucji procesowych w postępowaniu administracyjnym, cywilnym, karnym i sądowoadministracyjnym[39]. 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 sądowoadministracyjnego.

W pracy nie podjęto badań komparatystycznych w zakresie odnoszącym się do rozwiązań przyjętych w systemach prawnych innych krajów, ponieważ nie było to celowe dla omówienia tematu pracy[40]. Koncepcja sprzeciwu od decyzji jest ściśle związana z polskimi uwarunkowaniami prawnymi wynikającymi z przepisów p.p.s.a. i k.p.a. Rezygnację z badań komparatystycznych usprawiedliwia dodatkowo okoliczność, że konstrukcja sprzeciwu nie

[38] Na temat metody aksjologicznej badania prawa por. np. P. Wszołek, *O metodach badawczych stosowanych w nauce prawa administracyjnego dla poznania prawa jako wypowiedzi normatywnej*, PPP 2011, nr 7-8, s. 14-15.
[39] F. Longchamps, *Z badań porównawczych w dziedzinie prawa. Refleksja metodologiczna*, AUWr 1970, Prawo XXXII, s. 133–134.
[40] W pracy uzupełniająco odwołano się do dorobku orzeczniczego ETS, ETPC, jak również do zagranicznej doktryny w zakresie, jaki uznano za niezbędny lub przydatny dla prowadzonych rozważań.

była wzorowana na rozwiązaniach przyjętych w obcych systemach prawnych, ale na instytucji zażalenia od wyroku kasacyjnego sądu w polskim postępowaniu cywilnym ustanowionej w art. 394^1 § 1^1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego[41] (dalej: „k.p.c.")[42].

Analizy konstrukcji prawnej sprzeciwu nie prowadzono przy zastosowaniu metody statystycznej[43]. W pracy nie zdecydowano się badać faktycznych (rzeczywistych) skutków instytucji sprzeciwu w kontekście zjawisk ujętych jako cele zakładane przez projektodawcę nowelizacji z 2017 r. Innymi słowy, dla potrzeb przygotowania pracy nie podjęto się badań statystycznych mających na celu ustalenie, czy wskutek wprowadzenia do p.p.s.a. instytucji sprzeciwu od decyzji doszło do zmniejszenia liczby wydawanych przez organy odwoławcze decyzji kasacyjnych lub do zwiększenia efektywności kontroli sądowoadministracyjnej tego rodzaju decyzji. Motywując wspomniane wyłączenie z obszaru analiz, należy wskazać, że problemy badawcze związane z rzeczywistym (faktycznym) skutkiem obowiązywania nie stanowią elementów dogmatycznych konstrukcji prawnej sprzeciwu jako środka zaskarżenia. Ich rozstrzyganie nie wiąże się z tematem niniejszej pracy, jest nim bowiem przede wszystkim analiza regulacji prawnej („rzeczywistości normatywnej"), a owa rzeczywistość normatywna może być rozpatrywana pod kątem potencjalnej zdolności wywołania określonych skutków. Przedmiotem rozprawy nie jest natomiast rzeczywista (społeczna czy gospodarcza) skuteczność prawa w sferze zaistnienia tych skutków w praktyce obrotu i stosunków prawnych, społecznych i gospodarczych[44]. Ponadto, zarówno efektywność postępowania sądowoadministracyjnego, jak i skłonność organów administracji publicznej do wydawania określonego rodzaju decyzji administracyjnych są zależne od całego szeregu uwarunkowań, a konstrukcja prawna środka zaskarżenia służącego kontroli decyzji stanowi tylko jeden z nich (jak się zdaje, nie najważniejszy)[45]. Na praktykę i statystykę orzeczniczą mają niebagatelny

[41] Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1568 z późn. zm.
[42] Uzasadnienie nowelizacji z 2017 r., s. 61.
[43] Odwołania do wyników badań statystycznych następują w niniejszej pracy jedynie w niewielkim zakresie. Na temat zasadności stosowania metody statystycznej w nauce prawa administracyjnego: P. Wszołek, *O metodach badawczych…*, s. 15-16.
[44] Skuteczność oznacza m.in. osiąganie oczekiwanego wyniku, efektu (M. Kamiński, *Temporalne zakresy następstw prawnych skuteczność prawnej norm prawa administracyjnego*, PPP 2010, nr 2, s. 23). Stanowi stosunek skutków funkcjonowania norm prawnych do celów założonych przez ustawodawcę (Z. Kmieciak, *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Łódź 1994, s. 17; J. Wróblewski, *Skuteczność prawa i problemy jej badania*, SP1980, nr 1–2, s. 9–10). Na temat różnorodności koncepcji ujmowania skuteczności prawa por. m. in.: M. Kamiński, *O pojęciu skutku prawnego decyzji administracyjnej*, PiP 2005, nr 11, 17-29; U. Kosielińska-Grabowska, *Teoretycznoprawne ujęcie skuteczności prawa*, PPP 2014, nr 7-8, s. 11-20; L. Żukowski, *Społeczna skuteczność prawa administracyjnego (zarys koncepcji)*, PiP 2017, nr 5, s. 95-108.
[45] A. Krawczyk [w:] *Polskie sądownictwo administracyjne…*, s. 197.

wpływ uwarunkowania prawne zarówno procesowe, jak i materialne czy ustrojowe[46], ale także pozaprawne: ekonomiczne, prakseologiczne, socjologiczne, związane z wykształceniem i dostępnością kadr itd.[47] Globalne spojrzenie na wszystkie możliwe determinanty prawne i pozaprawne wydawania decyzji kasacyjnych przez organy odwoławcze czy efektywności kontroli sądowoadministracyjnej wykracza poza ramy niniejszej pracy i nie jest jej tematem.

W pracy uwzględniono stan prawny na dzień 20 maja 2025 r.

[46] S. Marciniak, *Kasacyjne orzeczenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 1976, s. 72-84; por. również: E. Bojanowski, *Postępowanie administracyjne a niektóre jego uwarunkowania organizacyjne. Kilka refleksji* [w:] *Jednostka wobec władczej ingerencji organów administracji publicznej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Barbarze Adamiak*, red. J. Korczak, K. Sobieralski, Wrocław 2019, s. 41-45;

[47] Przeprowadzenie badań statystycznych przy pominięciu wszystkich czynników, które warunkują zagadnienie praktyki stosowania art. 138 § 2 k.p.a. lub stosowania przepisów o sprzeciwu, mogłoby przynieść złudne rezultaty. Przykładowo, wzrost lub spadek decyzji kasacyjnych w przestrzeni całego kraju może wynikać z czynników pozaprawnych (np. z kwestii kadrowych czy przeprowadzenia szkoleń wśród pracowników organów odwoławczych) i nie mieć istotnego związku z instytucją sprzeciwu. Badania statystyczne w zakresie procentowego udziału decyzji kasatoryjnych w stosunku do ogólnej liczby spraw załatwianych przez samorządowego kolegia odwoławcze jako organy II instancji w latach 2012-2017 przeprowadzili J. Przedańska i R. Suwaj. Autorzy dostrzegli generalny spadek odsetka wydawanych decyzji kasatoryjnych wśród ogólnej liczby decyzji. Badacze równocześnie jednak zauważyli „ogromną rozbieżność tej relacji, sięgającą nawet 25% różnicy pomiędzy różnymi kolegiami", chociaż „[n]ie wydaje się (…) możliwe, aby – może poza kolegium warszawskim – pojawiały się jakieś zewnętrzne czynniki różnicujące sposób ich orzekania. Przyczyny należy więc szukać raczej w organizacji pracy i jakości przygotowania merytorycznego pracowników i członków poszczególnych kolegiów" (J. Przedańska, R. Suwaj, *Wprowadzanie modelu reformatoryjnego w ogólnym postępowaniu administracyjnym – uwagi na tle orzecznictwa samorządowych kolegiów odwoławczych*, ST 2019, nr 6, s. 18-22).

Rozdział 1. Uwagi ogólne

1.1. Zagadnienia wprowadzające

Celem rozdziału jest przedstawienie podstawowych zagadnień odnoszących się do sprzeciwu jako środka zaskarżenia, który służy uruchomieniu przed sądem administracyjnym kontroli decyzji kasacyjnej. Wobec tego w niniejszym rozdziale w pierwszej kolejności omówiono znaczenie zasady skargowości, na której opiera się postępowanie sądowoadministracyjne, a także prawa do sądu (podrozdział 1.2). W podrozdziale 1.3 zawarto podstawowe uściślenia terminologiczne odnoszące się do pojęć „środek prawny", „środek zaskarżenia" i innych pojęć pokrewnych. W podrozdziale 1.4 scharakteryzowano genezę i *ratio legis* sprzeciwu: przedstawiono w nim historyczny rozwój zagadnienia dopuszczalności kontroli sądowoadministracyjnej decyzji kasacyjnych, instytucje procesowe wprowadzone do systemu postępowania cywilnego i systemu postępowania karnego, które służą zwalczaniu i zaskarżeniu orzeczeń o charakterze kasacyjnym, a także znaczenie zasady szybkości postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego, na których oparto instytucję prawną sprzeciwu. W podrozdziale 1.5 przeanalizowano i oceniono miejsce sprzeciwu od decyzji w systemie środków zaskarżenia inicjujących postępowanie sądowoadministracyjne, w tym relacje prawne między instytucją sprzeciwu a instytucją skargi, a także określono postępowanie ze sprzeciwu w systematyce postępowania sądowoadministracyjnego. W podrozdziale 1.6 zawarto wnioski z poczynionych rozważań.

1.2. Zasada skargowości i prawo do sądu w postępowaniu sądowoadministracyjnym

Charakterystyczne dla systemu prawnego jest funkcjonowanie w nim określonych zasad prawa. Według J. Wróblewskiego zasady prawa („zasady systemu prawa") powinny być wyrażone w normach prawnych lub powinny dać się wyprowadzić z tych norm w drodze wykładni[48]. Według szkoły poznańskiej (S. Wronkowskiej, M. Zielińskiego

[48] J. Wróblewski, *Zagadnienie teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959, s. 256–257. Zasady prawa są normami prawnymi, a ich szczególny, pierwszorzędny charakter może wynikać np. z konstytucyjnego ulokowania określonej normy prawnej lub stanowić wspólny element systemu norm (czy instytucji). Od tak rozumianych zasad prawnych J. Wróblewski odróżniał „postulaty systemu prawa", które wyrażają określone idee skierowane do prawodawcy, ale nie są normami prawnymi – J. Wróblewski, *Prawo obowiązujące a „ogólne zasady prawa"*, ZNUŁ. Nauki Humanistyczno-Społeczne 1965, nr 42, s. 21.

i Z. Ziembińskiego) zasady prawa mogą mieć charakter dyrektywalny lub opisowy[49]. W znaczeniu dyrektywalnym zasada systemu prawa „służy do szczególnego wyróżnienia – spośród wszystkich innych norm prawnych danego systemu – norm w takim czy innym sensie «nadrzędnych» w stosunku do innych"[50]. Z kolei zasada prawa w znaczeniu opisowym wyraża pewną „myśl przewodnią", przedstawia sposób lub wzorzec ukształtowania instytucji prawnej[51]. Zasady należy odróżniać od reguł[52]. Obowiązywanie reguły wyraża skrótowo stwierdzenie „wszystko albo nic", co oznacza, że aby nie doszło do naruszenia normy prawnej, zawsze musi być spełniona reguła[53]. Zasada natomiast może się poddawać swoistemu stopniowaniu, ważeniu, kolizji, współistnieniu z innymi zasadami[54]. Zasady prawa bywają identyfikowane z określonymi wartościami[55]. Podobnie jak normy prawne są wyrazem, nośnikiem zespołów wartości[56] lub antywartości[57].

W systemach procesowych (postępowań) zasady prawa funkcjonują jako zasady procesowe (postępowania)[58]. Są to pewne sposoby lub modele (wzorce) rozwiązania zagadnień prawa procesowego (zasady w ujęciu opisowym) lub pewne ogólne normy (dyrektywy) mające dla danej gałęzi podstawowe znaczenie (ujęcie dyrektywalne)[59], idee przewodnie systemu

---

[49] S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziembiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, s. 25, 28–32.
[50] *Ibidem*, s. 28.
[51] *Ibidem*, s. 25–32.
[52] B. Wojciechowski, *Teoretycznoprawne założenia roli zasad prawnych w procesie stosowania prawa*, ZNSA 2021, nr 3–4, s. 23–25; R. Dworkin, *Biorąc prawa poważnie*, Warszawa 1998, s. 56–68; T. Gizbert-Studnicki, *Zasady i reguły prawne*, PiP 1983, nr 3, s. 18.
[53] R. Dworkin, *Biorąc prawa…*, s. 60–62; T. Gizbert-Studnicki, *Zasady i reguły…*, s. 18.
[54] R. Dworkin, *Biorąc prawa…*, s. 56–68; R. Alexy, *Teoria prawa podstawowych*, Warszawa 2010, s. 78–79; S. Tkacz [w:] *System prawa administracyjnego procesowego. Zasady ogólne postępowania administracyjnego, t. II, cz. 2*, red. J.P. Tarno, W. Piątek, Warszawa 2018, s. 36.
[55] Por. M. Kordela, *Zasady prawa jako normatywne postaci wartości*, RPEiS 2006, z. 1, s. 42–53; D. Trzcińska, *Zasady i wartości w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* [w:] D. Trzcińska, *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony*, Warszawa 2018, LEX.
[56] Z. Ziembiński, *Wartości konstytucyjne*, Warszawa 1993, s. 12; *Idem*, *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990, s. 57–60; J. Zimmermann, *Wprowadzenie* [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015, s. 11; J. Wróblewski, *Wartości a decyzja sądowa*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1973, s. 47.
[57] J. Mrożek, *Antywartości jako dyrektywy postępowania w procesie prawotwórczym* [w:] *Antywartości w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2016, s. 310; por. również J. Zimmermann, *Wokół pojmowania antywartości w prawie administracyjnym* [w:] *Antywartości w prawie administracyjnym…*, red. A. Błaś, s. 21–27.
[58] A. Kościółek, *Pojęcie zasad prawa w teorii prawa* [w:] *Zasada jawności w sądowym postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2018, LEX; P. Wiliński, *Pojęcie zasady procesowej* [w:] *System prawa karnego procesowego. Zasady procesu karnego III. Część 1*, red. P. Wiliński, Warszawa 2014, s. 124; A. Gerecka-Żołyńska, *Kształtowanie pojęcia „zasada procesowa" w polskiej nauce procesu karnego* [w:] *Problemy prawa i procesu karnego. Księga poświęcona pamięci Profesora Alfreda Kaftala*, red. G. Rejman, B. Bieńkowska, Z. Jędrzejewski, P. Mierzejewski, Warszawa 2008, s. 73–83.
[59] H. Mądrzak, *O pojmowaniu naczelnych zasad postępowania cywilnego* [w:] *Proces i prawo. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Jerzego Jodłowskiego*, red. E. Łętowska, Wrocław 1989, s. 387; J. Gudowski, *O kilku naczelnych zasadach procesu cywilnego – wczoraj, dziś, jutro* [w:] *Prawo prywatne czasu przemian. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Sołtysińskiemu*, red. A. Nowicka, Poznań 2005, s. 1015–1033; W. Berutowicz, *O pojęciu naczelnych zasad postępowania cywilnego*, SC 1979, nr 25–26, s. 27–39.

procesowego (postępowania)[60]. Zasady procesowe najczęściej nie wyrażają się w jednej normie prawnej, lecz są „agregatem powiązanych ze sobą funkcjonalnie norm prawnych"[61]. Nadają „charakter" danej procedurze, dzięki której jest ona odróżnialna od innych procedur, a także umożliwiają i legitymizują wyodrębnienie określonych instytucji prawnych w ramach danego systemu procesowego[62]. Zarówno postępowanie, jak i wyróżnione w jego ramach instytucje prawne stanowią wyraz, potwierdzenie, pochodną lub zanegowanie tych lub innych zasad procesowych. Niektóre zasady procesowe mogą być wspólne wszystkim procedurom lub konstrukcjom prawnym we wszystkich procedurach[63]. Inne zasady mogą się ujawniać w określonych procedurach lub w konkretnych instytucjach procesowych w mniejszym lub większym stopniu[64] bądź nie występować wcale[65].

W p.p.s.a. nie wyodrębniono zasad procesowych w osobnym dziale czy rozdziale, co prowadzi do powstawania różnych ujęć katalogów zasad[66]. Do jednej z nich należy zasada skargowości. Oznacza ona, że warunkiem *sine qua non* zaistnienia (rozpoczęcia i prowadzenia) postępowania jest wystąpienie z żądaniem przez legitymowany do tego podmiot[67]. Sąd administracyjny nie może wszcząć postępowania z urzędu[68]. Obowiązujące przepisy p.p.s.a., w przeciwieństwie do art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym[69] (dalej: „ustawa o NSA"), nie wysławiają *expressis verbis* zasady

[60] J. Jodłowski, *Zasady naczelne socjalistycznego postępowania cywilnego* [w:] *Wstęp do systemu prawa procesowego cywilnego*, red. J. Jodłowski, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1974, s. 50–58.
[61] M. Żbikowska, *Status ontologiczny zasad procesu karnego*, PiP 2016, nr 3, s. 67.
[62] Zasady procesowe tworzą system współzależności, dzięki któremu powstaje typ ukształtowania określonego postępowania – por. S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziembiński, *Zasady prawa…*, s. 43.
[63] Przykładowo: wspólną cechą konstrukcji prawnej środków zaskarżenia we wszystkich postępowaniach (np. w postępowaniu cywilnym, karnym, administracyjnym i sądowoadministracyjnym) jest oparcie ich na zasadzie skargowości – zob. podrozdział 1.3.1 niniejszego rozdziału.
[64] Przykładowo: zasada szybkości stanowi zasadę postępowania sądowoadministracyjnego we wszystkich sprawach sądowoadministracyjnych, w myśl regulacji ogólnej z art. 7 p.p.s.a., lecz w większym stopniu wyraża ją postępowanie wywołane sprzeciwem od decyzji.
[65] Przykładowo: charakterystyczna dla postępowania sądowoadministracyjnego i postępowania cywilnego procesowego zasada kontradyktoryjności nie stanowi zasady w postępowaniu administracyjnym ogólnym czy w postępowaniu cywilnym nieprocesowym.
[66] M. Stahl, *Zasady postępowania przed sądami administracyjnymi* [w:] *Państwo w służbie obywateli. Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*, red. R. Hauser, L. Nawacki, Warszawa 2005, s. 216–220.
[67] S. Fundowicz, *Zasada skargowości w polskim postępowaniu sądowoadministracyjnym* [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003, s. 127; E. Bojanowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 29 października 1996 r., II SA 719/96*, OSP 1997, nr 9, poz. 163. Dodać trzeba, że zasada skargowości nie odnosi się tylko do momentu wszczęcia (uruchomienia) postępowania sądowoadministracyjnego. Na zasadzie skargowości oparte są środki służące weryfikacji rozstrzygnięć wydanych w toku wszczętego postępowania sądowoadministracyjnego, czyli np. zażalenie i skarga kasacyjna.
[68] W doktrynie wyrażono pogląd, że niemożność wszczęcia postępowania z urzędu stanowi „ograniczenie zakresu właściwości" sądu administracyjnego – por. J. Jendrośka, J. Jendrośka, *Nowy model sądownictwa administracyjnego w Polsce*, PiP 1996, nr 8–9, s. 19. Ze stwierdzeniem tym trudno się zgodzić. Sposób wszczęcia postępowania nie wpływa bowiem na to, jakiego rodzaju działalność administracji publicznej podlega kognicji sądu (jest zaskarżalna). Wpłynąć może jedynie na to, czy *in concreto* spór o tę działalność zawiśnie przed sądem (tj. czy działalność ta zostanie zaskarżona).
[69] Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.

skargowości[70]. Daje się ona wyinterpretować jednak z przepisów p.p.s.a.[71], które nie dopuszczają wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego z urzędu[72]. Zdaniem B. Adamiak stanowi ona jeden z zasadniczych elementów konstrukcji postępowania sądowoadministracyjnego[73]. P. Wajda określa zasadę skargowości mianem zasady „ogólnej"[74], P. Daniel – „podstawowej"[75], zaś M. Kamiński zasadę skargowości („wnioskowości") – mianem „naczelnej"[76]. Także judykatura podkreśla rolę i znaczenie tej zasady[77], a z uwagi na nią postępowanie przed sądem administracyjnym określa się mianem „postępowania skargowego"[78]. J.P. Tarno łączy istotę zasady kontradyktoryjności z wymaganiem, aby z żądaniem wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego wystąpił legitymowany do tego podmiot, ponieważ spór przed sądem prowadzony jest przez strony mające odmienne interesy[79]. Podobnie rzecz zdają się ujmować A. Łuszcz[80], M. Romańska[81] czy P. Pietrasz[82]. J. Zimmermann celnie podkreśla natomiast, że zasada skargowości – przeciwieństwo zasady oficjalności – odnosi się do inicjatywy wszczęcia postępowania, kontradyktoryjność zaś wyznacza relacje pomiędzy stronami, które mają prawo walki o korzystne dla siebie rozstrzygnięcie[83].

---

[70] B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2020, s. 575–576.

[71] Według B. Adamiak zasadę skargowości w postępowaniu sądowoadministracyjnym należy wyprowadzić z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP (B. Adamiak, *Konstrukcja prawna bezpośredniego prawa do sądu administracyjnego* [w:] B. Adamiak, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2017, LEX).

[72] K. Sobieralski, *Zasady ogólne postępowania sądowoadministracyjnego a jego funkcje* [w:] *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2012, s. 246. Uzupełniająco można wskazać, że przewidzianym w p.p.s.a. wyjątkiem od zasady skargowości, niepodważającym jej bezwzględności w zakresie inicjatywy uruchomienia sądowej kontroli administracji publicznej, jest przewidziana w art. 289 § 2 p.p.s.a. dopuszczalność wszczęcia z urzędu postępowania w razie zaginięcia lub zniszczenia akt.

[73] B. Adamiak, *Konstrukcja prawna bezpośredniego prawa…*, LEX.

[74] P. Wajda [w:] *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, red. M. Wierzbowski, R. Stankiewicz, Warszawa 2022, s. 435.

[75] P. Daniel, *Glosa do wyroku WSA z dnia 1 lutego 2012 r., II SAB/Go 59/11*, OSP 2012, nr 10, s. 712.

[76] M. Kamiński, *Zasady orzekania co do istoty sprawy sądowoadministracyjnej*, PPP 2015, nr 5, s. 18. Autor omawianą zasadę nazywa zasadą „wnioskowości".

[77] Wyrok NSA z 7.05.2021 r., II GSK 1042/18, LEX nr 3188280; wyrok NSA z 30.04.2020 r., II OSK 562/19, LEX nr 3025639; postanowienie WSA w Warszawie z 13.06.2019 r., IV SAB/Wa 455/19, LEX nr 3031888.

[78] Postanowienie WSA w Bydgoszczy z 8.09.2022 r., II SA/Bd 735/22, LEX nr 3409279; postanowienie WSA w Bydgoszczy z 25.06.2014 r., II SAB/Bd 23/14, LEX nr 1586397; postanowienie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 8.11.2005 r., II SA/Go 515/05, LEX nr 867680; postanowienie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 30.06.2011 r., II SAB/Go 25/11, LEX nr 845458; postanowienie WSA w Olsztynie z 18.01.2012 r., II SA/Ol 984/11, LEX nr 1105807; wyrok NSA z 21.09.2007 r., II OSK 1222/06, LEX nr 504995.

[79] J.P. Tarno [w:] *System prawa administracyjnego. Tom 10. Sądowa kontrola administracji publicznej,* red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016, s. 219–220.

[80] A. Łuszcz, *Zasady postępowania sądowoadministracyjnego jako zasady prawa,* „Ius Novum" 2009, nr 3, s. 115.

[81] M. Romańska [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016, s. 168.

[82] P. Pietrasz, *Informatyzacja polskiego postępowania przed sądami administracyjnymi a jego zasady ogólne*, Warszawa 2020, s. 537–538.

[83] J. Zimmermann, *Aksjomaty sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 221–222.

Wbrew nazwie „zasada skargowości" nie można przyjmować, że nośnik żądania wszczęcia postępowania może przybierać wyłącznie formę „skargi", o której mowa w rozdziale 2 działu III p.p.s.a. Nazwa instytucji, która stanowi żądanie wszczęcia postępowania przez umocowany podmiot, jest drugorzędna. *De lege lata* można wskazać na trzy instrumenty procesowe, za pomocą których uprawnione do tego podmioty mogą żądać wszczęcia postępowania przed sądem administracyjnym: 1) skarga do sądu administracyjnego (art. 3 § 2 p.p.s.a.); 2) wniosek o wszczęcie postępowania sądowoadministracyjnego (art. 63 p.p.s.a.); 3) sprzeciw od decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. (art. 3 § 2a p.p.s.a.). Zasadę skargowości wyrażają i gwarantują w p.p.s.a. wszystkie trzy wyżej wymienione instytucje procesowe[84].

Gdy żądanie wszczęcia postępowania przed sądem administracyjnym jest formułowane przez podmiot w sprawie dotyczącej jego sytuacji prawnej, wówczas możliwość zainicjowania tego postępowania należy rozpatrywać nie tylko przez pryzmat zasady skargowości, ale również w perspektywie standardu prawa do sądu. Prawo to jest jedną z płaszczyzn, na której jednostka realizuje ochronę prawną (ochronę sądową), stanowiąc jeden z niepodważalnych fundamentów demokratycznego państwa prawnego[85].

Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd"[86]. O kształcie prawa do sądu w polskim systemie prawnym współdecyduje art. 77 ust. 2 Konstytucji RP[87]. Między powołanymi przepisami istnieje „organiczna więź": art. 45 ust. 1 Konstytucji RP pozytywnie formułuje prawo do sądu, a art. 77 ust. 2 Konstytucji

[84] Por. M. Kraczyk, *Zakres kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego w rozstrzyganiu sporów kompetencyjnych i o właściwość*, ST 2023, nr 6, s. 23; P. Pietrasz, *Informatyzacja polskiego postępowania*…, s. 537–538.

[85] Por. Z. Czeszejko-Sochacki, *Konstytucyjna zasada prawa do sądu*, PiP 1992, z. 10, s. 17; L. Garlicki, *Prawo do sądu (rozważania de lege fundamentele ferenda)*, „Annales UMCS" 1990, t. XXXVII, s. 59–60; F. Radoniewicz, *Prawo do sądu w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – zagadnienia wybrane (cz. 2)*, PPK 2017, nr 3, s. 166; K. Łukasik, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Toruń 2021, *passim*. Przez ochronę prawną należy rozumieć: „działalność wyspecjalizowanych organów państwowych, polegającą głównie na rozstrzyganiu sporów prawnych, w odniesieniu do tego, czy przepis prawa został naruszony i przez kogo oraz na wyciągnięciu konsekwencji przewidzianych w ustawie. Istotą ochrony prawnej jest przy tym rozstrzyganie sporów prawnych (…)" – F. Prusak, *Organy ochrony prawnej*, Warszawa 2002, s. 11.

[86] Jeszcze przed wejściem w życiem Konstytucji RP z 1997 r. prawo do sądu zostało przez Trybunał Konstytucyjny wywiedzione bezpośrednio z klauzuli demokratycznego państwa prawa jako jej „zasadniczy składnik". Orzeczenie TK z 25.02.1992 r., K 3/91, OTK 1992, nr 1, poz. 1; orzeczenie TK z 27.06.1995 r., K 4/94, OTK 1995, nr 1, poz. 16; por. również M. Szwast, *Kształtowanie się prawa do sądu w prawie polskim przed uchwaleniem Konstytucji RP z 1997 r.*, „Przegląd Konstytucyjny" 2019, nr 3, s. 14–50.

[87] Wyrok TK z 10.07.2000 r., SK 12/99, OTK 2000, nr 5, poz. 143.

wyraża jego aspekt negatywny i zawiera zakaz zamykania drogi sądowej dla dochodzenia naruszonych wolności i praw[88].

Konstrukcję prawa do sądu współtworzą wiążące Polskę normy prawa unijnego i międzynarodowego[89], a zwłaszcza art. 6 ust. 1 EKPC[90], art. 14 ust. 1 MPPOiP[91] i art. 47 KPP[92]. Chociaż art. 6 EKPC odnosi prawo do sądu do spraw o „charakterze cywilnym" i spraw karnych, to jednak koncepcja „sprawy" ma w tym przypadku postać autonomiczną, co umożliwia objęcie nim także spraw zaliczanych do prawa administracyjnego[93]. Powyższą konkluzję należy rozciągnąć na art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych[94]. Z kolei art. 47 KPP ma szerszy zakres zastosowania niż art. 6 ust. 1 EKPC, gdyż nie zawiera zawężenia do określonej kategorii spraw[95]. Na prawo do sądu wpływ

[88] Wyrok TK z 10.05.2000 r., K 21/99, OTK ZU 2000, nr 4, poz. 557; postanowienie TK z 28.05.2003 r., SK 33/02, OTK-A 2003, nr 5, poz. 47.

[89] R. Hauser, W. Sawczyn, *Wpływ europejskich standardów ochrony praw jednostki na kształtowanie się polskiego modelu sądowej kontroli administracji*, EPS 2022, nr 10, s. 20; M. Bogusz, *Granice przedmiotowe prawa do sądu w sprawach z zakresu administracji publicznej, GSP 2005, nr 1, s*. 355.

[90] „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. Postępowanie przed sądem jest jawne, jednak prasa i publiczność mogą być wyłączone z całości lub części rozprawy sądowej ze względów obyczajowych, z uwagi na porządek publiczny lub bezpieczeństwo państwowe w społeczeństwie demokratycznym, gdy wymaga tego dobro małoletnich lub gdy służy to ochronie życia prywatnego stron albo też w okolicznościach szczególnych, w granicach uznanych przez sąd za bezwzględnie konieczne, kiedy jawność mogłaby przynieść szkodę interesom wymiaru sprawiedliwości".

[91] „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd, ustanowiony przez ustawę, przy orzekaniu co do zasadności oskarżenia przeciw niemu w sprawach karnych bądź co do jego praw i obowiązków w sprawach cywilnych".

[92] „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy".

[93] Wyrok ETPC z 16.07.1971 r., 2614/65, Ringeisen v. Austria, LEX nr 80791; A. Skóra, *Polska procedura administracyjna w świetle standardów europejskich*, „Przegląd Prawa Europejskiego" 1999, nr 1, s. 68; M. Wiącek, *Sądownictwo administracyjne w Polsce z perspektywy art. 6 EKPC*, EPS 2022, nr 10, s. 24–28; K. Machowicz, *Ochrona praw człowieka w Rzeczypospolitej Polskiej na tle standardów europejskich*, Lublin 2008, s. 47; E. Wójcicka, *Prawo do sądu w sprawach sporów jednostki z administracją publiczną* [w:] *Sądowa kontrola administracji publicznej w Europie*, red. E. Wójcicka, Warszawa 2017, LEX; J. Chlebny, *Sądowa kontrola administracji w świetle rekomendacji Rady Europy*, PiP 2005, nr 12, s. 21–22; M. Kowalski, *Prawo do sądu administracyjnego. Standard międzynarodowy i konstytucyjny oraz jego realizacja*, Warszawa 2019, s. 40–50; B. Chludziński, *Prawo do sądu a reforma postępowania sądowoadministracyjnego*, St.Iur.Torun. 2015, nr 2, s. 57 i powołani tamże: K. Sieniawska, P. Skonieczny, *Pojęcie „sądu administracyjnego" w Europejskiej Konwencji o Ochronie praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, „Casus" 1999, nr 2, s. 17; M. Jaworska, *Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w orzecznictwie sądów administracyjnych* [w:] *Współczesne koncepcje ochrony wolności i praw podstawowych*, red. A. Bator, M. Jabłoński, M. Maciejewski, K. Wójtowicz, Wrocław 2013, s. 105.

[94] M. Bogusz opowiada się za przyjęciem rozumienia terminu „sprawa cywilna" w art. 14 ust. 1 MPPOiP według kryteriów utrwalonych na kanwie interpretacji art. 6 ust. 1 Konwencji (M. Bogusz, *Granice przedmiotowe prawa do sądu*…, s. 357).

[95] R. Hauser, *Prawo jednostki do sądu europejskiego*, Warszawa 2017, s. 73–74; J. Chlebny, *Sądownictwo administracyjne w Polsce z perspektywy art. 47 KPP*, EPS 2022, nr 10, s. 33; M. Kowalski, *Prawo do sądu administracyjnego…*, s. 81–82.

wywierają akty *soft-law*, np. rekomendacja w sprawie sądowej kontroli aktów administracyjnych wydana przez Komitet Ministrów Rady Europy[96].

W perspektywie proceduralnej prawo do sądu określa podmioty tego prawa i wskazuje na realne oraz właściwe ukształtowanie instytucji proceduralnych umożliwiających dochodzenie ochrony sądowej[97]. W ujęciu instytucjonalnym prawo do sądu nakazuje oznaczenie konkretnych organów mających cechy sądu, które udzielą jednostce ochrony sądowej[98]. Status niezależnej, bezstronnej, niezawisłej i właściwej władzy sądowniczej (sędziów) musi być unormowany ustawą[99]. Podkreśla się, że prawo do sądu nie może być rozumiane jedynie formalnie (proceduralnie czy instytucjonalnie) jako dostępność drogi sądowej w ogóle, lecz powinno być rozumiane także materialnie – jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej[100].

Prawo do sądu najczęściej ujmowane jest jako zasada prawa lub prawo podmiotowe jednostki[101]. Jako zasada prawna prawo do sądu wyznacza dyrektywę tworzenia prawa dla ustawodawcy i dyrektywę interpretacyjną stosowania prawa[102]. W przypadku wątpliwości w przedmiocie dopuszczalności drogi sądowej, należy je rozstrzygać na rzecz prawa do sądu (*in dubio pro actione*)[103], zgodnie z domniemaniem drogi sądowej oraz zakazem zawężającej wykładni przepisów gwarantujących jednostce prawo do sądu[104].

Jako prawo podmiotowe[105] – prawo do sądu umożliwia jednostce postawienie względem władzy publicznej żądania zapewnienia ochrony prawnej przed właściwym sądem

---

[96] J. Chlebny, *Sądowa kontrola administracji…*, s. 21–33.

[97] S. Lipiec, *Teoretyczno-prawne aspekty zasady prawa do sądu*, „Annales" UMCS 2000, t. XLVII, s. 227–228. Prawo do sądu realizowane jest w głównej mierze dzięki normom prawa procesowego (H. Pietrzykowski, *Prawo do sądu (zagadnienia wybrane)*, PS 1999, nr 11–12, s. 8).

[98] S. Lipiec, *Teoretyczno-prawne aspekty...*, s. 227–228.

[99] A. Bień-Kacała, *Konstytucyjne podstawy prawa do sądu (zasada ustawowej regulacji władzy sądowniczej)*, PPK 2016, nr 3, s. 18–19.

[100] Uchwała TK z 25.01.1995 r., W 14/94, OTK 1995, nr 1, poz. 19.

[101] H. Pietrzykowski, *Prawo do rzetelnego procesu w świetle zmienionej procedury cywilnej*, PS 2005, nr 10, s. 37; A. Kubiak, *Konstytucyjna zasada prawa do sądu w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Łódź 2006, *passim*.

[102] Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (ogólna charakterystyka)*, PiP 1997, z. 11–12, s. 87.

[103] W. Taras, *Glosa do uchwały NSA z dnia 10 kwietnia 2006 r., I OPS 3/06*, OSP 2006, nr 12, s. 136.

[104] R. Mikosz, M. Zirk-Sadowski, *Granice prawa do sądu administracyjnego w Rzeczypospolitej Polskiej*, ZNSA 2007, nr 3, s. 37; Ł. Błaszczak, *Problematyka sprawy cywilnej i drogi sądowej w kontekście zagadnienia sprawy konstytucyjnej i domniemania drogi sądu powszechnego z art. 177 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucjonalizacja postępowania cywilnego*, red. Ł. Błaszczak, Wrocław 2015, s. 37.

[105] Prawo do sądu bywa określane „publicznym prawem podmiotowym" lub „prawem podmiotowym". Określnik „publiczny" w odniesieniu do terminu „prawo podmiotowe" podkreśla złożoną sytuację prawną danego podmiotu, która jest wyznaczana przez normy prawa publicznego ze względu na interes tego podmiotu uznany przez ustawodawcę (P. Przybysz, *Publiczne prawa podmiotowe* [w:] P. Przybysz, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, LEX). P. Górecki wyjaśnia, że różnica pomiędzy prawem podmiotowym a publicznym prawem podmiotowym „tkwi tylko w zakresie roszczenia": w pierwszym przypadku kierowane jest ono do innej jednostki, a w drugim – do państwa „lub innego związku publicznego, o ile zezwala na to norma prawna" (P. Górecki,

o atrybutach niezawisłości, niezależności, bezstronności w postępowaniu sądowym spełniającym wymagania z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP[106]. Prawo do sądu ma naturę dwoistą: z jednej strony stanowi ono autonomiczne (samodzielne) prawo podmiotowe jednostki, a z drugiej – środek do realizacji innych praw i wolności[107].

Prawo do sądu jest złożoną, wieloaspektową konstrukcją prawną, nie tylko co do sposobu rozumienia, lecz także co do treści – elementów, które je konstytuują[108]. W judykaturze Trybunału Konstytucyjnego[109] oraz sądów administracyjnych[110] aprobatę zyskało ujęcie, zgodnie z którym na prawo do sądu składa się w szczególności: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed właściwym sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd. Przedstawione wyliczenie rozszerzono o czwarty element, a mianowicie o prawo jednostki do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy[111]. Ponadto do elementów prawa do sądu zalicza się m.in. prawo do szybkiego i skutecznego

Ochrona publicznych praw podmiotowych w postępowaniu przed sądami administracyjnymi w Polsce, PPiA 2006, nr LXXIV, s. 154; por. również: W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków, s. 174; K. Tomaszewska, *Znaczenie i zakres ochrony publicznych praw podmiotowych a ochrona interesu jednostki*, „Folia Iuridica Wratislaviensis" 2012, nr 1, s. 125; F. Longchamps, *Poglądy nauki niemieckiej i austriackiej na publiczne prawa podmiotowe*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego" 1960, Prawo nr 21, *passim*; M. Maciołek, *O publicznym prawie podmiotowym*, ST 1992, nr 1–2, s. 3–8).

[106] J. Człowiekowska, *Prawo do sądu jako publiczne prawo podmiotowe*, ZNUJ 2006, nr 5, s. 175–184.

[107] E. Tkaczyk, *Konstytucyjne prawo do sądu jako jedna z najważniejszych gwarancji praw człowieka w państwie demokratycznym. Aspekt teoretyczny*, St.PiA 2017, nr 2, s. 44.

[108] Z. Kmieciak, *Podstawowe elementy prawa do sądu* [w:] *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2009, LEX.

[109] Wyroki TK: z 9.06.1998 r., K 28/97, OTK 1998, nr 4, poz. 50; z 10.07.2000 r., SK 12/99, OTK 2000, nr 5, poz. 143; z 13.05.2002 r., SK 32/01, OTK-A 2002, nr 3, poz. 31; z 4.07.2002 r., P 12/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 50; z 24.02.2003 r., K 28/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 13; z 11.01.2005 r., SK 60/03, OTK-A 2005, nr 1, poz. 2; z 13.12.2005 r., SK 53/04, OTK-A 2005, nr 11, poz. 134; z 7.03.2006 r., SK 11/05, OTK-A 2006, nr 3, poz. 27; z 4.12.2006 r., P 35/05, OTK-A 2006, nr 11, poz. 167; z 18.12.2007 r., SK 54/05, OTK-A 2007, nr 11, poz. 158; z 11.05.2016 r., SK 16/14, OTK-A 2016, poz. 21.

[110] Postanowienie WSA w Warszawie z 22.02.2008 r., III SA/Wa 188/08, LEX nr 1071976; postanowienie NSA z 17.03.2008 r., II FZ 99/08, LEX nr 1042925; postanowienie WSA w Gliwicach z 4.11.2009 r., III SA/Gl 1167/09, LEX nr 1945393; postanowienie WSA w Gdańsku z 10.04.2013 r., I SA/Gd 991/12, LEX nr 1306339; postanowienie NSA z 24.03.2015 r., II OSK 299/15, LEX nr 1780608; wyrok NSA z 24.03.2015 r., II OSK 2020/13, LEX nr 2087386; postanowienie NSA z 17.11.2015 r., II OSK 2670/15, LEX nr 1990818; postanowienie NSA z 18.06.2018 r., I FZ 112/18, LEX nr 2505087.

[111] Wyrok TK z 24.10.2007 r., SK 7/06, OTK-A 2007, nr 9, poz. 108; wyrok TK z 14.11.2007 r., SK 16/05, OTK-A 2007, nr 10, poz. 124; wyrok TK z 24.06.2008 r., P 8/07, OTK-A 2008, nr 5, poz. 84; wyrok TK z 21.10.2008 r., SK 51/04, OTK-A 2008, nr 8, poz. 140; wyrok TK z 4.11.2010 r., K 19/06, OTK-A 2010, nr 9, poz. 96; M. Szwast, *Granice przekazywania kompetencji referendarzom sądowym w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, ZNSA 2014, nr 4, s. 59.

wykonania[112], wygzekwowania wyroku sądowego[113]. Podobny katalog elementów prawa do sądu wywodzi się z regulacji art. 6 ust. 1 Konwencji[114].

Dostęp do sądu ma charakter pierwotny względem pozostałych elementów prawa do sądu, które wynikają z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Wszczęcie postępowania sądowego jest chronologicznie pierwszym etapem realizacji prawa do sądu[115]. Dopiero po możliwości przekroczeniu tego „progu" znaczenia nabierają pozostałe elementy składowe prawa do sądu[116].

W świetle art. 45 ust. 1 Konstytucji RP zakres podmiotowy prawa do sądu przysługuje „każdemu", natomiast z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP wynika, że „nikomu" nie można zamykać drogi sądowej w zakresie naruszonych praw[117]. Prawo do sądu jest więc prawem powszechnym[118]. Przysługuje każdej osobie fizycznej, każdej osobie prawnej i każdej jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej[119]. Adresatem prawa do sądu jest obywatel polski, cudzoziemiec, apatryda[120]. Podmiotem prawa do sądu nie jest jednak organ władzy publicznej[121].

Z kolei przedmiotowy zakres prawa do sądu wyznaczony jest przez pojęcie sprawy, obejmujące wszelkie sytuacje, w których pojawia się konieczność rozstrzygania o sytuacji prawnej danego podmiotu w relacji z innymi równorzędnymi podmiotami lub w relacji z władzą publiczną, a jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność

---

[112] A. Zieliński, *Postępowanie przed NSA w świetle „prawa do sprawiedliwego procesu sądowego*", PiP 1992, nr 7, s. 17.

[113] Wyrok TK z 4.11.2010 r., K 19/06, OTK-A 2010, nr 9, poz. 96; M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, *Prawo do sądu* [w:] *Prawa i wolności I i II generacji*, red. A. Florczak, B. Bolechów, Toruń 2006, s. 137.

[114] W orzecznictwie ETPC przyjęto, że prawo do sądu obejmuje: prawo uruchomienia procedury przed sądem, prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami rzetelności, prawo do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą, prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie, prawo do skutecznej kontroli sądowej (E. Wójcicka, *Źródła standardów prawnych* [w:] *Sądowa kontrola administracji publicznej w Europie*…, red. E. Wójcicka, LEX). Prawo do sądu ustanowionego ustawą zostało wyraźnie skonkretyzowane m.in. w zakresie poprawności procesu nominacyjnego sędziów (G. Borkowski, K. Gajda-Roszczynialska, *Prawidłowość procesów nominacyjnych a prawo do sądu ustanowionego ustawą. Uwagi na tle wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 19.12.2020 r., Ástráðsson przeciwko Islandii, cz. 2*, PS 2021, nr 7–8, s. 35).

[115] R. Mikosz, M. Zirk-Sadowski, *Granice prawa do sądu administracyjnego*…, s. 36.

[116] Wyrok TK z 9.06.1998 r., K 28/97, OTK 1998, nr 4, poz. 50.

[117] Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji*…, s. 91–92; M. Romańska, *Realizacja prawa do sądu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (wybrane zagadnienia)* [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003, s. 541; T. Woś, *Czy dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne realizuje konstytucyjną zasadę prawa do sądu?* [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie*…, red. J. Filipek, s. 755; K. Bochnia, *Prawo do sądu* [w:] *Konstytucyjne podstawy ochrony praw człowieka*, red. R. Koper, Katowice 2017, s. 28–29.

[118] M. Romańska, *Realizacja prawa do sądu…,* s. 541.

[119] B. Chludziński, *Prawo do sądu…*, s. 54.

[120] Orzeczenie TK z 25.02.1992 r., K 4/91, OTK 1992, nr 1, poz. 2; wyrok TK z 9.06.1998 r., K 28/97, OTK 1998, nr 4, poz. 50; wyrok TK z 20.09.2006 r., SK 63/05, OTK 2006, nr 8, poz. 108.

[121] M. Radajewski, *Treść i gwarancje prawa do sądu* [w:] *Identyfikacja treści prawa do sądu – wybrane zagadnienia*, red. O. Hałub-Kowalczyk, M. Jabłoński, M. Radajewski, Wrocław 2019, s. 34.

rozstrzygania o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku[122]. Pojęcie sprawy nie obejmuje sporów, w których stroną nie jest chociaż jeden podmiot spoza organizacji władzy publicznej[123]. Analizowane pojęcie sprawy obejmuje nie tylko „spory", które w drodze sądowej mają być rozstrzygnięte, ale także ubieganie się o ochronę prawną[124]. Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że jednostka ma prawo zwrócić się do sądu, gdy potrzebuje definitywnego ustalenia swojego statusu prawnego i potwierdzenia przebywania pod opieką prawa[125]. Podkreślono, że art. 45 ust. 1 Konstytucji RP obejmuje „wszelkie sytuacje, w których pojawia się konieczność rozstrzygania o prawach danego podmiotu"[126]. Zdaniem M. Bogusza art. 45 ust. 1 Konstytucji RP powinien być wykładany tak, aby „każda sprawa mająca dostateczną doniosłość z punktu widzenia sytuacji prawnej jednostki mogła być rozstrzygnięta przez sąd bądź bezpośrednio, bądź też pośrednio – w drodze kontroli przez sąd aktu organu niesądowego kształtującego sytuację prawną jednostki"[127]. W przeciwieństwie do art. 6 ust. 1 Konwencji czy art. 14 ust. 1 MPPOiP konstrukcji „sprawy" nie powiązano ani ze sprawą cywilną, ani ze sprawą karną. Trybunał Konstytucyjny uważa, że Konstytucja RP zapewnia szerszy zakres dostępu do sądu niż wiążące Polskę normy prawa międzynarodowego, obejmujący także sprawy z zakresu prawa administracyjnego[128]. Jeżeli „sprawa" dotyczy kontroli działalności administracji publicznej, to można przy analizie dopuszczalności drogi sądowej uwzględniać art. 184 Konstytucji RP[129]. Zgodnie z art. 184 Konstytucji RP: „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej". Przepis ten wprowadza gwarancję zasady sądowej kontroli administracji publicznej[130]. W orzecznictwie uznano, że użyte w art. 184 Konstytucji RP sformułowanie „działalność administracji publicznej" powinno być wykładane szeroko, ale „w aspekcie przedmiotowym musi odnosić się ono do stosowania prawa administracyjnego"[131] i oznacza „bezpośrednią, praktyczną realizację zadań państwa przez powołane do tego organy

[122] Wyrok TK z 24.10.2007 r., SK 7/06, OTK-A 2007, poz. 9.
[123] Wyrok TK z 9.06.1998 r., K 28/97, OTK 1998, nr 4, poz. 50.
[124] P. Sarnecki, *Komentarz do art. 45* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, LEX, pkt 3.
[125] Wyrok TK z 16.03.1999 r., SK 19/98, OTK 1999, nr 3, poz. 36.
[126] Postanowienie TK z 3.04.2006 r., Ts 209/05, OTK-B 2006, nr 5, poz. 227.
[127] M. Bogusz, *Granice przedmiotowe prawa do sądu*…, s. 361.
[128] Wyrok TK z 18.05.2004 r., SK 38/03, OTK-A 2004, nr 5, poz. 45.
[129] Wyrok TK z 14.06.1999 r., K 11/98, OTK 1999, nr 5, poz. 97.
[130] K.B. Zielińska, *Prawo do sądu w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2009, s. 50 [rozprawa doktorska niepublikowana].
[131] Postanowienie NSA z 7.07.2021 r., III OSK 5006/21, LEX nr 3194434.

państwa, zgodnie z przepisami prawa materialnego, które normują treść zadań państwa a w następstwie konsekwencje prawne dla stosunków prawnych, bądź przez ich kształtowanie z mocy prawa bądź jako podstawy władczej indywidualizacji w przewidzianej w przepisach prawa materialnego formie”[132]. Kontrolę sprawowaną przez sądy administracyjne można określić mianem „kontroli sądowej”[133] lub – ściślej ujmując – „kontroli sądowoadministracyjnej”[134]. Unormowanie art. 184 Konstytucji RP, podobnie jak art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, stanowi „rozwinięcie”[135] oraz „ustrojowe uzupełnienie”[136] prawa do sądu. To art. 45 ust. 1 Konstytucji RP współkształtuje kierunek i wynik wykładni normy prawnej z art. 184 Konstytucji RP tak, aby zapewnić jednostce ochronę sądową (ochronę sądowoadministracyjną) w każdej „sprawie” z zakresu kontroli działalności administracji publicznej. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że prawo do sądu musi w szczególności zapewniać kontrolę sądową decyzji administracyjnych[137]. W tej perspektywie ogólna konstrukcja prawa do sądu jest konkretyzowana w doktrynie prawa administracyjnego, która traktuje o prawie do sądu administracyjnego[138].

W świetle powyższych rozważań uprawnione jest przyjęcie, że kontrola decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. stanowi „sprawę” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a równocześnie „kontrolę działalności administracji publicznej”, o której mowa w art. 184 Konstytucji RP. W konsekwencji analizując regulację sprzeciwu od decyzji

---

[132] Postanowienie NSA z 9.10.2012 r., I OSK 1875/12, CBOSA.

[133] Sądową kontrolę administracji – w zależności od przyjmowanych kryteriów definicyjnych – mogą sprawować organy władzy sądowniczej (nie tylko sądy administracyjne), a nawet organy administracji publicznej lub inne organy państwowe, o ile przebiega ona według reguł właściwych postępowaniu sądowemu – zob. J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2007, s. 133.

[134] Kontrolą sądowoadministracyjną jest kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez sądy administracyjne.

[135] M. Kotulski, *Zasada prawa do sądu – wybrane uwagi na tle sądownictwa administracyjnego w Polsce* [w:] *Jednostka a państwo na przestrzeni wieków*, red. J. Radwanowicz-Wanczewska, P. Niszczyporuk, K. Kuźmicz, Białystok 2008. 183.

[136] B. Majchrzak, *Polska* [w:] *Elementy ustrojowo-funkcjonalne sądownictwa administracyjnego w wybranych państwach europejskich*, red. B. Majchrzak, Warszawa 2020, s. 182.

[137] Wyrok TK z 14.06.1999 r., K 11/98, OTK 1999, nr 5, poz. 97; wyrok TK z 13.01.2015 r., SK 34/12, OTK-A 2015, nr 1, poz. 1; wyrok TK z 15.11.2000 r., P 12/99, OTK 2000, nr 7, poz. 260.

[138] M. Kowalski, *Prawo do sądu administracyjnego*…, s. 23, 241; K. Sobieralski, *Rozpoznanie sprawy sądowoadministracyjnej*, Wrocław 2019, s. 38; M. Dąbrowski, *Prawo do sądu administracyjnego w świetle standardów wynikających z treści art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, PPK 2016, nr 3, s. 110−112; E. Bojanowski [w:] E. Bojanowski, Z. Cieślak, J. Lang, *Postępowanie*..., s. 220–221; por. także polemicznie: J. Człowiekowska, *Prawo do sądu a rozgraniczenie właściwości między sądem powszechnym a sądem administracyjnym* [w:] *Pogranicze prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2019, LEX. Występują również takie terminy, jak: prawo do sądu w prawie administracyjnym (J. Zimmermann, *Prawo do sądu w prawie administracyjnym*, RPEiS 2006, z. 2, s. 307–321), prawo do sądu w sprawach z zakresu administracji publicznej (M. Kotulski, *Zasada prawa do sądu*…, s. 184), prawo do sądu w sprawach administracyjnych (K. Muzyczka, *Prawo do sądu w sprawach administracyjnych,* ZNSA 2022, nr 3, s. 75–86; P. Przybysz, *Prawo do sądu w sprawach administracyjnych* [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knosal, A. Matan, G. Łaszczyca, Kraków 1999, s. 355).

kasacyjnej, nie można tracić z pola rozważań standardu konstytucyjnego wynikającego z przytoczonych przepisów.

Sprawę ze sprzeciwu musi rozpoznać sąd właściwy, niezależny, niezawisły, bezstronny. Sądem właściwym jest ten, który zapewnia stronom ochronę prawną odpowiednią do przedmiotu postępowania[139]. Niejednokrotnie pojęcie niezawisłości odnosi się do pozycji sędziów, a pojęcie niezależności – do pozycji sądów[140]. Przyjmując tę perspektywę, nie można jednak zapominać o tym, że niezależne sądy orzekają przez niezawisłych sędziów[141]. A. Machnikowska podsumowuje, że niezawisłość sędziego decyduje o niezależności sądów, a niezależność sądów wzmacnia niezawisłość sędziego[142]. Podobieństwa zachodzą także między konstrukcją bezstronności i niezawisłości[143]. Wskazuje się, że niezawisłość obejmuje: 1) bezstronność w stosunku do uczestników postępowania; 2) niezależność wobec organów (instytucji) pozasądowych; 3) samodzielność sędziego wobec władz i innych organów sądowych; 4) niezależność od wpływu czynników politycznych, zwłaszcza partii politycznych; 5) wewnętrzną niezależność sędziego[144]. Według innych ujęć niezawisłość odnosi się do pozycji sędziego i sądu w systemie władz publicznych, zaś bezstronność – dotyczy niezależności wobec stron konkretnej sprawy[145]. Nie budzi wątpliwości, że kryterium niezawisłości stanowi najważniejszą cechą odróżniającą sąd administracyjny od organu administracji publicznej, a sędziego od urzędnika[146]. W przeciwieństwie do sądów organy

[139] A. Kisielewicz, *Właściwość sądów administracyjnych i sądów powszechnych w sprawach konkursów na stanowisko* [w:] *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, red. Red. M. Błachucki, T. Górzyńska, Warszawa 2011, s. 110; W. Sanetra, *Sąd właściwy w rozumieniu Konstytucji RP*, PS 2011, nr 9, s. 13–14; M. Jaworska, *Konstytucyjna formuła prawa do „sądu właściwego" a sprawowana przez sądy administracyjne kontrola działalności administracji publicznej*, PPK 2012, nr 3, s. 222; E. Wójcicka, *Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między sądami administracyjnymi a sądami powszechnymi – od Trybunału Kompetencyjnego do współczesności*, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania" 2016, t. 9, s. 174; R. Lewicka, *Realizacja prawa do sądu a spory kompetencyjne w świetle nowych regulacji prawnych*, PiP 2004, nr 11, s. 71.

[140] B. Banaszak, *Konstytucyjne i ustawowe uwarunkowania niezawisłości sędziowskiej*, „Iustitia" 2014, nr 1, s. 6; A. Zieliński, *Wokół reformy polskiego sądownictwa*, PiP 2009, nr 2, s. 12.

[141] K. Markiewicz, *Niezawisłość i niezależność sądu jako gwarancja dostępu do ochrony prawnej* [w:] *Dostęp do ochrony prawnej w postępowaniu cywilnym*, red. K. Flaga-Gieruszyńska, R. Flejszar, E. Marszałkowska-Krześ, Warszawa 2021, Legalis.

[142] A. Machnikowska, *Zasady Konstytucji RP i ich interpretacja* [w:] A. Machnikowska, *O niezawisłości sędziów i niezależności sądów w trudnych czasach. Wymiar sprawiedliwości w pułapce sprawności*, Warszawa 2018, LEX.

[143] Wyrok ETPC z 9.06.1998 r., 22678/93, Incal v. Turcja, LEX nr 78974.

[144] Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji*…, s. 99–100.

[145] L. Garlicki, *Pojęcie i cechy „sądu" w świetle orzecznictwa Europejskiej Konwencji Praw Człowieka* [w:] *Trzecia władza. Sądy i Trybunały w Polsce,* red. A. Szmyt, Gdańsk 2008, s. 149.

[146] Wyrok TS z 11.06.1987 r., 14/86, Pretore do Salo v. Osoby Nieznane, LEX nr 129533; M. Jaśkowska, *Zacieranie granic między administracyjnym a sądowym stosowaniem prawa i kończącymi je aktami* [w:] *Fenomen prawa administracyjnego*. *Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019, LEX.

administracji publicznej nie korzystają z przymiotu niezawisłości[147]. Podstawowa racja istnienia sądowej kontroli administracji publicznej to właśnie niezawisłość, która gwarantuje bezstronność i niezależność kontroli sądowoadministracyjnej[148].

Skoro sprawa ze sprzeciwu podlega standardowi prawa do sądu, to także postępowanie wywołane sprzeciwem należy oceniać pod kątem standardu ponadustawowego postępowania sądowego.

Według art. 45 ust. 1 Konstytucji RP rozpatrzenie sprawy przed sądem powinno odznaczać się trzema cechami: 1) sprawiedliwością, 2) jawnością, 3) brakiem nieuzasadnionej zwłoki[149]. Cechy postępowania, które czynią zadość art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, występują wspólnie w koncepcji (zasadzie) sprawiedliwości proceduralnej[150]. W perspektywie art. 6 ust. 1 EKPC koncepcję sprawiedliwości proceduralnej wyraża prawo do sprawiedliwego (rzetelnego) procesu (*right to fair trial*)[151].

Z ustaleń Z. Kmieciaka wynika, że koncepcja sprawiedliwości proceduralnej wyraża „zespół wartości, będących podstawą oceny pewnego procesu, niezależnie od następstw (wyniku) tego procesu”[152]. Nie istnieje jeden stały katalog elementów definiujących postępowanie jako sprawiedliwe[153]. Różnorodne ujęcia sprawiedliwości proceduralnej mają jednak najczęściej pewne wspólne „jądro”, oznaczające stworzenie podmiotowi prawa do sądu gwarancji procesowych: 1) bycia wysłuchanym (uprawnienie stron do przedstawienia swojego stanowiska); 2) poznania ujawnionych w czytelny sposób motywów rozstrzygnięcia, w stopniu umożliwiającym weryfikację sposobu myślenia sądu, w celu uniknięcia dowolności czy wręcz

---

147 S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 185–186; M. Oleś, *O możliwości i zasadności posługiwania się pojęciem samodzielności jurysdykcyjnej organu administracyjnego*, PPP 2022, nr 2, s. 42, 50–51.

148 R. Suwaj, *Sądowa kontrola działań administracji publicznej jako przejaw judycjalizacji postępowania administracyjnego*, SPu 2009, nr 9, s. 213; W. Piątek, *Glosa do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 maja 2021 r., I FPS 1/21*, OSP 2022, nr 10, poz. 176.

149 Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji*…, s. 101–141; M. Florczak-Wątor, *Prawo do sądu jako prawo jednostki i jako gwarancja horyzontalnego działania praw i wolności*, PPK 2016, nr 3, s. 56–57.

150 Wyrok TK z 16.11.2011 r., SK 45/09, OTK-A 2011, nr 9, poz. 97.

151 F. Radoniewicz, *Prawo do sądu w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – zagadnienia wybrane (cz. I)*, PPK 2017, nr 2, s. 169–170.

152 Z. Kmieciak, *Idea sprawiedliwości proceduralnej w prawie administracyjnym (Założenia teoretyczne i doświadczenia praktyki)*, PiP 1994, nr 10, s. 55; por. również: M. Borucka-Arctowa, *Sprawiedliwość proceduralna a orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i jego rola w okresie przemian systemu prawa* [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa 1996, s. 25–29; T.T. Koncewicz, *Sądowa sprawiedliwość proceduralna w prawie europejskim*, GSP 2016, t. XXXV, s. 173–175; M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*, Warszawa 2011, s. 49.

153 W. Lang, J. Wróblewski, *Współczesna filozofia i teoria prawa w USA*, Warszawa 1986, s. 258–260; K. Osajda, *Zasada sprawiedliwości proceduralnej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a Kodeks postępowania cywilnego*, red. T. Ereciński, K. Weitz, Warszawa 2010, s. 435.

arbitralności w działaniu sądu; 3) zapewnienia przewidywalności dla uczestnika postępowania, przez odpowiednią spójność i wewnętrzną logikę mechanizmów, którym jest poddany[154]. Do katalogu wartości sprawiedliwości proceduralnej dodaje się niezależność, bezstronność i niezawisłość sędziowską, traktowanie jawności procesu jako zasady, rozpatrzenie sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki[155], a także prawo zaskarżania orzeczeń w pierwszej instancji[156]. Układ i mechanizmy postępowania powinny cechować się przejrzystością[157].

Koncepcja sprawiedliwości proceduralnej ma charakter uniwersalny, odnosi się do wszystkich stadiów i rodzajów postępowań sądowych, także w postępowaniu sądowoadministracyjnym[158]. Również postępowanie sądowoadministracyjne wywołane sprawą ze sprzeciwu można oceniać pod kątem wzorca, jakim jest sprawiedliwość proceduralna.

Uzupełniająco należy wskazać, że prawo do sądu nie jest prawem absolutnym[159]. Nie daje wszystkim podmiotom pełnej swobody angażowania wymiaru sprawiedliwości we wszystkich przypadkach uznawanych przez te podmioty za wymagające interwencji sądu[160]. Innymi słowy, prawo do sądu „nie jest uprawnieniem uniwersalnym i potencjalnym każdej jednostki w każdej sytuacji”[161]. Źródłem ograniczeń jest art. 31 ust. 3 Konstytucji RP[162], przy czym dopuszczalność limitowania prawa do sądu wymaga uwzględnienia art. 77 ust. 2 Konstytucji RP[163]. Przesłanki dopuszczalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności muszą wystąpić kumulatywnie i są następujące: 1) ustawowa forma ograniczeń; 2) funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wartości wskazanych enumeratywnie

[154] Wyrok TK z 31.03.2005 r., SK 26/02, OTK-A 2005, nr 3, poz. 29; wyrok TK z 20.10.2010 r., P 37/09, OTK-A 2010, nr 8, poz. 79; wyrok TK z 16.01.2006 r., SK 30/05, OTK-A 2006, nr 1, poz. 2; wyrok TK z 21.07.2009 r., K 7/09, OTK-A 2009, nr 7, poz. 113; wyrok TK z 16.01.2006 r., SK 30/05, OTK-A 2006, nr 1, poz. 2; wyrok TK z 26.02.2008 r., SK 89/06, OTK-A 2008, nr 1, poz. 7; wyrok TK z 20.05.2008 r., P 18/07, OTK-A 2008, nr 4, poz. 61; P. Jeżak, *Sprawiedliwość proceduralna jako gwarancja ochrony praw jednostki w postępowaniu sądowym*, Warszawa 2019, s. 98–121 [rozprawa doktorska niepublikowana].
[155] Wyrok TK z 26.02.2008 r., SK 89/06, OTK-A 2008, nr 1, poz. 7.
[156] Wyrok TK z 4.03.2008 r., SK 3/07, OTK-A 2008, nr 2, poz. 25.
[157] R. Hauser, *Wstępne założenia nowelizacji ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, PiP 2013, nr 2, s. 31.
[158] M. Kłopocka-Jasińska, *Konstytucyjny model ochrony sądowej w sprawach administracyjnych*, Wrocław 2024, s. 295.
[159] Z. Kmieciak, *O definicji prawa do sądu raz jeszcze*, PiP 2003, 3, s. 102; wyrok ETPC z 21.09.2004 r., 42049/98, Związek Nauczycielstwa Polskiego v. Polska, LEX nr 122910; wyrok TK z 10.05.2000 r., K 21/99, OTK 2000, nr 4, poz. 109; wyrok TK z 27.05.2008 r., SK 57/06, OTK 2008, nr 4 poz. 63; wyrok TK z 18.07.2012 r., K 14/12, OTK 2012, nr 7, poz. 82.
[160] Postanowienie TK z 28.05.2003 r., SK 33/02, OTK-A 2003, nr 5, poz. 47.
[161] Postanowienie TK z 25.04.2006 r., Ts 206/05, OTK-B 2006, nr 5, poz. 223.
[162] Przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji RP stanowi: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.
[163] Wyrok TK z 6.06.2018 r., K 53/16, OTK-A 2018, nr 38.

w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP; 3) istnienie konieczności ograniczeń, przy braku innych środków skutecznie służących temu celowi; 4) zakaz naruszania istoty danej wolności lub prawa[164]. Także zasada sprawiedliwości nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom, które określa art. 31 ust. 3 Konstytucji RP[165]. Zasadę sprawiedliwości proceduralnej ustawodawca może, w pewnym zakresie, limitować („poświęcić") przez wzgląd na inne wartości prawnie doniosłe[166], w tym inne wartości wpisujące się w koncepcję sprawiedliwości proceduralnej. Jak zwrócili uwagę M. Pułło oraz A. Skóra, mogą one pozostawać względem się w opozycji[167]. Na ustawodawcy i na organie prowadzącym postępowanie ciąży obowiązek takiego wyważenia wartości kolizyjnych względem siebie, aby postępowanie czyniło zadość wymogowi sprawiedliwości proceduralnej. Jeżeli racje te nie zostaną odpowiednio wyważone, wówczas art. 45 ust. 1 Konstytucji RP doznaje uszczerbku. Przedmiotem rozważań zawartych w kolejnych rozdziałach będzie to, czy ustawodawca w sposób właściwy wyważył w konstrukcji prawnej sprzeciwu poszczególne wartości procesowe składające się na prawo do sądu, w tym zwłaszcza sprawiedliwość proceduralną[168].

1.3. Pojęcie „środek zaskarżenia" w postępowaniu sądowoadministracyjnym

1.3.1. Pojęcie „środek zaskarżenia" i pojęcia pokrewne

Możliwość kwalifikacji sprzeciwu jako „środka zaskarżenia" wymaga zdefiniowania tego pojęcia. Trzeba jednak podkreślić, że w polskich systemach procesowych występowały różne nazwy instytucji służących zaskarżeniu orzeczeń.

Śledząc historycznie rozwój terminologii, należy zwrócić uwagę na pojęcie „środek prawny", którym posługiwał się już polski prawodawca przedwojenny[169]. Uznaje się, że

[164] Wyrok TK z 14.12.2005 r., SK 22/05, OTK-A 2005, nr 11, poz. 135.
[165] Wyrok TK z 30.10.2012 r., SK 8/12, OTK-A 2012, nr 9, poz. 111.
[166] Wyrok TK z 12.07.2011 r., SK 49/08, OTK-A 2011, nr 6, poz. 55.
[167] M. Pułło, A. Skóra, *O niektórych problemach filozoficznych prawa administracyjnego prawa procesowego* [w:] T. Bąkowski, E. Bojanowski, R. Giętkowski, M. Pułło, A. Skóra, K. Żukowski, *O niektórych problemach filozoficznych administracyjnego prawa materialnego, administracyjnego prawa procesowego oraz prawa ustrojowego administracji publicznej*, GSP 2007, t. XVIII, s. 36–37.
[168] Ocena właściwego wyważenia zasad sprawiedliwości proceduralnej w konstrukcji postępowania ze sprzeciwu stanowi przedmiot dalszych rozważań niniejszej pracy, por. np. podrozdziały 5.3.4 i 5.5.1.
[169] Już w dekrecie z dnia 5 lutego 1919 r. w przedmiocie podatku majątkowego (Dz. Praw P. Pol. Nr 12, poz. 135) wskazano w art. 34: „O wymiarze kwoty podatku zawiadamia się podatnika za pomocą nakazu płatniczego, który ma zawierać wyjaśnienia podstaw wymiaru, pouczenia o środkach prawnych i terminach zapłaty"; por. również art. 6 dekretu z dnia 7 lutego 1919 r. o wywozie towarów zagranicę, przywozie z zagranicy i przewozie tranzytowym (Dz. Praw P. Pol. Nr 15, poz. 216), art. 79 ustawy z dnia 19 maja 1920 r. o obowiązkowem ubezpieczeniu na wypadek choroby (Dz. U. Nr 44, poz. 272). Zgodnie z ustawą z dnia 1 sierpnia 1923 r. w sprawie środków prawnych od orzeczeń władz administracyjnych (Dz. U. Nr 91, poz. 712) „środkami prawnymi" były

określenie „środek prawny” jest zapożyczeniem z języka niemieckiego (*das Rechtsmittel*)[170]. Chociaż w uchwalonym w 1960 r. k.p.a. nie posłużono się *explicite* tym pojęciem, nie zniknęło ono z języka prawnego[171]. Omawiane sformułowanie nie doczekało się ujednoznacznienia, a ustawodawca okresu powojennego określał „środkami prawnymi” także np. instytucje prawne, za pomocą których organy administracji państwowej miały realizować zadania publiczne[172] lub które – ogólnie – dotyczyły wykonania celów stawianych administracji państwowej[173]. Aktualnie obowiązujące regulacje często posługują się określeniem „środki prawne”, chociaż w dalszym ciągu nie nabrało ono jednorodnej koncepcji znaczeniowej[174]. Z kolei pojęcie środka zaskarżenia pojawiło się w polskim języku prawnym znacznie później niż „środki prawne”, bo dopiero w drugiej połowie XX wieku[175]. W tym – bądź zbliżonym – znaczeniu występuje do dnia dzisiejszego, przede wszystkim w przepisach prawa procesowego, np. w przepisach ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego[176] (dalej: „k.p.k.”)[177] czy k.p.c.[178] Nie mogło go zabraknąć także w unormowaniach systemu prawa

odwołania od orzeczeń i zarządzeń wydanych przez władze administracyjne w pierwszej instancji, które rozpatrywane były przez instancje odwoławcze. Pojęcie środków prawnych pojawiło się także w ustawie z dnia 31 lipca 1924 r. o środkach prawnych przeciw orzeczeniom i zarządzeniom władz szkolnych (Dz. U. Nr 76, poz. 748 z późn. zm) i w r.p.a. z 1928 r.

[170] Stanowiło to jedną z konsekwencji faktu, że ustawa z dnia 1 sierpnia 1923 r. w sprawie środków prawnych od orzeczeń władz administracyjnych była wzorowana na przepisach austriackiej ustawy z dnia 12 maja 1896 r. o postępowaniu w sprawie środków prawnych, zob. P. Przybysz, *Administracyjne środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 2012, s. 26; por. też R. Hauser, W. Piątek, A. Skoczylas [w:] *System prawa administracyjnego. Tom 10*…, s. 395.

[171] Art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 grudnia 1957 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 1958 r. Nr 1, poz. 1) stanowił, że opłatę skarbową pobiera się „od podań i załączników do podań wnoszonych do organów władzy i administracji państwowej, nie wyłączając środków odwoławczych i innych środków prawnych, przewidzianych w przepisach o postępowaniu administracyjnym lub podatkowym”. Regulacje u.p.e.a., według brzmienia z 1966 r., stanowiły o „założeniu środka prawnego” (art. 59 § 1–2 u.p.e.a.).

[172] Zgodnie z art. 147 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 41, poz. 185): „Rada Ministrów: 1) rozpatruje sprawozdania wojewodów i ocenia ich działalność, 2) określa zasady realizacji zadań, w szczególności przez wykorzystanie ustawowo przewidzianych narzędzi ekonomicznych i środków prawnych”.

[173] W preambule do ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. Nr 3, poz. 6) stwierdzono: „Polska Rzeczpospolita Ludowa zapewnia ochronę i racjonalne kształtowanie środowiska, stanowiącego dobro ogólnonarodowe oraz tworzy warunki sprzyjające urzeczywistnieniu prawa obywateli do wszechstronnego korzystania z wartości środowiska. Kierując się powyższymi zasadami konstytucyjnymi uznaje się za niezbędne: (…) określenie środków prawnych zapewniających korzystanie ze środowiska zgodnie z potrzebami społecznymi”.

[174] Przykładowo przez „środki prawne” ustawodawca rozumie roszczenia prywatnoprawne – zob. tytuł rozdziału „Zasada równego traktowania i środki prawne dla jej ochrony”, zawartego w ustawie z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1175 z późn. zm.), instrumenty prowadzenia sporu – zob. np. ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 581 z późn. zm.).

[175] Przykładowo art. 137 § 1 ustawy karnej skarbowej z dnia 13 kwietnia 1960 r. (Dz. U. Nr 21, poz. 123.): „W przypadkach określonych w niniejszej ustawie od rozstrzygnięć służą środki zaskarżenia: odwołanie, żądanie skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego i zażalenie”.

[176] Tekst jedn. Dz.U. z 2025 r. poz. 46 z późn. zm.

[177] Np. art. 76 i art. 100 § 4 k.p.k.

[178] Np. art. 124 § 4 i 5, art. 327 § 1 i 4 k.p.c.

administracyjnego: ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[179] (dalej: „u.p.e.a.")[180], k.p.a.[181], p.p.s.a.[182]

Pojęcia środków prawnych i środków zaskarżenia stanowiły przedmiot zainteresowania nauki. W doktrynie postępowania cywilnego uznano, że „terminem pierwotnym" było pojęcie środka prawnego[183]. A. Akerberg wskazywał, że pojęcie środków prawnych wywodzi się z tradycji rzymskiej (*remedium iuris*) i w tym kontekście oznaczać powinno „środek do uzdrowienia (remedium) wadliwego orzeczenia sądowego"[184]. Po wprowadzeniu k.p.c. centralną pozycję w polu zainteresowania doktryny postępowania cywilnego – w miejsce „środków prawnych" – zajęło pojęcie środków zaskarżenia[185]. S. Hanausek pojęciem środków zaskarżenia objęła „wszystkie środki prawne, zmierzające bezpośrednio do obalenia orzeczenia sądowego lub do jego zmiany"[186]. Za cechę charakteryzującą środki zaskarżenia S. Hanausek uznała istnienie związku przyczynowego pomiędzy nimi a wydanym już orzeczeniem, natomiast istnienie orzeczenia było warunkiem zaskarżenia[187]. Celem wnoszącego środek zaskarżenia („środek odwoławczy") było z reguły poddanie kontroli zarówno „samej działalności sądu pierwszej instancji" (czyli procesu przed sądem pierwszej instancji), jak i „wyników tej działalności", czyli orzeczenia[188]. A. Oklejak za punkt wyjścia definicji „środka zaskarżenia" przyjął pojęcie zaskarżalności, pod którym kryje się „przewidziana przez prawo procesowe możliwość (dopuszczalność) żądania przez legitymowany podmiot kontroli prawidłowości (legalności i zasadności) orzeczeń sądowych (lub organów zastępczych sądu)"[189]. Podobne rozumienie określenia „środki zaskarżenia" upowszechniło się w późniejszej nauce[190]. Jak dodatkowo zauważył T. Ereciński, doktryna posługiwała się pojęciem

[179] Tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 132 z późn. zm.
[180] Np. art. 34 § 2 pkt 3 lit. b u.p.e.a.
[181] Por. art. 189h § 4 pkt 1 k.p.a.
[182] Por. podrozdział 1.3.2.
[183] B. Bladowski, *Zażalenie w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1975, s. 8–11.
[184] A. Akerberg, *Środki odwoławcze. Komentarz do art. 393–441 Kodeksu Postępowania Cywilnego*, Warszawa 1933, s. 11.
[185] W. Siedlecki podkreślał, że problemy związane z zaskarżeniem orzeczeń sądowych były przedmiotem „szczególnego zainteresowania" w toku prac kodyfikacyjnych – W. Siedlecki, *System środków zaskarżenia według nowego kodeksu postępowania cywilnego*, PiP 1965, z. 5–6, s. 693.
[186] S. Hanausek, *System zaskarżania orzeczeń sądowych w nowym polskim postępowaniu cywilnym*, SC 1967, t. IX, s. 142.
[187] *Ibidem*, s. 141.
[188] S. Hanausek, *Orzeczenie sądu rewizyjnego w procesie cywilnym*, Warszawa 1966, s. 17.
[189] A. Oklejak, *Z problematyki zaskarżalności…*, s. 218.
[190] W. Siedlecki [w:] *System prawa procesowego cywilnego, t. III. Zaskarżanie orzeczeń sądowych,* red. W. Siedlecki, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1986, s. 25–27. M. Michalska-Marciniak, *Konstytucyjne podstawy środków zaskarżenia w prawie polskim* [w:] *Wokół problematyki środków zaskarżenia w postępowaniu cywilnym*, red. M. Michalska-Marciniak, Sopot 2015, s. 23; D. Mróz-Szarmach, *Interes prawny w zaskarżeniu orzeczenia w cywilnym postępowaniu rozpoznawczym*, Warszawa 2020, s. 216; W. Broniewicz, *Postępowanie*

środka prawnego bez większej konsekwencji, zasadniczo wiążąc je z określeniem ogółu środków zaskarżenia[191].

Tytułem przykładu ustaleń terminologicznych nauki postępowania karnego przytoczyć można pogląd M. Cieślaka, który definiował „środek zaskarżenia" jako „wniosek zainteresowanego podmiotu, zmierzający do wywołania kontroli ściśle procesowej (instancyjnej)"[192]. Autor wyjaśniał przy tym, że kontrola ściśle procesowa (instancyjna) charakteryzuje się trzema cechami: ma w zasadzie charakter reformacyjny (celem kontroli „jest w zasadzie usunięcie nieprawidłowości kontrolowanych decyzji"), jej przedmiotem mogą być wyłącznie decyzje procesowe, jest oparta na zasadzie skargowości[193]. Podobnie istotę pojęcia środka zaskarżenia ujmują inni przedstawiciele nauk karnoprocesowych[194].

Nauka prawa administracyjnego[195] początkowo poświęcała uwagę pojęciu środków prawnych, a nie środków zaskarżenia, co stanowiło zresztą logiczną konsekwencję ówczesnych, omówionych wyżej, preferencji terminologicznych prawodawcy. W. Klonowiecki za środki prawne w postępowaniu administracyjnym uważał „każdy akt woli strony zmierzający do poprawy jej sytuacji w tym postępowaniu, do którego przepis prawa przywiązuje określone skutki"[196]. W opracowaniach powojennych zagadnienie „środek prawny" definiował S. Kasznica, twierdząc, że obejmuje ono „każdy środek, przy pomocy którego osoba, której prawa lub prawnie chronione interesy zostały w mniemaniu jej naruszone przez akt administracyjny, może zmierzać do zmiany lub uchylenia tego aktu"[197]. Podobne stanowisko zajęli T. Bigo[198] i M. Zimmermann, dla którego środkiem prawnym była „prawna możliwość zaczepienia decyzji władzy przez stronę"[199]. J. Starościak podkreślał konieczność

cywilne w zarysie, Warszawa 1996, s. 233; T. Wiśniewski, *Przebieg procesu cywilnego*, Warszawa 2013, s. 308; K. Świtaj, *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia*, Warszawa 2014, s. 33.

[191] T. Ereciński [w:] *System prawa procesowego cywilnego, t. 3, Środki zaskarżenia*, red. J. Gudowski, Warszawa 2013, s. 49–57, 62–65.

[192] M. Cieślak, *Polska procedura karna*…, s. 377.

[193] *Ibidem*.

[194] S. Waltoś, P. Hofmański, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2018, s. 330–333; T. Grzegorczyk [w:] T. Grzegorczyk, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2014, s. 816; D. Gil, *Sprzeciwy i quasi-sprzeciwy w procesie karnym*, Lublin 2015, s. 19.

[195] W obszarze zainteresowania nauki prawa administracyjnego mieszczą się m.in. zagadnienia postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego, postępowania administracyjnego egzekucyjnego i postępowania sądowoadministracyjnego (E. Bojanowski, *Nauka prawa administracyjnego* [w:] *Leksykon prawa administracyjnego*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa 2009, s. 182–188).

[196] W. Klonowiecki, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938, s. 150.

[197] S. Kasznica, *Polskie prawo…*, s. 178–179. Autor ten wyróżnił następujące rodzaje środków prawnych: przedstawienie (remonstracja), doniesienie, odwołanie, skarga incydentalna, wznowienie postępowania, skarga administracyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym (*Ibidem*, s. 179–201).

[198] T. Bigo, *Prawo administracyjne, instytucje ogólne (wykłady opracowane przez W. Kawkę)*, Wrocław 1948, s. 207.

[199] M. Zimmermann, *Formy działania administracji i postępowanie administracyjne* [w:] *Prawo administracyjne*, cz. 2, red. M. Jaroszyński, Warszawa 1952, s. 124.

odróżnienia środków prawnych od środków nadzoru, które dotyczyły kontroli decyzji z urzędu[200].

W nauce dokonano podziału środków prawnych na środki prawne *sensu largo* i środki prawne *sensu stricto*[201]. Do grona Autorów, którzy sięgali do tego podziału, należeli I. Wajnes[202] oraz B. Graczyk[203]. Po uchwaleniu k.p.a. nawiązał do niego E. Iserzon, którego zdaniem środki prawne – zarówno w wąskim, jak i w szerokim rozumieniu – łączył cel w postaci „skorygowania czynności organów administracji państwowej*"*; środki te różnił natomiast „przedmiot", gdyż przedmiotem środków prawnych w ścisłym znaczeniu zawsze musiała być decyzja lub postanowienie, a w znaczeniu szerokim – mogły to być również inne formy działania administracji[204]. Ponadto środki prawne *sensu stricto* mogły być uruchomione wyłącznie na żądanie strony postępowania, w przeciwieństwie do środków prawnych *sensu largo*, których inicjatorami mogły być inne podmioty, bądź też mogły zostać podjęte przez organ administracji państwowej z urzędu[205].

Po reaktywacji sądownictwa administracyjnego M. Stahl, aprobując definicję „środków prawnych" J. Starościaka, uznała, że wymaga ona uzupełnienia o skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego[206]. Dla tej Autorki podstawą konstrukcji „środka prawnego" stało się „istnienie kwalifikacji prawnych do skutecznego uruchomienia postępowania kontrolnego oraz dążenie do wzruszenia rozstrzygnięcia administracyjnego"[207]. Podobne stanowisko przedstawili R.J. Roesler[208], T. Woś[209], Z. Kmieciak i J.P. Tarno[210]. Z kolei W. Dawidowicz wiązał pojęcie środków prawnych z zagadnieniem instancyjności[211], podobnie jak J. Zimmermann[212] i W. Taras[213].

---

[200] J. Starościak, *O systemie środków…*, s. 427.
[201] B. Adamiak, *Odwołanie w polskim systemie postępowania administracyjnego*, Wrocław 1980, s. 23–26.
[202] I. Wajnes, *Ochrona praw i interesów jednostki w postępowaniu administracyjnym*, Wilno 1939, s. 103 [za:] B. Adamiak, *Odwołanie*…, s. 24.
[203] B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu z dodaniem tekstów podstawowych przepisów prawnych*, Warszawa 1953, s. 152 [za:] B. Adamiak, *Odwołanie*…, s. 25.
[204] E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory formularze*, Warszawa 1964, s. 172–173; E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne*, Toruń 1995, s. 103.
[205] E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania…*, s. 172–173.
[206] M. Stahl, *Tok instancji i środki prawne w kodeksie postępowania administracyjnego*, PiP 1980, nr 9, s. 32.
[207] *Ibidem*.
[208] R.J. Roesler, *Podstawowe elementy konstrukcji prawnej skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, KSP 1984, r. XVII, s. 102–103.
[209] Na wątpliwości te zwracał uwagę: T. Woś, *Zbieg drogi administracyjnego postępowania nadzwyczajnego i drogi kontroli sądowej*, KSP 1984, r. VII, s. 79–84; *Idem*, *Związki postępowania…*, s. 18–21.
[210] Z. Kmieciak, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne oraz przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (w świetle orzecznictwa NSA)*, Warszawa 1988, s. 90.
[211] W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne*…, s. 122.
[212] J. Zimmermann, *Administracyjny tok…*, s. 80.
[213] W. Taras [w:] A. Wróbel, W. Taras, K. Chorąży, *Postępowanie administracyjne i postępowanie egzekucyjne w administracji*, Kraków 2002, s. 101.

We współczesnej nauce przeglądu stanowisk odnośnie do pojęcia środka prawnego dokonali G. Łaszczyca[214] i P. Przybysz[215]. M. Bogusz i M. Bąkowski wskazali, że środek prawny może być interpretowany w węższym znaczeniu, które obejmuje instytucje prawne umożliwiające weryfikację rozstrzygnięcia na wniosek uprawnionych uczestników (innych niż organ prowadzący postępowanie lub organ nadzoru)[216]. W szerszym znaczeniu – środek prawny może zainicjować kontrolę rozstrzygnięcia zarówno na wniosek uczestników, jak i *ex officio*. Różnica między tymi ujęciami tkwi w kryterium sposobu wszczęcia procedury weryfikacji. Według powołanych Autorów, pojęcie środka prawnego w węższym znaczeniu jest w istocie synonimiczne względem pojęcia środka zaskarżenia[217]. E. Szewczyk dostrzegła, że od lat 90. XX wieku doktryna prawa administracyjnego coraz częściej sięgała do „środka zaskarżenia" w miejsce „środków prawnych"[218]. B. Adamiak zauważyła, że pojęcie środków zaskarżenia „zastępuje" pojęcie środków prawnych w postępowaniu administracyjnym[219]. Ujęcie B. Adamiak zostało przyjęte m.in. przez M. Kopacz[220] i B. Majchrzaka[221].

Należy dopowiedzieć, że pojęcia środka prawnego i środka zaskarżenia nie są jedynymi obecnymi w nauce określeniami omawianych instytucji procesowych. Przykładowo L. Żukowski posługuje się dość oryginalnymi, na tle doktryny, terminami „środek kontroli" czy „instytucja kontroli", przez które rozumie „określone w ustawie zarówno co do rodzaju, jak i trybu stosowania środki służące zweryfikowaniu w oznaczonym zakresie i z oznaczonymi skutkami rozstrzygnięć (decyzji, postanowień) organów administracji publicznej przez powołane do tego podmioty"[222]. Odnotować można również pojęcia środka prawnego

---

[214] G. Łaszczyca, *Zażalenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2000, s. 19–24; por. również D. Zalewski, *Ochrona praw podatnika w kontroli podatkowej*, Warszawa 2021, s. 244.
[215] P. Przybysz, *Administracyjne środki prawne*…, s. 25–79.
[216] M. Bąkowski, M. Bogusz [w:] *Postępowanie odwoławcze...*, *t. I*, s. 13–15.
[217] *Ibidem*, s. 14-15.
[218] Autorka powiązała tę zmianę terminologiczną z judycjalizacją postępowania administracyjnego (E. Szewczyk, *Remonstracja w prawie administracyjnym procesowym*, Warszawa 2018, s. 61). Przy czym już od lat 80. XX wieku pojęcie środków zaskarżenia pojawiało się w literaturze przedmiotu. Przykładowo B. Adamiak w 1980 r. do środków zaskarżenia decyzji zaliczyła m.in.: żądanie sprostowania, uzupełnienia decyzji, odwołanie, żądanie wznowienia postępowania, żądanie stwierdzenia nieważności, skargę powszechną i skargę do sądu administracyjnego – por. B. Adamiak, *Środki zaskarżenia decyzji administracyjnej służące obywatelowi*, OMT 1980, nr 6, s. 22–28.
[219] B. Adamiak [w:] *System prawa administracyjnego. Tom 9. Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2020, s. 306–307; tak też J. Goździewicz-Biechońska, *Wadliwość decyzji administracyjnych w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2011, s. 238.
[220] M. Kopacz [w:] *Podstawowe instytucje postępowania administracyjnego*, red. P. Krzykowski, A. Skóra, T. Majer, Olsztyn 2020, s. 207.
[221] B. Majchrzak [w:] W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2018, s. 228–229.
[222] L. Żukowski, *Komentarz do niektórych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, Dział II. Rozdział 10* [w:] L. Żukowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Komentarz*, Warszawa 1999, LEX; J. Służewski, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1982, s. 122.

zaskarżenia decyzji[223] czy środka weryfikacji[224]. Nauce prawa administracyjnego nieobcy jest zwrot „środek ochrony prawnej", który obejmuje „całą problematykę działalności organów państwowych, w tym również techniczne środki stosowane przez sądy oraz przez organy i instytucje wyspecjalizowane w dziedzinie ochrony praw"[225].

Pomimo braku jednolitości poglądów postawić można tezę, że mniej wieloznacznie jawi się pojęcie środka zaskarżenia niż środka prawnego. Wśród Autorek i Autorów, którzy nie traktują synonimicznie obu omawianych pojęć, dominuje przeświadczenie, że „środek prawny" jest pojęciem pojemniejszym niż „środek zaskarżenia"[226]. Oba omawiane pojęcia najczęściej występują w formie mnogiej. Umożliwia to postawienie tezy, że ani „środek prawny", ani „środek zaskarżenia" nie stanowią jednorodnej instytucji prawnej. W systemach procesowych występują liczne klasyfikacje rodzajów tak środków prawnych, jak i środków zaskarżenia[227]. Ogół środków zaskarżenia tworzy w danym systemie postępowania „system środków zaskarżenia"[228].

Reasumując, wobec wieloznaczności pojęcia środka prawnego na potrzeby niniejszego opracowania preferowanym określeniem będzie „środek zaskarżenia", które odznacza się następującymi cechami: 1) jest pojęciem (instytucją, konstrukcją) prawa procesowego[229]; 2) jest oparte na zasadzie skargowości, co oznacza, że uprawnienie (legitymacja) do wniesienia środka zaskarżenia przysługuje prawnie (ustawowo) określonym podmiotom, a wniesienie

---

[223] A. Józefowicz, *Charakter prawny wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy administracyjnej*, PiP 1996, nr 8–9, s. 75.

[224] I. Nowak, *Postępowanie administracyjne. Podręcznik akademicki z orzecznictwem*, Kielce 2012, s. 261.

[225] P. Daniel, *Wykonanie wyroku sądu administracyjnego jako element prawa do sądu* [w:] *Wykonanie wyroku sądu administracyjnego*, red. W. Piątek, Warszawa 2017, LEX wraz z powołanym tamże: A. Zieliński, *Sądowe i pozasądowe środki ochrony praw obywatelskich* [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 711.

[226] Por. np. M. Romańska, *System środków zaskarżenia w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym – ocena w świetle zasady ich efektywności i niekonkurencyjności* [w:] *Ochrona praw jednostki w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, red. T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, Toruń 2018, s. 14–15. Z wiodącej linii wyłamuje się K. Sobieralski, który pojęcia środka prawnego i środka zaskarżenia odkodowuje w oparciu o znaczenia przepisywane tym określeniom w nauce niemieckiej, gdzie do cech środka prawnego (*Rechstmittel*) należą dewolutywny i suspensywny charakter. W ten sposób Autor konkluduje, że pojęcie środka zaskarżenia (*Rechtsbehelf*) jest szersze od pojęcia środka prawnego – por. K. Sobieralski [w:] *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niszczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004, s. 559–560; *Idem*, *Wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego*, Kraków 2003, s. 60–61. Krytycznie do tej koncepcji odniosła się E. Szewczyk, zarzucając, że ogranicza się ona w zasadzie do przeniesienia na grunt polskiego prawa terminologii niemieckiej (E. Szewczyk, *Remonstracja…*, s. 15–16; por. także krytykę ujęcia K. Sobieralskiego dokonaną przez Z. Kmieciaka, *Wezwanie do usunięcia naruszenia prawa w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym*, ZNSA 2013, nr 4, s. 26–27).

[227] Por. m.in. E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania…*, s. 172–174; T. Ereciński [w:] *System prawa procesowego cywilnego, t. 3*…, Warszawa 2013, s. 61–62; R. Hauser, W. Piątek, A. Skoczylas [w:] *System prawa administracyjnego. Tom 10…*, s. 399–402.

[228] W. Siedlecki, *System środków zaskarżenia*…, s. 26–33; T. Wiśniewski, *Przebieg procesu cywilnego*…, s. 309.

[229] B. Adamiak, *Odwołanie*…, s. 25; W. Piątek, *Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2011, s. 20–23.

środka zaskarżenia jest wyrazem woli (przejawem aktywności)[230] tych podmiotów[231]; 3) jest wnoszone w określonym („zaczepnym") celu: spowodowania (wywołania, uruchomienia) przed właściwym organem władzy publicznej postępowania w sprawie kontroli, weryfikacji, obalenia lub zmiany określonego rozstrzygnięcia lub określonego postępowania[232]; 4) odnośnie do niego organ władzy publicznej jest zobowiązany, a nie uprawniony, do przeprowadzenia prawnie unormowanego postępowania i musi dać wyraz – w prawem przepisanej formie – ocenie środka zaskarżenia[233] lub ocenie przedmiotu zaskarżenia[234].

1.3.2. Zagadnienie środków zaskarżenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym

Ustalenia doktryny postępowania cywilnego legły u podstaw definiowania środków zaskarżenia w nauce o postępowaniu sądowoadministracyjnym[235]. Tę tendencję sięgania do dorobku procesu cywilnego tłumaczyć należy przede wszystkim faktem, że także ustawodawca wzorował liczne konstrukcje prawne w p.p.s.a. na rozwiązaniach funkcjonujących w k.p.c., zważywszy, że sądownictwo administracyjne nie ma w Polsce tak długiej tradycji jak sądownictwo powszechne w sprawach cywilnych[236]. G. Rząsa stwierdził, że problematyka zaskarżenia została „najwnikliwiej zbadana i opisana" przez cywilnych procesualistów[237]. R.

---

[230] Zwrot „środki zaskarżenia" wskazuje na nierozerwalny związek tego pojęcia z aktywnością określonych podmiotów postępowania nazywaną zaskarżaniem (M. Michalska-Marciniak, *Konstytucyjne podstawy środków*…, s. 23).

[231] Uważa się niekiedy, że „środek zaskarżenia" nie stanowi „czynności" w postępowaniu (czynności procesowej), gdyż ową czynnością procesową jest „wniesienie środka zaskarżenia" – tak np. E. Pierzchała, *Określenie i zakres terminu „środek prawny"* [w:] E. Pierzchała, *Środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 2007, Legalis.

[232] Np. rozwiązania procesowe mogą dopuszczać zaskarżenie części orzeczenia (punkty sentencji orzeczenia lub jego uzasadnienie).

[233] Np. oddalenie środka zaskarżenia (np. oddalenie zażalenia).

[234] Np. utrzymanie w mocy zaskarżonej decyzji.

[235] Pojęcie środków prawnych jest definiowane mniej jednoznacznie w systemie postępowania sądowoadministracyjnego niż pojęcie środków zaskarżenia. Z jednej strony podnosi się, że środki prawne stanowią instrumenty wnoszone przez legitymowane podmioty w celu weryfikacji określonych rozstrzygnięć (R. Hauser, W. Piątek, A. Skoczylas [w:] *System prawa administracyjnego. Tom 10…,* s. 396–398). Z drugiej strony – dość powszechne jest określanie kompetencji orzeczniczych sądu administracyjnego mianem „środków prawnych" (wyrok NSA z 30.05.2018 r., I GSK 735/16, LEX nr 2553849; wyrok WSA w Białymstoku z 4.12.2014 r., II SA/Bk 884/14, LEX nr 1584496; wyrok WSA w Poznaniu z 29.06.2011 r., I SA/Po 320/11, LEX nr 1084964. P. Kornacki *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 20 września 2011 r. (sygn. akt II SAB/Kr 67/11)*, ZNSA 2012, nr 3, s. 170–171; M.A. Król, J.P. Tarno, *Przyznanie sumy pieniężnej jako środek dyscyplinowania w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, ZNSA 2019, nr 1, s. 16; M. Prus, *Skarga do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze*, Warszawa 2014, s. 185). W tym drugim ujęciu „środki prawne" zrywają ze swoimi podstawowymi cechami (zasada skargowości i dążenie do weryfikacji, kontroli), stając się instrumentami „w rękach" sądu, a nie „w rękach" legitymowanego podmiotu wnoszącego o udzielenie ochrony prawnej.

[236] A. Ziółkowska, *Postępowanie międzyinstancyjne w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Katowice 2019, s. 136–144.

[237] G. Rząsa, *Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, PiP 2008, nr 8, s. 54.

Hauser, W. Piątek i A. Skoczylas przyjmują, że w postępowaniu sądowoadministracyjnym środek zaskarżenia stanowi instrument, którego zastosowanie przez legitymowany czynnie podmiot skutkuje wszczęciem postępowania sądowego mającego na celu weryfikację wydanego orzeczenia sądu albo innej czynności organu sądowego o charakterze decyzyjnym[238]. W grupie środków zaskarżenia wspomniani Autorzy wydzielili środki odwoławcze (skargę kasacyjną i zażalenie) i inne środki zaskarżenia[239]. Podobne podziały, z odwołaniem do ustaleń nauki postępowania cywilnego, przyjmują np. H. Knysiak-Sudyka[240], M. Kania[241] i M. Wilbrandt-Gotowicz[242].

W świetle powyższych konieczne staje się ustalenie, czy sprzeciw od decyzji kasacyjnej stanowi „środek zaskarżenia" w postępowaniu sądowoadministracyjnym. *Prima facie* twierdząca odpowiedź nie powinna nastręczać trudności, skoro sprzeciw posiada cechy „środka zaskarżenia" ustalone w podrozdziale 1.3, a zatem: 1) jest instytucją prawa procesowego, a ściślej – instytucją prawną postępowania sądowoadministracyjnego[243], zważywszy, że elementy konstrukcji prawnej sprzeciwu zostały unormowane w przepisach ustawy procesowej, którą jest p.p.s.a.; 2) jest oparty na zasadzie skargowości[244] – służy uruchomieniu weryfikacji z inicjatywy legitymowanego podmiotu; 3) celem wniesienia sprzeciwu jest kontrola (zaskarżenie) rozstrzygnięcia wydanego w sprawie indywidualnej – decyzji kasacyjnej z art. 138 § 2 k.p.a.; 4) sprzeciw inicjuje sformalizowaną procedurę przed organem władzy publicznej, która skutkuje tym, że wojewódzki sąd administracyjny, po otrzymaniu sprzeciwu, jest zobowiązany do przeprowadzenia postępowania sądowoadministracyjnego, które musi się zakończyć jednym z czterech kategorii orzeczeń: odrzuceniem sprzeciwu, umorzeniem postępowania sądowoadministracyjnego, oddaleniem sprzeciwu albo uwzględnieniem sprzeciwu[245].

Źródłem wątpliwości, czy istotnie sprzeciw stanowi „środek zaskarżenia" w postępowaniu sądowoadministracyjnym, jest siatka pojęciowa p.p.s.a., w której termin „środek zaskarżenia" występuje w dwóch kontekstach, a żadnego z nich nie sposób przyporządkować do sprzeciwu (ani do skargi).

---

[238] R. Hauser, W. Piątek, A. Skoczylas [w:] *System prawa administracyjnego. Tom 10*…, s. 398.
[239] *Ibidem*, s. 400.
[240] H. Knysiak-Sudyka, *Skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2009, s. 28–37.
[241] M. Kania, *Zwyczajne środki zaskarżenia w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2009, s. 66–68.
[242] M. Wilbrandt-Gotowicz, *Skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Toruń 2005, s. 18.
[243] Por. postanowienie WSA w Rzeszowie z 5.10.2017 r., II SA/Rz 814/17, LEX nr 2382914.
[244] Zagadnienie podmiotu legitymowanego do wniesienia sprzeciwu zostanie omówione w rozdziale trzecim niniejszej pracy.
[245] Rodzaje orzeczeń wydanych przez sąd administracyjny w efekcie rozpoznania sprzeciwu zostaną omówione w rozdziale piątym niniejszej pracy.

Po pierwsze, o środkach zaskarżenia stanowią art. 52 § 1–2 oraz art. 53 § 2 i 2a p.p.s.a. Przepisy te odnoszą się do przesłanki dopuszczalności skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego w postaci uprzedniego obowiązku wyczerpania środków zaskarżenia, art. 52 § 2 p.p.s.a. stanowi zaś, że: „Przez wyczerpanie środków zaskarżenia należy rozumieć sytuację, w której stronie nie przysługuje żaden środek zaskarżenia, taki jak zażalenie, odwołanie lub ponaglenie, przewidziany w ustawie”[246]. Cytowana regulacja dotyczy środków dostępnych w postępowaniu poprzedzającym postępowanie sądowoadministracyjne, a nie środków, które służą wszczęciu postępowania sądowoadministracyjnego – jak sprzeciw.

Do drugiej grupy unormowań należy zaliczyć art. 159[247], art. 163 § 2[248] i art. 177 § 6[249], a także art. 252 § 3 p.p.s.a.[250] Przywołane przepisy odnoszą się do zaskarżenia orzeczeń lub innych rozstrzygnięć wydawanych przez sąd lub inne organy o charakterze sądowym w postępowaniu sądowoadministracyjnym. W opracowaniach monograficznych i podręcznikowych omówienie zagadnień środków zaskarżenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym koncentruje się na środkach służących weryfikacji orzeczenia sądu lub innej czynności organu sądowego o charakterze decyzyjnym. W tym ujęciu na system

[246] Brzmienie art. 52 p.p.s.a. regulacji skłoniło T. Wosia do stwierdzenia, że zawiera ona definicję legalną pojęcia środków zaskarżenia (T. Woś [w:] *Prawo o postępowaniu…*, red. T. Woś, s. 443). Pogląd T. Wosia podzielił J.G. Firlus (J.G. Firlus [w:] *Postępowanie sądowoadministracyjne*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023, s. 120), a także – mimo zasadnie dostrzeżonych wątpliwości – G.A. Heleniak (G.A. Heleniak, *Wyczerpanie środków zaskarżenia w postępowaniu podatkowym jako wymaganie wniesienia skargi do sądu administracyjnego* [w:] *Sądowa kontrola administracji w sprawach podatkowych. IV-letnie warsztaty doktoranckie. Łódź 30 czerwca – 2 lipca 2010 r.*, red. B. Brzeziński, J.P. Tarno, Warszawa 2011, LEX). Odmienne zapatrywanie wyraził Ł. Wyszomirski, który podniósł, że wskazanego, „przykładowego wyliczenia, wskazującego najbardziej typowe formy środków zaskarżenia, nie można (…) traktować jako definicji legalnej” (*idem*, *Sądowa kontrola innych niż decyzje i postanowienia aktów i czynności z zakresu administracji publicznej*, Warszawa 2018, s. 221–222). Przychylając się do stanowiska Ł. Wyszomirskiego, można dodać, że przeciwko potraktowaniu art. 52 § 2 p.p.s.a. jako definicji legalnej przemawia fakt, iż na gruncie samej regulacji p.p.s.a. mowa jest o środkach zaskarżenia nie tylko w znaczeniu odnoszącym się do czynności poprzedzających wniesienie skargi, lecz także – w kontekście art. 159, art. 163 § 2 i art. 177 § 6 p.p.s.a. – w odniesieniu do tych środków, które wnoszone są już po wszczęciu postępowania sądowoadministracyjnego (np. skarga kasacyjna, zażalenie). Trudno więc zgodzić się, że art. 52 § 2 p.p.s.a. zawiera definicję legalną, skoro nie jest ona respektowana nawet w obrębie tego samego aktu prawnego.

[247] Art. 159 p.p.s.a. stanowi: „Wniosek o sprostowanie, uzupełnienie lub wykładnię wyroku nie ma wpływu na bieg terminu do wniesienia środka zaskarżenia”.

[248] Art. 163 § 2 p.p.s.a. stanowi: „Postanowienia wydane na posiedzeniu niejawnym sąd doręcza z urzędu stronom. Gdy stronie przysługuje środek zaskarżenia, postanowienie należy doręczyć z uzasadnieniem. Doręczając postanowienie należy pouczyć stronę występującą w sprawie bez adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego o dopuszczalności, terminie i sposobie wniesienia środka odwoławczego”.

[249] Art. 177 § 6 p.p.s.a. stanowi: „W przypadku odmowy przyznania prawa pomocy w zakresie obejmującym ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego na wniosek, o którym mowa w § 3, bieg terminu do wniesienia skargi kasacyjnej nie może rozpocząć się wcześniej niż od dnia doręczenia stronie postanowienia, a jeżeli strona wniesie środek zaskarżenia na to postanowienie – wcześniej niż od dnia doręczenia postanowienia kończącego postępowanie w tym przedmiocie”.

[250] Art. 252 § 3 p.p.s.a. stanowi: „Postanowienie o przyznaniu, cofnięciu, odmowie przyznania prawa pomocy albo umorzeniu postępowania w sprawie przyznania prawa pomocy doręcza się stronie, która złożyła wniosek. Środek zaskarżenia przysługuje wyłącznie wnioskodawcy”.

środków zaskarżenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym składają się najczęściej: 1) zwyczajne środki zaskarżenia, przysługujące od nieprawomocnych orzeczeń i innych czynności decyzyjnych, w ramach których wyróżnia się: a) środki odwoławcze (skarga kasacyjna i zażalenie) i b) inne środki zaskarżenia (np. sprzeciw od zarządzeń i postanowień referendarza sądowego); 2) nadzwyczajne środki zaskarżenia: wniosek o wznowienie postępowania, wniosek o unieważnienie orzeczenia[251]. Także w tych systematykach nie mieści się sprzeciw, ponieważ służy on zaskarżeniu decyzji kasacyjnej wydawanej na podstawie przepisów k.p.a., a nie przepisów p.p.s.a.

Mimo brzmienia i systematyki przepisów p.p.s.a. należy stwierdzić, że sprzeciw stanowi „środek zaskarżenia". Kwalifikacja ta wynika ze specyfiki ustrojowej sądownictwa administracyjnego, któremu powierzono sprawowanie wymiaru sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej. Impulsem (podstawą) do przeprowadzenia tej kontroli jest środek zaskarżenia. Łącznikiem pomiędzy konstrukcją wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego a konstrukcją środków zaskarżenia jest zasada skargowości. Na zasadzie skargowości opierają się założenia wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego i postępowania wywołanego środkiem zaskarżenia[252]. W konsekwencji w postępowaniu sądowoadministracyjnym system środków zaskarżenia tworzą nie tylko instrumenty służące weryfikacji orzeczeń sądu administracyjnego i innych decyzji procesowych organów o charakterze sądowym, lecz również instrumenty inicjujące postępowanie sądowoadministracyjne, w tym sprzeciw i skarga[253]. Pogląd ten nie jest odosobniony, został

[251] R. Hauser, W. Piątek, A. Skoczylas [w:] *System prawa administracyjnego, t. 10*…, s. 398; H. Knysiak-Sudyka [w:] *Postępowanie*…, red. H. Knysiak-Sudyka, s. 417–418; podobnie: M. Kania, *Zwyczajne środki…*, s. 67–68; M. Wilbrandt-Gotowicz, *Skarga kasacyjna…*, Toruń 2005, s. 18; E. Wójcicka, *Sprzeciw od postanowień i zarządzeń referendarza sądowego* [w:] S. Chamerska, E. Wójcicka, *Status prawny referendarza sądowego w sądownictwie administracyjnym*, Warszawa 2020, Legalis.

[252] W początkowym okresie reaktywacji sądownictwa administracyjnego rozpoznawanie skargi przez NSA następowało według odpowiednio stosowanych przepisów k.p.c. o postępowaniu rewizyjnym (por. art. 211 k.p.a. w brzmieniu ustalonym nowelizacją z 1980 r.). W późniejszych opracowaniach M. Romańska uznała, że błędem systematyki p.p.s.a. jest to, że nie opiera się na systematyce k.p.c. właściwej postępowaniu apelacyjnemu (*Eadem*, *O potrzebie i pożądanym kierunku zmian w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* [w:] *Przyszłość sądownictwa administracyjnego w Polsce z uwzględnieniem tendencji europejskich*, red. I. Lipowicz, Z. Kmieciak, Warszawa 2012, s. 108–109).

[253] Skarga stanowi środek zaskarżenia, niezależnie od tego, czy jej przedmiotem jest przejaw działania organu administracji publicznej, czy przejaw zaniechania tego działania (bezczynność lub przewlekłość). W tej materii również wyraża się odmienność sądownictwa administracyjnego od cywilnego, w którym zasadniczo środki zaskarżenia wnosi się przeciwko wydanemu rozstrzygnięciu, a skargi na przewlekłość nie traktuje się jako „środka zaskarżenia", lecz jako środek prawny (M. Romańska, *Skarga na przewlekłość postępowania sądowego i przygotowawczego* [w:] *Pozainstancyjne środki ochrony prawnej. Komentarz*, red. M. Romańska, Warszawa 2013, s. 151; por. także poglądy na temat charakteru prawnego wskazanej skargi, które omawia M. Muzyka, *Charakter i zakres postępowania w sprawie skargi strony na naruszenie prawa do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki* [w:] *Skarga na przewlekłość Skarga na przewlekłość postępowania cywilnego,* Warszawa 2023, LEX). Jak już jednak wspominano, specyfika postępowania

zgłoszony – odnośnie do skargi na decyzję administracyjną – już przez T. Żyznowskiego[254], a pozostaje zbieżny np. z systematyką P. Gołaszewskiego[255], M. Romańskiej[256] czy poglądem K. Celińskiej-Grzegorczyk[257].

Kończąc ustalenia terminologiczne, nie należy zarazem mieć wątpliwości, że „środek zaskarżenia" stanowi „środek prawny", wobec czego skarga i sprzeciw są równocześnie środkami prawnymi. Nie jest jednak zasadne określenia skargi ani sprzeciwu mianem „środków odwoławczych"[258]. H. Knysiak-Molczyk słusznie podkreśliła, że ze względu na zawarcie w dziale IV p.p.s.a. zatytułowanym „Środki odwoławcze" jedynie przepisów o skardze kasacyjnej i zażaleniu, uprawnione jest używanie w kontekście p.p.s.a. określenia „środki odwoławcze" wyłącznie w odniesieniu do tych środków zaskarżenia[259].

Skoro sprzeciw stanowi środek zaskarżenia, to analiza konstrukcji prawnej sprzeciwu powinna być dokonywana przez pryzmat takich elementów, takich jak funkcje czy rodzaje środków zaskarżenia[260]. System środków zaskarżenia ma przeciwdziałać wydawaniu „niesłusznych orzeczeń", za które – w kontekście tematu rozważań – należy uznać decyzje kasatoryjne wydane z naruszeniem art. 138 § 2 k.p.a.

Kształt systemu środków zaskarżenia jest jednym z istotniejszych zagadnień rzutujących na rzetelność, efektywność i kompleksowość ochrony prawnej[261]. Zadaniem ustawodawcy jest ustanowienie odpowiednich gwarancji procesowych wydania słusznego orzeczenia[262]. Cel ten zabezpiecza system środków o charakterze prewencyjnym i

sądowoadministracyjnego „wymusza" niekiedy odejście lub modyfikacje rozwiązań przyjmowanych w postępowaniu cywilnym.

[254] T. Żyznowski, *Skarga na decyzje administracyjne w świetle przepisów ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, OMT 1980, nr 6, s. 8.

[255] P. Gołaszewski, *Sporządzanie środków zaskarżenia w postępowaniu administracyjny i sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2020, s. 34–36.

[256] M. Romańska, *O potrzebie i pożądanym kierunku zmian*…, s. 108–109.

[257] K. Celińska-Grzegorczyk, *Gravamen w polskim postępowaniu sądowoadministracyjnym*, PS 2016, nr 3, s. 63. Autorka wywiodła: „W postępowaniu sądowoadministracyjnym można wyróżnić wiele środków zaskarżenia, mających różnorodne funkcje. Środkiem zaskarżenia jest również sama skarga do sądu administracyjnego. Nie służy ona wprawdzie kwestionowaniu orzeczeń wydanych przez sąd administracyjny, ale inicjuje przewidzianą w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. sądową kontrolę administracji publicznej".

[258] Por. E. Frankiewicz, P. Dumana, K. Stanik, K. Winiarski, *Sądownictwo administracyjne w RP*, Częstochowa 2004, s. 27–28; P. Daniel, *Charakter prawny skargi do sądu administracyjnego* [w:] P. Daniel, *Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2013, Legalis.

[259] H. Knysiak-Molczyk, *Pojęcie instancyjności, środka zaskarżenia i środka odwoławczego* [w:] H. Knysiak-Molczyk, *Skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2010, LEX.

[260] W zakresie klasyfikacji środków zaskarżenia por. m.in. T. Ereciński [w:] *System prawa procesowego cywilnego, t. 3*…, s. 61–62; R. Hauser, W. Piątek, A. Skoczylas [w:] *System prawa administracyjnego, t. 10…,* s. 399–402.

[261] T. Zembrzuski, *Dokąd zmierza apelacja w postępowaniu cywilnym*, PS 2019, nr 7–8, s. 49.

[262] Pojęcie „gwarancji procesowych" obejmuje regulacje prawne lub zespoły regulacji prawnych, które mają chronić interesy stron postępowania oraz zapewnić realizację zasady praworządności – *vide*: Z. Kmieciak, *Idea sprawiedliwości…,* s. 57.

represyjnym[263]. System środków prewencyjnych tworzą normy prawa procesowego, które mają na celu maksymalnie dokładne zebranie materiału procesowego i wydanie decyzji (orzeczenia)[264]. System środków represyjnych tworzą środki prawne służące „zwalczaniu" decyzji (orzeczeń) „niezgodnych z postulatem bezbłędności"[265] – są to przede wszystkim środki zaskarżenia albo środki prawne uruchamiające z urzędu kontrolę decyzji (orzeczenia). System środków prewencyjnych zawierają przede wszystkim normy k.p.a., które regulują przesłanki wydania decyzji kasacyjnej. Sprzeciw stanowi środek zaliczony przede wszystkim do systemu środków represyjnych, ponieważ to przez wniesienie sprzeciwu strona dąży do usunięcia decyzji kasacyjnej wydanej z naruszeniem art. 138 § 2 k.p.a. Oprócz tak rozumianej funkcji represyjnej sprzeciw pełni jednak także i funkcję prewencyjną. Istotą sprzeciwu jest to, że ma oddziaływać prewencyjnie na organy administracji publicznej, aby nie nadużywały kompetencji kasacyjnej. Ta funkcja prewencyjna legła u podstaw wprowadzenia sprzeciwu i uwidacznia się przy analizie poszczególnych instrumentów kształtujących omawiany środek zaskarżenia[266].

1.4. Geneza sprzeciwu od decyzji kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym

1.4.1. Zagadnienie kontroli orzekania kasacyjnego sprawowanej przez Najwyższy Trybunał Administracyjny

Zarys historyczny kontroli sądowoadministracyjnej decyzji administracyjnych o charakterze kasacyjnym wymaga przypomnienia, że w okresie międzywojennym funkcję polskiego sądu administracyjnego sprawował Najwyższy Trybunał Administracyjny[267]. Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym[268], a następnie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27

[263] S. Hanausek, *Orzeczenie sądu rewizyjnego*…, s. 10–11; B. Adamiak, *Środki zaskarżenia decyzji…*, s. 22–28.
[264] S. Hanausek, *Orzeczenie sądu rewizyjnego*…, s. 10.
[265] *Ibidem*, s. 11.
[266] Uzasadnienie nowelizacji z 2017 r., s. 61, 64; por. również np. rozważania na temat instytucji grzywny wymierzanej w przypadku uwzględnienia sprzeciwu (podrozdział 5.4.3 w rozdziale piątym).
[267] Por. D. Malec, *Koncepcje organizacji sądownictwa administracyjnego w Polsce w latach 1918–2002. Uwagi historyka prawa*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa" 2004, s. 283–287; B. Kolarz, *Sądownictwo administracyjne w Polsce – aspekty historyczne*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni" 2013, z. 20, s. 67–69; R. Jastrzębski, *Model sądownictwa administracyjnego w ustawie z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym*, ZNSA 2022, nr 5–6, s. 133–137.
[268] Tekst jedn. Dz. U. z 1926 r. Nr 68, poz. 400.

października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym[269], NTA został utworzony w celu „orzekania o legalności zarządzeń i orzeczeń wchodzących w zakres administracji rządowej i samorządowej".

Problem dopuszczalności kontroli sądowoadministracyjnej przez NTA „zarządzeń i orzeczeń" o charakterze kasacyjnym był jednak problemem wtórnym wobec dopuszczalności w ogóle wydawania decyzji kasacyjnych. Najwyższy Trybunał Administracyjny prezentował konsekwentnie stanowisko o niedopuszczalności kasatoryjnego orzekania przez organ administracji publicznej drugiej instancji[270]. Potwierdza je teza wyroku z 18.11.1926 r., rej. 985/24: „Zniesienie na skutek odwołania przez władzę ziemską, powołaną do orzekania w sprawach o zezwolenie na przewłaszczenie nieruchomości ziemskich, orzeczenia pierwszej instancji z poleceniem tejże wydania po uzupełnieniu dochodzeń we wskazanym kierunku nowego orzeczenia stanowi istotne naruszenie form postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 19 ustawy o N. T. A."[271]. Pogląd ten Najwyższy Trybunał Administracyjny podtrzymał po wejściu w życie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnem[272] (dalej: „r.p.a. z 1928 r.")[273] – pomimo że przeciwne stanowisko wyrażano w piśmiennictwie[274]. Niemniej fakt, że NTA rozpoznawał skargi na decyzje kasacyjne, a nie pozostawiał ich bez rozpoznania, zezwala na przyjęcie stanowiska, iż skarga była środkiem umożliwiającym uruchomienie sądowej kontroli omawianej kategorii „orzeczeń i zarządzeń".

1.4.2. Zagadnienie kontroli decyzji kasacyjnych przez Naczelny Sąd Administracyjny w latach 1980-1995

[269] Dz. U. Nr 94, poz. 806.
[270] S. Marcinkiewicz, *Kasacyjne orzeczenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 1976, s. 51–52 wraz z powołanymi tamże wyrokami NTA: z 18.11.1936 r., rej. 864-5; z 7.06.1933 r., rej. 769/31; z 25.03.1935 r., rej. 6886/32.
[271] *Orzecznictwo Najwyższego Trybunału Administracyjnego za lata 1922–1929*, oprac. T. Sikorski, Warszawa 1930, s. 80.
[272] Dz. U. Nr 36, poz. 341 z późn. zm.
[273] Art. 93 r.p.a. z 1928 r. stanowił: „Jeśli odwołania nie należy odrzucić, jako spóźnionego lub niedopuszczalnego, władza odwoławcza wyda orzeczenie w sprawie, nie będąc związana ani zakresem żądań odwołania, ani ustaleniami instancji niższej". Przepis ten, w odróżnieniu od aktualnie obowiązującego art. 138 § 2 k.p.a., nie dopuszczał *expressis verbis* kompetencji organu odwoławczego do uchylenia decyzji pierwszoistancyjnej i przekazania sprawy organowi pierwszej instancji do ponownego rozpatrzenia.
[274] Poglądy te referuje S. Marcinkiewicz, *Kasacyjne*…, s. 52.

Uchwalenie k.p.a. w 1960 r. zakończyło spory w przedmiocie dopuszczalności wydania decyzji kasacyjnej w ogólnym postępowaniu administracyjnym[275]. Zagadnienie ich kontroli sądowej było jednakże bezprzedmiotowe, skoro po zakończeniu II wojny światowej sądownictwo administracyjne nie zostało przywrócone[276].

Możliwość podjęcia rozważań o poddaniu decyzji kasatoryjnych kontroli sądów administracyjnych pojawiła się wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego[277] (dalej: „nowelizacja k.p.a. z 1980 r."), mocą której reaktywowano sądownictwo administracyjne w Polsce. W art. 196 § 2 k.p.a.[278], mocą klauzuli enumeratywnej o charakterze pozytywnym, zamieszczono katalog przedmiotowy 20 rodzajów spraw, w których dopuszczalne stało się zaskarżenie decyzji do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Środkiem służącym uruchomieniu postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym była, podobnie jak przed II wojną światową, skarga, jednak zrodziły się wątpliwości, czy skarga na decyzję kasacyjną jest dopuszczalna[279]. Ich źródłem był przede wszystkim art. 198 k.p.a., który dopuszczał wniesienie skargi na decyzję „po wyczerpaniu toku instancji" w postępowaniu administracyjnym, chyba że skargę wnosił prokurator.

W początkowym okresie obowiązywania nowelizacji k.p.a. z 1980 r. Naczelny Sąd Administracyjny uznawał za dopuszczalne skargi na decyzje wydane na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.[280] Praktykę tę zanegował jednak Sąd Najwyższy, który orzekł, że przewidziany cytowanym przepisem wymóg „wyczerpania toku instancji" jest spełniony, gdy sprawa administracyjna „została załatwiona przez organ pierwszej i drugiej instancji w sposób merytoryczny", a postępowanie administracyjne już się nie toczy[281]. Uznano, że kryterium tego

[275] Art. 120 k.p.a. w pierwotnym brzmieniu stanowił: „§ 1. Organ odwoławczy wydaje decyzję, w której: 1) utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję, albo 2) uchyla zaskarżoną decyzję w całości lub w części i wydaje w tym zakresie nową decyzję. § 2. Organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji, gdy rozstrzygnięcie sprawy wymaga uprzedniego przeprowadzenia dowodów, których przeprowadzenie bezpośrednio przed organem odwoławczym byłoby zbyt uciążliwe lub połączone ze znacznymi kosztami".

[276] Poglądy ówczesnej doktryny omawia M.P. Sadłowski, *Projekty powołania sądownictwa administracyjnego w Polsce w latach 1944–52*, „Miscellanea Historico-Iuridica" 2017, t. 16, z. 2, s. 97–110; zob. również m.in.: *Idem*, *Idea Najwyższego Trybunału Administracyjnego w Polsce Ludowej*, ZNSA 2022, nr 5–6, s. 141–166; A. Machnikowska, *Wymiar sprawiedliwości w Polsce w latach 1944–1950*, Gdańsk 2008, s. 426; M. Wyrzykowski, *Sądownictwo administracyjne w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1983, *passim*.

[277] Dz. U. Nr 4, poz. 8.

[278] Zgodnie z numeracją ówcześnie obowiązującego tekstu jednolitego k.p.a. (Dz. U. 1980 r. Nr 9, poz. 26).

[279] Poglądy te omawia i podsumowuje M. Bogusz, *Zaskarżenie*…, s. 95–102.

[280] Por. np. postanowienie NSA z 8.12.1980 r., SA 667/80; wyrok NSA z 22.09.1981 r., II SA 400/81, ONSA 1981, nr 2, poz. 88 i wyrok NSA z 20.09.1982 r., I SA 717/82, ONSA 1982, nr 2 poz. 88 [za:] W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne*…, s. 222; M. Mincer-Jaśkowska, *Glosa do wyroku NSA z dnia 16 listopada 1990 r., SA/Wr 523/90*…, poz. 123.

[281] Uchwała SN z 19.01.1983 r., III AZP 7/82, OSNC 1983, nr 9, poz. 127; uchwała SN z 15.12.1984 r., III AZP 1/84, OSNC 1985, nr 10, poz. 144.

nie spełnia decyzja kasacyjna, która ma „charakter międzyinstancyjny", „utrzymuje stan sprawy w toku", nie załatwia sprawy co do istoty, wobec czego nie podlega kontroli sądowoadministracyjnej[282]. Pogląd Sądu Najwyższego poparła część ówczesnej doktryny[283]. Niektórzy przedstawiciele piśmiennictwa odnieśli się jednak do niego z dezaprobatą. Wymóg wyczerpania toku instancji uważali oni za spełniony, gdy w sprawie orzekał organ administracji publicznej w pierwszej instancji, a następnie – po rozpatrzeniu odwołania – organ drugiej instancji. W tym ujęciu, opozycyjnym względem stanowiska Sądu Najwyższego, uznawano, że decyzje kasacyjne powinny podlegać kontroli sądowoadministracyjnej[284].

Równocześnie, w tle powyższej rozbieżności, rysowało się stopniowe poszerzenie zakresu spraw poddanych kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego[285]. W 1990 r. zrezygnowano z klauzuli enumeracji pozytywnej na rzecz katalogu otwartego z enumeracją negatywną, a ponadto – rozszerzono zakres kontroli sądowej[286].

1.4.3. Zagadnienie kontroli decyzji kasacyjnych w postępowaniu sądowoadministracyjnym w latach 1995-2017

W 1995 r., w związku z uchwaleniem ustawy o NSA, po raz kolejny poszerzono zakres właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego. Równocześnie w ustawie o NSA wymóg dopuszczalności skargi w postaci „wyczerpania toku instancji" zastąpiono „wyczerpaniem środków odwoławczych"[287]. Wobec tej zmiany przyjęto, że decyzje kasacyjne – jako wydane w efekcie wyczerpania środków odwoławczych – podlegają kontroli sądu

[282] Uchwała SN z 19.01.1983 r., III AZP 7/82, OSNC 1983, nr 9, poz. 127.
[283] Por. M. Bogusz, *Zaskarżenie*…, s. 98 z powołanymi tamże: B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986, s. 154–155; B. Czapski, *Kilka uwag do dwóch chwał Izby Cywilnej i Administracyjnej Sądu Najwyższego z dn. 15 grudnia 1984 r*., „Problemy Praworządności" 1985, nr 12, s. 32; R.J. Roesler, *Podstawowe elementy konstrukcji prawnej skargi do NSA*, KSP 1984, s. 115; A. Bromer, *Wyczerpanie toku instancji administracyjnych jako przesłanka dopuszczalności skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, NP 1983, nr 9–10, s. 6–8.
[284] Por. M. Bogusz, *Zaskarżenie*…, s. 96–97, 99–100 wraz z powołanymi tamże: W. Dawidowicz, *Glosa do uchwały SN z 1983 r., sygn. akt: III AZP 7/82*, PiP 1984, nr 2, s. 135–139; Z. Janowicz, *Glosa do uchwały SN z 1983 r., sygn. akt: III AZP 7/82*, PiP 1984, nr 2, s. 139–144; M. Mincer-Jaśkowska, *Glosa do wyroku NSA z dnia 16 listopada 1990 r., SA/Wr 523/90*…, poz. 123; T. Woś, *Glosa do uchwały SN z 1983 r., sygn. akt: III AZP 7/82*, OSP 1984, z. 10, poz. 211; J. Zimmermann, *Administracyjny tok…*, s. 125–130; A.N. Wróblewski, *Spory interpretacyjne wokół art. 200 § 2 k.p.a*., PiP 1983, z. 10, s. 63; J.P. Tarno, *W kwestii zaskarżalności decyzji kasacyjnych do NSA*, PiP 1987, nr 3, s. 89 i nast.; L. Żukowski, *Instytucje kontroli rozstrzygnięć w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1985, s. 100–111..
[285] J. Chlebny, W. Piątek, *Ewolucja ustrojowa i kompetencyjna sądownictwa administracyjnego*, ZNSA 2021, nr 1–2, s. 22–23.
[286] Ustawa z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 34, poz. 201); por. również: M. Romańska, *Sądowa kontrola postanowień – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Glosa" 2001, nr 11, s. 2–4.
[287] Art. 34 ust. 1 ustawy o NSA.

administracyjnego[288]. Dopuszczalność zaskarżenia decyzji kasacyjnych nie budziła wątpliwości także po wejściu w życie p.p.s.a.[289]

Przepisy p.p.s.a. ani przepisy ustawy o NSA nie normowały w sposób szczególny ani sposobu uruchomienia postępowania sądowoadministracyjnego, ani jego przebiegu, gdy przedmiotem zaskarżenia była decyzja kasacyjna[290]. Środkiem służącym wszczęciu postępowania sądowoadministracyjnego w sprawie kontroli decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. była – podobnie jak w przypadku innego rodzaju decyzji – skarga.

Zasady kontroli sądowoadministracyjnej decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. uległy diametralnej zmianie w związku z wejściem w życiem z dniem 1 czerwca 2017 r. ustawy nowelizującej z 2017 r., której mocą art. 9 wprowadzono instytucję „sprzeciwu od decyzji". W ten sposób doszło do „rozszczepienia" i dualizmu („dekompozycji"[291]) drogi zaskarżenia do sądu administracyjnego decyzji kasacyjnych wydanych na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. i innych form działalności administracji publicznej. Decyzje wydane na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. zaskarżalne są sprzeciwem, natomiast pozostałe rodzaje decyzji administracyjnych i inne formy działalności administracji publicznej podlegające kognicji sądów administracyjnych zaskarżalne są skargą.

1.4.4. Wprowadzenie środków zaskarżenia orzeczeń kasacyjnych w postępowaniu cywilnym i w postępowaniu karnym

Sprzeciw nie jest pierwszym instrumentem w polskim systemie prawnym, którego zakres przedmiotowy określono w sposób szczególny, z przeznaczeniem do zaskarżenia orzeczeń o charakterze kasacyjnym. Przed wprowadzeniem sprzeciwu tego rodzaju instytucje istniały już zarówno w postępowaniu cywilnym (art. 394^1 § 1^1 k.p.c.), jak i w postępowaniu karnym (art. 539a § 1 i nast. k.p.k.).

---

[288] A. Józefowicz, *Skarga do sądu administracyjnego na decyzję kasacyjną organu odwoławczego* [w:] *Państwo prawa. Administracja. Sądownictwo. Prace dedykowane prof. dr. hab. Januszowi Łętowskiemu w 60. rocznicę urodzin*, red. A. Łopatka, A. Wróbel, S. Kiewlicz, Warszawa 1999, s. 341-342; uchwała SN z 16.01.1997 r., III ZP 5/96, OSNP 1997, nr 15, poz. 262; wyrok NSA w Białymstoku z 24.04.2002 r., SA/Bk 1156/00, LEX nr 73504.
[289] Tak np. wyrok WSA w Łodzi z 20.04.2004 r., I SA/Łd 506/03, LEX nr 717007.
[290] Przed nowelizacją z 2017 r. przepisy ustaw procesowych nie zawierały *leges speciales* w zakresie odnoszącym się do kontroli sądowoadministracyjnej decyzji kasacyjnych, co nie oznacza, że w praktyce orzeczniczej owa kontrola nie wyróżniała się, w efekcie interpretacji norm prawnych, żadnymi cechami szczególnymi w porównaniu z sądowoadministracyjną kontrolą innych decyzji administracyjnych, np. w kontekście zakresu rozpoznania skargi (por. podrozdział 5.3.5 w rozdziale piątym).
[291] Tak: T. Woś, J.G. Firlus, *Sprzeciw*…, s. 96.

Przepis art. 394^1 § 1^1 k.p.c. przewiduje zażalenie, tzw. zażalenie kasatoryjne[292], do Sądu Najwyższego. Przysługuje ono w razie uchylenia przez sąd drugiej instancji wyroku sądu pierwszej instancji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania[293]. Charakter prawny zażalenia z art. 394^1 § 1^1 k.p.c. wiąże się z obowiązującym w polskim postępowaniu cywilnym tzw. modelem apelacji pełnej *cum beneficio novorum*, w którym podstawowym celem postępowania apelacyjnego jest merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy[294]. Cechą przyjętego systemu apelacji jest m.in. zredukowana do minimum funkcja kasacyjna sądu drugiej instancji, który może uchylić zaskarżony wyrok i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania tylko wyjątkowo, gdy stwierdzono nieważność postępowania, sąd pierwszej instancji nie rozpoznał istoty sprawy[295] albo wydanie wyroku wymaga przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości[296]. U podstaw wprowadzenia zażalenia kasatoryjnego legło przekonanie, że zbyt częste uciekanie się do uchylenia wyroku sądu pierwszej instancji wraz z przekazaniem sprawy do ponownego rozpoznania prowadzi do przewlekłości postępowania[297]. O wprowadzeniu omawianego zażalenia zdecydowały – podobnie jak w przypadku sprzeciwu – spostrzeżenia,

---

[292] T. Zembrzuski, *Nieważność…*, s. 412; J. Barczewski, *Postanowienia sądu drugiej instancji i ich zaskarżanie* [w:] *Rozstrzygnięcia sądowe w postępowaniu cywilnym*, red. M. Rzewuski, Warszawa 2021, LEX; M. Sekuła-Leleno, *Podstawy zażalenia kasatoryjnego i zakres kognicji Sądu Najwyższego w kasatoryjnym postępowaniu zażaleniowym*, „Ius Novum" 2015, nr 3, s. 106–128; postanowienie SN z 15.10.2015 r., I UZ 9/15, LEX nr 2122380; postanowienie SN z 16.11.2017 r., V CZ 77/17, LEX nr 2447355. Zdaniem T. Wiśniewskiego, nazwa „zażalenie kasatoryjne" nie jest prawidłowa, ponieważ zażalenie to niczego nie „kasuje". Właściwsze byłoby nazwanie go „zażaleniem na orzeczenie kasatoryjne" (T. Wiśniewski, *Komentarz do art. 394^1* [w:] D. Dończyk, J. Iwulski, G. Jędrejek, I. Koper, G. Misiurek, M. Orecki, P. Pogonowski, S. Sołtysik, D. Zawistowski, T. Zembrzuski, T. Wiśniewski, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom. II. Artykuły 367–505(39)*, Warszawa 2021, LEX, pkt 9).

[293] Zażalenie z art. 394^1 § 1^1 k.p.c. może być wniesione nie tylko przeciwko wyrokom, lecz także przeciwko postanowieniom w postępowaniu nieprocesowym (postanowienie SN z 17.01.2013 r., III CZ 2/13, LEX nr 1298101). Omawiane zażalenie przysługuje w każdej sprawie cywilnej, niezależnie od tego, czy sprawa, w której zapadło kasatoryjne orzeczenie sądu drugiej instancji, jest tzw. sprawą kasacyjną, a zatem czy wydane w niej orzeczenie co do istoty sprawy mogłoby podlegać rozpoznaniu przez Sąd Najwyższy (M. Romańska, *Zażalenie do Sądu Najwyższego na uchylenie wyroku przez sąd drugiej instancji*, PS 2013, nr 6, s. 111).

[294] Postanowienie SN z 7.03.2013 r., II CZ 193/12, LEX nr 1314408.

[295] Por. art. 386 § 4 k.p.c. Według poglądu wyrażonego w postanowieniu SN z 26.11.2012 r., III SZ 3/12, LEX nr 1232797, nierozpoznanie istoty sprawy zachodzi wówczas, gdy sąd pierwszej instancji: 1) rozstrzygnął nie o tym, co było przedmiotem sprawy; 2) zaniechał w ogóle zbadania materialnej podstawy żądania; 3) pominął całkowicie merytoryczne zarzuty zgłoszone przez stronę; 4) rozstrzygnął o żądaniu powoda na innej podstawie faktycznej i prawnej niż zgłoszona w pozwie; 5) nie uwzględnił (nie rozważył) wszystkich zarzutów pozwanego dotyczących kwestii faktycznych czy prawnych rzutujących na zasadność roszczenia powoda (por. również postanowienie SN z 17.04.2013 r., V CZ 122/12, LEX nr 1341725). Naruszenia prawa materialnego, uchybienia w sferze dowodowo-faktycznej, nieprawidłowości w uzasadnieniu orzeczenia nie mieszczą się w tym pojęciu (postanowienie SN z 20.09.2022 r., III CZ 246/22, LEX nr 3483643; por. również wyrok SN z 22.04.1999 r., II UKN 589/98, OSNP 2000, nr 12, poz. 484; postanowienie SN z 16.05.2013 r., IV CZ 38/13, LEX nr 1365744).

[296] Por. uchwała SN z 31.01.2008 r., III CZP 49/07, OSNC 2008, nr 6, poz. 55; postanowienie SN z 17.03.2022 r., III CZ 78/22, LEX nr 3411264; postanowienie SN z 5.12.2012 r., I CZ 177/12, LEX nr 1284707; postanowienie SN z 7.02.2018 r., V CZ 98/17, LEX nr 2558271; postanowienie SN z 11.05.2018 r., II CZ 21/18, LEX nr 2487619; postanowienie SN z 18.07.2019 r., III CZ 17/19, LEX nr 2697211.

[297] A.M. Arkuszewska, A. Kościółek, *Nowelizacja Kodeksu postępowania cywilnego – wybrane zagadnienia, cz. 1*, PS 2012, nr 5, s. 19.

że sądy drugiej instancji nader często wydają wyroki kasacyjne bez uzasadnionych podstaw[298]. Co istotne, przed dodaniem art. 394^1 § 1^1 k.p.c. orzeczenia kasatoryjne sądu drugiej instancji nie były zaskarżalne skargą kasacyjną, więc strony lub uczestnicy postępowania cywilnego nie miały i nie mieli możliwości podważenia zasadności uchylenia orzeczenia pierwszoinstancyjnego i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania[299].

W postępowaniu wywołanym zażaleniem kasatoryjnym Sąd Najwyższy bada wyłącznie, czy sąd drugiej instancji prawidłowo zakwalifikował określoną sytuację procesową jako odpowiadającą przyjętej podstawie orzeczenia kasatoryjnego[300]. Przedmiotem oceny jest ewentualny błąd sądu odwoławczego przy kwalifikowaniu określonej sytuacji procesowej jako odpowiadającej, powołanej przez ten sąd, podstawie orzeczenia kasatoryjnego[301]. Ocena ta ma przy tym charakter „czysto procesowy", „formalny", wobec czego Sąd Najwyższy nie może wkraczać w merytoryczne kompetencje sądu drugiej instancji[302]. Zażalenie nie służy pełnej kontroli zaskarżonego rozstrzygnięcia ani ocenie zasadności spornego między stronami roszczenia[303]. Przedmiotem kontroli zażaleniowej nie mogą być kwestie, które nie odnoszą się ściśle do podstaw uchylenia wyroku sądu pierwszej instancji[304]. Omawiane zażalenie nie służy kontroli materialnoprawnej podstawy wyroku ani prawidłowości zastosowania przepisów prawa procesowego niezwiązanych z podstawami orzeczenia kasatoryjnego[305]. Rozpoznanie zażalenia skutkuje jego oddaleniem albo uchyleniem zaskarżonego wyroku i przekazaniem sprawy sądowi drugiej instancji do ponownego rozpoznania, jeżeli wydanie przez sąd drugiej instancji wyroku kasatoryjnego okazało się błędne[306].

Omówione zażalenie art. 394^1 § 1^1 k.p.c. stanowiło inspirację[307] do wprowadzenia w 2016 r. do systemu postępowania karnego instytucji „skargi na wyrok sądu

---

[298] D. Ciszewska, *Orzeczenia kasatoryjne sądów odwoławczych a przewlekłość postępowania sądowego w sprawach cywilnych*, M. Praw. 2005, nr 14, s. 70.

[299] P. Grzegorczyk, *Środki zaskarżenia w postępowaniu cywilnym w świetle ustawy nowelizującej z 16 września 2011 r. – ogólna charakterystyka zmian*, PS 2012, nr 4, s. 10. Sąd Najwyższy wykluczył także możliwość wniesienia przeciwko wyrokowi kasacyjnemu sądu drugiej instancji skargi na przewlekłość w trybie u.s.n.p.s. (uchwała SN z 13.02.2008 r., III SPZP 2/07, OSNP 2009, nr 5–6, poz. 85).

[300] Postanowienie SN z 7.11.2012 r., IV CZ 147/12, OSNC 2013, nr 3, poz. 41.

[301] Postanowienie SN z 15.06.2022 r., III CZ 191/22, LEX nr 3451938; postanowienie SN z 11.05.2022 r., III CZ 161/22, LEX nr 3385751.

[302] R. Szelhaus, *Zażalenie do Sądu Najwyższego na wyrok uchylający orzeczenie i przekazujący sprawę do ponownego rozpoznania*, „Temidium" 2014, nr 2, s. 33; postanowienie SN z 7.11.2012 r., IV CZ 147/12, OSNC 2013, nr 3, poz. 41; postanowienie SN z 28.11.2012 r., III CZ 77/12, OSNC 2013, nr 4, poz. 54.

[303] M. Sekuła-Leleno, *Podstawy zażalenia…*, s. 123.

[304] Postanowienie SN z 17.11.2021 r., V CZ 58/21, LEX nr 3314716.

[305] M. Sekuła-Leleno, *Podstawy zażalenia…*, s. 126; postanowienie SN z 24.02.2022 r., III CZ 52/22, LEX nr 3359201.

[306] Postanowienie SN z 27.07.2021 r., IV CZ 23/21, LEX nr 3327272.

[307] Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw – uzasadnienie, druk sejmowy nr 207, Sejm VIII kadencji, dostępny na stronie internetowej: https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=207 (dostęp na dzień 20.05.2025 r.).

odwoławczego”[308]. Zgodnie z art. 539a § 1 k.p.k. od wyroku sądu odwoławczego uchylającego wyrok sądu pierwszej instancji i przekazującego sprawę do ponownego rozpoznania stronom przysługuje skarga do Sądu Najwyższego[309]. Sąd Najwyższy zaznacza, że: „Istotą skargi, o której mowa w rozdziale 55a k.p.k., jest tylko i wyłącznie następcza decyzja sądu odwoławczego o uchyleniu wyroku i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania”[310]. Nie obejmuje ona oceny zarzutów apelacyjnych, konstrukcja skargi nie przybiera charakteru „superapelacji”[311]. Zakres postępowania skargowego ogranicza się do zbadania, czy stwierdzone przez sąd drugiej instancji uchybienie dawało podstawę do wydania orzeczenia kasatoryjnego[312] i nie obejmuje oceny, czy zachowanie oskarżonego wypełnia znamiona czynu zabronionego[313]. Skardze stawia się za cel eliminację niezasadnych wyroków kasatoryjnych i zapewnienie, że sąd odwoławczy będzie korzystać z uprawnienia do wydania orzeczenia ostatecznie rozstrzygającego sprawę (także reformatoryjnego), sanując w postępowaniu drugoinstancyjnym błędy w stosowaniu prawa materialnego lub procesowego[314].

1.4.5. *Ratio legis* sprzeciwu od decyzji kasacyjnej

W Uzasadnieniu nowelizacji z 2017 r. czytelnie zidentyfikowano *ratio legis* sprzeciwu[315]. Projektodawca uznał, że sprzeciw ma: 1) przeciwdziałać przewlekłości

[308] Rozdział 55a k.p.k. zaczął obowiązywać z dniem 15.04.2016 r. na mocy ustawy z dnia 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 437 z późn. zm.). W piśmiennictwie spotkać można także określenia „skarga przeciwkasatoryjna” (P. Czarnecki, *Skarga na wyrok sądu odwoławczego. (Non)sens nowego rozdziału 55a Kodeksu postępowania karnego?*, CzPKiNP 2016, nr 2, s. 77–106) lub „skarga kontrkasatoryjna” (R. Kmiecik, *Osobliwości postmodernizmu a funkcja skargi „kontrkasatoryjnej” w procesie karnym (Rozdział 55a k.p.k.)*, „Prokuratura i Prawo” 2022, nr 3, s. 5–19).

[309] Co do charakteru prawnego omawianego środka zaskarżenia – por. M. Wąsek-Wiaderek, *Wprowadzenie skargi na wyrok kasatoryjny sądu odwoławczego do polskiego postępowania karnego i jej miejsce w systemie środków zaskarżenia* [w:] *Skarga na wyrok kasatoryjny sądu odwoławczego w polskiej procedurze karnej – teoria i praktyka*, red. M. Wąsek-Wiaderek, Warszawa 2021, Legalis; R. Szymczykiewicz, *Skarga na wyrok sądu odwoławczego jako nowy środek odwoławczy w polskiej procedurze karnej*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2016, nr 1, s. 100; A.M. Tęcza-Paciorek, K. Wróblewski, *Skarga na wyrok sądu odwoławczego*, „Palestra” 2017, nr 9, s. 24; M. Klubińska, *Skarga na wyrok sądu odwoławczego jako środek zaskarżenia w postępowaniu karnym*, RPEiS 2019, nr 3, s. 133–135.

[310] Uchwała SN z 25.01.2018 r., I KZP 13/16, KZS 2018, nr 3, poz. 3.

[311] Postanowienie SN z 24.01.2019 r., II KS 11/18, LEX nr 2620232; postanowienie SN z 21.04.2022 r., I KS 9/22, LEX nr 3431015; wyrok SN z 24.01.2018 r., II KS 2/18, LEX nr 2434439; wyrok SN z 23.01.2018 r., III KS 11/17, LEX nr 2435630.

[312] Uchwała SN z 25.01.2018 r., I KZP 13/17, OSNKW 2018, nr 3, poz. 23; wyrok SN z 14.11.2018 r., IV KS 19/18, LEX nr 2585985; postanowienie SN z 5.04.2018 r., II KS 5/18, LEX nr 2488058.

[313] B. Łukowiak, *Kontrowersje wokół skargi na wyrok sądu odwoławczego w procesie karnym*, CzPKiNP 2020, nr 1, s. 124; postanowienie SN z 30.11.2022 r., I KS 34/22, LEX nr 3451429.

[314] Wyrok SN z 14.02.2018 r., IV KS 10/17, LEX nr 2449790.

[315] Określenie „*ratio legis*” może być rozumiane jako m.in. „zasada prawna, wzgl. zasady prawne, z których dana norma wypływa jako wniosek logiczny”, „cel, który miano na względzie przy wydaniu normy”, „całokształt pobudek i dążeń, które skłoniły ustawodawcę do jej wydania”, rację w znaczeniu historycznym, tj. „źródła stanowionych przez ustawodawcę norm w postaci «postanowień ustawodawstw obcych i teoretycznych prac

postępowania administracyjnego wynikającej z nadużywania kompetencji kasacyjnych przez organy odwoławcze; 2) wprowadzić szybsze i uproszczone postępowanie sądowoadministracyjne w celu kontroli decyzji kasacyjnej, gdyż we wcześniejszym stanie prawnym „efektywność zaskarżenia decyzji kasatoryjnej i wikłania się przez stronę w długotrwały spór sądowy co do istnienia podstaw do takiego rozstrzygnięcia jest poważnie ograniczona". Wartością, na której oparto regulację prawną sprzeciwu, jest szybkość: zarówno szybkość postępowania administracyjnego, którą zaburza decyzja kasacyjna, jak i szybkość postępowania sądowoadministracyjnego, w którym przedmiotowa decyzja kasacyjna ma zostać poddana kontroli[316]. Z uwagi na tak zdefiniowane cele należy omówić zagadnienie szybkości postępowania administracyjnego i postępowania sądowoadministracyjnego.

Intencja przyspieszania postępowań jest „spoiwem niemal wszystkich dokonujących się w ostatnich latach zmian w prawie procesowym"[317]. Szybkość stanowi wartość samoistną prawa, niezależną od zewnętrznej oceny prawa, niezbędną, aby prawo mogło obowiązywać, wypełniać funkcje jako regulator życia społecznego[318]. J. Zimmermann zasadnie podnosi, że szybkość stanowi aksjomat systemu prawnego – nie tylko systemu prawa administracyjnego, ale wartość uniwersalną, której nie może być obca aksjologia żadnej gałęzi systemu prawa[319].

Szybkość może (i powinna) być walorem unormowań prawnych zaliczanych do prawa materialnego i prawa ustrojowego, a szczególnego znaczenia nabiera w prawie procesowym[320]. Szybkość jest uniwersalną wartością procesową, wspólną postępowaniom prawnym – zarówno postępowaniu administracyjnemu, jak i postępowaniom sądowym[321]. Jej źródłem są już postanowienia Preambuły Konstytucji RP, które kierują wobec „instytucji publicznych" nakaz sprawnego i rzetelnego działania[322]. Szybkość stanowi komponent zasady sprawiedliwości

---

w dziedzinie jurysprudencji»" – tak: A. Borowicz, *Argumentacja oparta na odwołaniu się do racji normy prawnej*, PiP 2009, nr 3, s. 48 wraz z powołanym tamże: E. Waśkowski, *Teoria wykładni prawa cywilnego*, Warszawa 1936, s. 46–49.

[316] P. Kledzik wskazał, że instytucja sprzeciwu ma służyć realizacji konstytucyjnego prawa do rozpatrzenia sprawy sądowej bez nieuzasadnionej zwłoki, a pośrednio – także zasady ogólnej szybkości postępowania administracyjnego – por. P. Kledzik, *Kilka uwag w zakresie instytucji prawnej sprzeciwu od decyzji kasacyjnej* [w:] *Zmiany administracyjnego prawa proceduralnego z perspektywy praktyki i teorii*, red. P. Kledzik, K. Samulska, P. Suwaj, Gorzów Wielkopolski 2019, s. 46.

[317] T. Zembrzuski, *Przeciwdziałanie i zwalczanie epidemii COVID-19 w postępowaniu cywilnym, czyli pożegnanie z kolegialnością orzekania*, PPC 2022, nr 1, s. 73.

[318] J. Wróblewski, *Wartości a decyzja sądowa*…, s. 60, 166–167. Autor wśród samoistnych wartości systemu prawnego wymienia: legalność, praworządność, pewność, jednolitość, obiektywność, a także wartości prakseologiczne, którymi są skuteczność i szybkość.

[319] J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 75; podobnie: J. Jendrośka, *Zasada szybkości załatwiania spraw administracyjnych* [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, Wrocław 2005, s. 480.

[320] M. Kopacz, P. Krzykowski, *Prawnoprocesowe uwarunkowania szybkości postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego*, Olsztyn 2014, s. 9.

[321] B. Adamiak [w:] *System prawa administracyjnego, t. 9*..., s. 28.

[322] Wyrok TK z 15.01.2009 r., K 45/07, OTK-A 2009, nr 1, poz. 3.

proceduralnej[323], łączy się z przewodnią ideą prawa, którą jest sprawiedliwość, gdyż umożliwia uzyskanie realnej, konkretnej, a nie abstrakcyjnej ochrony[324]. Postępowanie, które trwa dłużej niż powinno, jest dotknięte nieuzasadnioną obstrukcją i nie może być uznane za postępowanie rzetelne, uczciwe, sprawiedliwe. Jak podkreśla A. Machnikowska, orzeczenie rozstrzygające sprawę z opóźnieniem staje się bezwartościowe względem praw osoby, która poszukiwała ochrony prawnej[325]. W polskiej nauce[326] i judykaturze[327] dobrze utrwaliła się już maksyma: *Justice delayed is justice denied*. Realizacja prawa jednostki do rozpoznania sprawy sądowej bez nieuzasadnionej zwłoki wpływa w sposób zasadniczy na poziom zaufania do wymiaru sprawiedliwości, która to wartość jest z kolei jednym z warunków należytego funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego[328]. Prawo do sądu staje się fikcją, jeżeli postępowanie sądowe jest długotrwałe albo dotknięte wadą przewlekłości[329].

Wartością w postępowaniu jest nie tylko szybkość, ale i czas[330]. Czas stanowi miernik postępowania pod kątem tego, czy jest ono „szybkie"[331], ale nie może nie wystarczyć do równoczesnego postawienia diagnozy, czy jest sprawne. Analizując relacje między szybkością a sprawnością, należy zauważyć, że obie są wartościami prakseologicznymi[332]. „Szybkość" nieraz zestawia się ze „sprawnością", aczkolwiek nie są to pojęcia tożsame. Według K. Flagi-Gieruszyńskiej „sprawność" koncentruje się na organizacji czynności w celu osiągnięcia określonego celu, natomiast „szybkość" wyznacza tempo, czas trwania tych czynności[333].

Szybkość może być miarą sprawności, ale nie jest miarą jedyną. Sprawność w tym ujęciu to wartość pojemniejsza, na którą – oprócz szybkości – wpływają także racjonalność, skuteczność, wydajność i efektywność, a wszystkie te wartości pozostają w związku z

---

[323] Por. podrozdział 1.2.

[324] D. Dąbek, *Prawo do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym w rozsądnym terminie w świetle wybranego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka* [w:] *Jednostka a państwo na przestrzeni wieków*, red. J. Radwanowicz-Wanczewska, P. Niszczyporuk, K. Kuźmicz, Białystok 2008, s. 155.

[325] A. Machnikowska, *Prawo do sądu a szybkość postępowania cywilnego*, GSP 2016, nr 1, s. 286. Jak wskazywał E. Iserzon w odniesieniu do k.p.a.: „często orzeczenie, które mogło mieć w pewnym momencie realną wartość społeczną lub indywidualną, staje się bezprzedmiotowe w momencie późniejszym" – E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania…*, s. 37.

[326] A. Redelbach, *Sądy a ochrona praw człowieka*, Toruń 1999, s. 279.

[327] Postanowienie NSA z 16.10.2015 r., I OSK 1992/14, LEX nr 1975884.

[328] G. Rząsa, *Glosa do uchwały NSA z dnia 22 czerwca 2020 r., II OPS 5/19*, OSP 2021, nr 1, s. 157–158; podobnie: M. Kopacz, P. Krzykowski, *Prawnoprocesowe uwarunkowania…*, s. 20.

[329] H. Pietrzkowski, *Prawo do rzetelnego procesu w świetle zmienionej procedury cywilnej*, PS 2005, nr 10, s. 53.

[330] A. Ziółkowska, *Kategorie temporalne w postępowaniu sądowoadministracyjnym* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego. Tom II*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, LEX.

[331] J. Wróblewski, *Wartości a decyzja sądowa*…, s. 179.

[332] Prakseologię można określić teorią sprawnego działania, czyli nauką o technice dobrej roboty, o wskazaniach i przestrogach ważnych dla wszelkiego działania pragnącego być jak najbardziej skutecznym – T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław 1965, s. 1.

[333] K. Flaga-Gieruszyńska, *Zastój procesu cywilnego*, Szczecin 2013, s. 44; *Eadem*, *Szybkość, sprawność i efektywność postępowania cywilnego – zagadnienia podstawowe*, „Zeszyty Naukowe KUL" 2017, nr 3, s. 5–18.

szybkością[334]. Nadmierny pośpiech stwarza pole do ryzyka naruszeń innych wartości sprawnego postępowania[335]. W procesualistyce zgłaszane są nawet postulaty rezygnacji z posługiwania się określeniem „szybkości" postępowania na rzecz „sprawności" postępowania[336]. O sprawności danej procedury świadczy nie tylko czas jej trwania, lecz także możliwość zmniejszenia kosztów funkcjonowania władzy czy odpowiednia polityka kadrowa[337].

W powyższym znaczeniu pojęcie „sprawności" wykazuje podobieństwa do „efektywności". Efektywność kontroli sądowoadministracyjnej oznacza możliwość wdrożenia działań, które będą w stanie skutecznie wyeliminować ustalone naruszenia prawa[338]. W postępowaniu sądowoadministracyjnym „efektywność" można rozumieć jako „sumę czynności, które w swoim założeniu dążą do ulepszenia postępowania przed sądami administracyjnymi"[339]. Postępowanie jest efektywne, gdy sąd, szanując reguły obowiązującej procedury, zastosuje środek ochrony adekwatny do stwierdzonego naruszenia prawa lub – w przypadku pozytywnych wyników rozpatrzenia sprawy – oddali środek zaskarżenia wobec jego bezzasadności[340]. Wymóg efektywności jest spełniony, gdy kontrola sądowoadministracyjna odpowiada przepisom prawa, w tym ponadustawowemu standardowi prawa do sądu (efektywność wewnętrzna), a także wydany na skutek tej kontroli wyrok nadaje się do wykonania i umożliwia usunięcie dostrzeżonych przez sąd uchybień, a także przywrócenie stanu zgodności z prawem (efektywność zewnętrzna)[341]. Na efektywność

[334] E. Olejniczak-Szałowska, *O zasadzie sprawności działania administracji – uwagi na tle koncepcji prakseologicznych ocen i dyrektyw Tadeusza Kotarbińskiego* [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, A. Krakała, M. Stahl, Warszawa 2018, s. 186–194; W. Dawidowicz, *Zagadnienia teorii organizacji i kierowania w administracji państwowej*, Warszawa 1972, s. 15; J. Supernat, *Odesłania do zasad prakseologicznych w prawie administracyjnym*, Wrocław 1984, s. 3, 21–27.

[335] M. Kotulska [w:] *System prawa administracyjnego procesowego, t. II, cz. 2*…, s. 418.

[336] A.G. Harla, *Ciężar wspierania postępowania cywilnego przez strony i uczestników postępowania (art. 6 § 2 k.p.c.)* [w:] *Ius est a iustitia appellatum. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Wiśniewskiemu*, red. T. Ereciński, J. Gudowski, M. Pazdan, M. Tomalak, Warszawa 2017, s. 198.

[337] Z. Kmieciak, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 25–26; E. Warzocha, *Problematyka sprawności postępowania rozpoznawczego w sprawach cywilnych* [w:] *Wokół problematyki cywilnoprocesowej. Studium teoretycznoprawne. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Profesora Kazimierza Korzana*, red. A. Nowak, Katowice 2001, s. 293; A.G. Harla, *O właściwe rozumienie postulatu sprawności postępowania cywilnego (art. 6 § 1 KPC)* [w:] *Dostęp do ochrony prawnej w postępowaniu cywilnym*, red. K. Flaga-Gieruszyńska, R. Flejszar, E. Marszałkowska-Krześ, Warszawa 2021, Legalis; A.G. Harla, *Zasady naczelne postępowania cywilnego – kilka refleksji ogólnych* [w:] *Symbolae Andreae Marciniak…*, s. 32–33

[338] G. Łaszczyca, W. Piątek [w:] *System prawa sądownictwa administracyjnego*…, s. 75. W nauce zagadnienie efektywności kontroli sądowoadministracyjnej często łączone jest z problematyką orzekania merytorycznego przez sądy administracyjne (*Ibidem*, s. 78-80).

[339] K. Kułak-Krzysiak, *Efektywność jako wartość w postępowaniu sądowoadministracyjnym* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego. Tom 2*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 128.

[340] Z. Kmieciak, *Efektywność sądowej kontroli administracji publicznej*, PiP 2010, nr 11, s. 22.

[341] *Idem* [w:] *Polskie sądownictwo administracyjne*…, s. 327.

postępowania sądowoadministracyjnego wpływają, poza czasem trwania postępowania, takie czynniki jak: dostęp do sądu, jawność postępowania, prawo do obrony stanowiska, możliwość odwołania do sądu wyższej instancji, sprawiedliwość proceduralna, jedność orzecznictwa, skuteczność wykonania orzeczeń sądowych, czas trwania postępowania, skarga na opieszałość organu, godziwe warunki pracy i płacy sędziów i funkcjonariuszy publicznych[342].

Z zagadnieniami szybkości, sprawności i efektywności wiąże się pojęcie ekonomii procesowej, które można zdefiniować jako „wymóg sprawnego działania, służący zagwarantowaniu odpowiedniej dynamiki postępowaniu przy jednoczesnym racjonalnym wykorzystaniu zasobów ludzkich i środków finansowych"[343].

Przechodząc do omówienia szybkości w kontekście ogólnego postępowania administracyjnego, należy wskazać na art. 12 k.p.a. w dziale poświęconym zasadom ogólnym tego postępowania[344]. Zgodnie z art. 12 § 1 k.p.a.: „Organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia", natomiast § 2 stanowi: „Sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie". Z powołanej regulacji wynika, że kryje ona w sobie trzy dyrektywy: oprócz szybkości, działanie organów administracji publicznej powinno odznaczać się także wnikliwością i prostotą[345]. E. Iserzon zdefiniował szybkość jako „zasadę osiągania końcowego celu postępowania administracyjnego w jak najkrótszym czasie"[346]. Takie ujęcie „szybkości" prezentowane jest w orzecznictwie sądów administracyjnych[347]. Dyrektywa prostoty

---

[342] K. Kułak-Krzysiak, *Efektywność jako wartość…,* s. 128. W innych opracowaniach przywołana Autorka wskazuje, że efektywność jest cechą skutecznego działania (np. *Eadem*, *Skuteczne wykonywanie orzeczeń sądów administracyjnych* [w:] *Sądowa kontrola administracji publicznej. Doświadczenia, dylematy, perspektywy*, red. E. Wójcicka, Częstochowa 2017, s. 204).

[343] W. Sawczyn [w:] *System prawa administracyjnego, t. 9*…, s. 107; por. również postanowienie SN z 12.01.1974 r., II KZ 6/74, OSNKW 1974, nr 4, poz. 76. W użyciu występuje również pojęcie „ekonomiki procesowej" – por. np. T. Jakubiak *vel* Wojtczak, *Milczenie w praktyce prawa podatkowego*, PP 2022, nr 5, s. 42; wyrok SN z 21.09.2021 r., I NSNc 59/20, LEX nr 3228668.

[344] Są to, jak wskazywał przykładowo Z. Janowicz, podstawowe (przewodnie) reguły postępowania, uznane za takie przez ustawodawcę (por. Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa–Poznań 1987, s. 81).

[345] Por. J. Smarż, *Szybkość, prostota i wnikliwość jako determinanty postępowania administracyjnego* [w:] *Determinanty prawa i postępowania administracyjnego oraz sądowoadministracyjnego. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Aleksandrze Wiktorowskiej*, red. J. Jagielski, K. Zalasińska, A. Jakubowski, K. Wojciechowska, Warszawa 2024, Legalis. Nieco inaczej zagadnienie ujmuje K. Kaszubowski, zdaniem którego z art. 12 § 1–2 k.p.a. wynikają dwie dyrektywy: „pierwsza z nich dotyczy szybkiego, ale jednocześnie wnikliwego prowadzenia postępowania, druga – niezwłocznego załatwienia sprawy" (*Idem*, *Zasada szybkości postępowania administracyjnego a wybrane rozwiązania procesowe w nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku* [w:] *Stulecie polskiej administracji. Doświadczenia i perspektywy*, red. W. Federczyk, Warszawa 2018, s. 559).

[346] E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania…*, s. 37.

[347] Tak np. wyrok WSA w Poznaniu z 28.02.2019 r., IV SAB/Po 213/18, LEX nr 2696547; wyrok WSA w Gdańsku z 1.10.2020 r., III SAB/Gd 75/20, LEX nr 3075633; wyrok WSA w Warszawie z 19.11.2019 r., IV SAB/Wa 517/19,

sprowadza się – jak wyjaśniał W. Dawidowicz – do „wyboru najprostszego sposobu uzyskania dowodów, informacji, wyjaśnień niezbędnych do dokładnego ustalenia stanu faktycznego”[348]. Wybór pomiędzy środkami „najprostszymi” a bardziej skomplikowanymi jest jednak dopuszczalny jedynie wtedy, gdy nie narusza to prawa[349]. Wnikliwość postępowania w kontekście art. 12 § 1 k.p.a. piśmiennictwo konotuje z zasadą prawdy materialnej (obiektywnej), koniecznością wyjaśnienia „wszystkich okoliczności w sprawie”[350], a nawet szerzej – z poszanowaniem wszystkich reguł prawa procesowego[351]. G. Łaszczyca, nawiązując do definicji słownikowych, wnikliwe działanie organów kojarzy z działaniem „zgłębiającym coś sumiennie”, docierającym do sedna rzeczy, dociekliwym[352]. We wzajemnym stosunku dyrektyw z art. 12 § 1–2 k.p.a. większość Autorów i Autorek zdaje się upatrywać istoty i znaczenia wyrażonej w tym artykule zasady ogólnej[353]. M. Kotulska wskazuje, że szybkość nie jest pośpiechem za wszelką cenę, lecz sposobem ustalania prawdy materialnej, a postępowanie należy prowadzić szybko, dopóki szybkość nie stanie w kolizji z nakazem wnikliwego rozpatrzenia sprawy[354]. Z. Janowicz podkreślał, że szybkość i prostota nie uprawniają do „dążenia do jakiegokolwiek fałszywego postępowania ze szkodą dla istoty sprawy”[355]. Tak również podniosła A. Wiktorowska[356]. Szybkość należy wiązać z wnikliwością, przy czym szybkość nie może być realizowana „za wszelką cenę”, a zwłaszcza nie kosztem zasady ogólnej prawdy obiektywnej[357]. S. Rozmaryn zaznaczał, że zasada szybkości nie może być usprawiedliwieniem, „pretekstem” do naruszenia norm prawnych wynikających z k.p.a.[358] „Odbiciem”, refleksem obowiązków organów administracji publicznej wymienionych w art.

LEX nr 3038446; wyrok WSA w Łodzi z 23.02.2022 r., III SAB/Łd 54/21, LEX nr 3321173; wyrok WSA w Bydgoszczy z 2.12.2020 r., II SAB/Bd 56/20, LEX nr 3106472; wyrok WSA w Krakowie z 21.05.2021 r., II SAB/Kr 73/21, LEX nr 318626; wyrok WSA w Opolu z 14.06.2022 r., II SAB/Op 109/21, LEX nr 3362365; wyrok WSA w Lublinie z 12.07.2022 r., II SAB/Lu 52/22, LEX nr 3460194.

[348] W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 118–119.

[349] W. Dawidowicz podnosił, że wybór pomiędzy środkami najprostszymi jest dopuszczalny jedynie wtedy, gdy przewidują to przepisy postępowania – *Idem*, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 39.

[350] M. Kotulska, *Czas a postępowanie administracyjne* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie KPA*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010, s. 424.

[351] B. Adamiak, *Komentarz do art. 12* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2024, Legalis, pkt 4; wyrok NSA z 3.12.2009 r., I OSK 281/09, LEX nr 579132.

[352] G. Łaszczyca, *Szybkość postępowania a inne wymogi dobrego postępowania – pola konfliktu* [w:] G. Łaszczyca, *Zawieszenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Kraków 2005, LEX.

[353] J. Smarż, *Szybkość…*, Legalis; P.M. Głąba, *Prawo jednostki do rozpoznania sprawy administracyjnej bez nieuzasadnionej zwłoki*, ATPD 2011, nr 1, s. 49–74.

[354] M. Kotulska, *Czas a postępowanie*…, s. 424.

[355] Z. Janowicz, *Komentarz do art. 12 k.p.a.* [w:] Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Komentarz*, Warszawa 1996, LEX, pkt 2.

[356] A. Wiktorowska, *Zasada ogólna szybkości postępowania w k.p.a.* [w:] *Studia z prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, red. Z. Czarnik, Z. Niewiadomski, J. Posłuszny, J. Stelmasiak, Przemyśl–Rzeszów 2011, s. 883.

[357] W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie*…, s. 118.

[358] S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1961, nr 12, s. 899.

12 § 1 i 2 k.p.a., jest prawo strony do rozpoznania sprawy administracyjnej bez nieuzasadnionej zwłoki[359]. Zasadniczym kryterium oceny, czy postępowanie administracyjne przebiega „szybko", są terminy załatwienia sprawy przyjęte w postępowaniu administracyjnym. Naruszenie zasady zasady szybkości (inercja) przez organ może przybrać postać bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania[360]. Ponadto w szybkość godzi bezpodstawne wydanie przez organ odwoławczy decyzji na podstawie art. 138 § 2 k.p.a., która odsuwa w czasie zakończenie postępowania, utrzymując niepewność sytuacji strony[361]. Wydanie decyzji kasacyjnej skutkuje przedłużeniem czasu rozstrzygnięcia sprawy[362]. Instytucja decyzji kasacyjnej jest więc wyjątkiem od zasady ogólnej wyrażonej w art. 12 § 1 k.p.a.[363] Sprzeciw ma być instrumentem służącym zwalczaniu przewlekłości postępowania administracyjnego, podobnie jak skarga do sądu na bezczynność albo przewlekłe prowadzenia postępowania[364].

W postępowaniu sądowoadministracyjnym, podobnie jak w postępowaniu cywilnym i karnym, źródłem obowiązku szybkiego rozpatrzenia sprawy jest art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, art. 6 ust. 1 EKPC, art. 47 KPP oraz art. 14 ust. 1 MPPOiP, jak również art. 2 Konstytucji RP[365].

---

[359] P.M. Głąba, *Prawo jednostki…*, s. 49–74.

[360] Bezczynność to stan, w którym nie załatwiono sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a. lub przepisach szczególnych ani w terminie nowo wskazanym przez organ administracji publicznej zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a. Przewlekłość zachodzi, gdy postępowanie jest prowadzone dłużej, niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy. M. Miłosz, *Konstrukcja prawna bezczynności organu administracji publicznej* [w:] *Bezczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, LEX; *Idem*, *Kilka uwag krytycznych w odniesieniu do konstrukcji prawnej zażalenia na przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego* [w:] *Kryzys prawa administracyjnego? Tom I: Jakość prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski, A. Miruć, P.J. Suwaj, Warszawa 2012, LEX; R. Hauser, *Terminy załatwiania spraw w K.P.A. w doktrynie i orzecznictwie sądowym*, RPEiS 1997, nr 1, s. 1; W. Bochenek, *Bezczynność a milczenie organu administracji publicznej*, ST 2003, nr 12, s. 41–50; L. Nowopolski, *Ochrona jednostki przed milczeniem administracji w sprawie indywidualnej w kodeksie postępowania administracyjnego (zagadnienia wybrane)*, GSP 2005, nr 1, s. 254–261; Z. Kmieciak, *Przewlekłość postępowania administracyjnego*, PiP 2011, nr 6, s. 30–43; M. Szalewska, *Bezczynność organu, a przewlekłość postępowania administracyjnego – o próbie rozróżnienia pojęć*, ATDP 2013, nr 3, s. 52–71; M. Kotulski, *Bezczynność a przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego*, ST 2015, nr 4, s. 72–81; *idem*, *Ochrona przed bezczynnością i przewlekłością w postępowaniu administracyjnym*, ST 2015, nr 6, s. 67–77; W. Gurba, *Zwalczanie i zapobieganie bezczynności oraz przewlekłości postępowania administracyjnego*, PiP 2015, nr 11, s. 94–110; L. Klat-Wertelecka, *Bezczynność organu w postępowaniu administracyjnym*, AUWr Prawo 1999, rocznik CCLXVI, *passim*; J. Borkowski, *Bezczynność w administracji publicznej*, „Kontrola Państwowa" 2008, nr 2, s. 40–41; Z.R. Kmiecik, M. Kotulska, *Jeszcze o rodzajach opieszałości organów administracji publicznej w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, ST 2017, nr 1–2, s. 94–108; P. Dobosz, *Milczenie i bezczynność w prawie administracyjnym*, Kraków 2011, s. 264–304.

[361] Por. np. wyrok WSA w Olsztynie z 3.01.2023 r., II SA/Ol 866/22, LEX nr 3452895.

[362] J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1987, s. 61; podobnie: S. Marcinkiewicz, *Kasacyjne orzeczenie…*, s. 31–32. Warto odnotować jednocześnie zupełne odmienny pogląd wyrażony w literaturze międzywojennej, który konotował decyzję kasacyjną z możliwością szybszego rozstrzygnięcia sprawy – por. J. Grzymała-Pokrzywnicki, *Postępowanie administracyjne w świetle orzecznictwa Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, Warszawa 1937, s. 71.

[363] Por. np. wyrok NSA z 28.06.1982 r., I SA 406/82, „Gazeta Prawnicza" 1982, nr 14, poz. 2; wyrok WSA w Rzeszowie z 26.10.2006 r., II SA/Rz 89/06, LEX nr 901195.

[364] Uzasadnienie nowelizacji z 2017 r., s. 61.

[365] A. Bińczyk, *Konstytucyjne prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez sądy administracyjne*, Olsztyn 2019 [rozprawa doktorska niepublikowana], s. 41.

Na poziomie ustawowym wartość szybkości podkreśla art. 7 p.p.s.a.: „Sąd administracyjny powinien podejmować czynności zmierzające do szybkiego załatwienia sprawy i dążyć do jej rozstrzygnięcia na pierwszym posiedzeniu”[366]. Naczelny Sąd Administracyjny nieraz zaznaczał, że zasada szybkości postępowania stanowi jedną z podstawowych zasad postępowania przed sądami administracyjnymi[367]. Z uwagi na umiejscowienie w przepisach ogólnych zasada z art. 7 p.p.s.a. obowiązuje we wszystkich stadiach, fazach, instancjach i trybach postępowań unormowanych w p.p.s.a.[368] Musi zostać zachowana zarówno w postępowaniach wywołanych skargą, jak i w tych wywołanych wnioskiem czy sprzeciwem. Długotrwałość postępowania jest niepożądana, sprzeczna z interesem indywidualnym i publicznym, ponieważ utrzymuje w obrocie prawnym nielegalne formy działalności administracji publicznej lub chociażby stan niepewności co do ich legalności[369]. Uchybieniem art. 7 p.p.s.a. jest prowadzenie postępowania w sposób nieefektywny[370], a także zwłoka w postępowaniu, gdy nie ma wystarczających powodów jego przedłużania albo przyczyny te nie zasługują na aprobatę z punktu widzenia skutecznej ochrony sądowej[371].

Inaczej niż w art. 12 k.p.a. prawodawca nie nałożył na sąd w art. 7 p.p.s.a. obowiązku prowadzenia postępowania w sposób „wnikliwy” czy „prosty”, jednak także te kryteria działania muszą przyświecać sądowi administracyjnemu[372]. Uproszczenia postępowania powinny służyć jego przyspieszeniu, jednak bez uszczerbku dla wnikliwości i rzetelności kontroli sądowoadministracyjnej. Szybkości nie można przedkładać nad inne elementy konstytuujące sprawiedliwe rozpatrzenie sprawy, jakim jest rzetelność czy zgodność z prawem[373], a także humanizm, ład i praworządność[374], obowiązek rozpatrywania wszelkich

[366] Postanowienie NSA z 15.09.2006 r., II OZ 886/06, LEX nr 2210258; postanowienie WSA w Krakowie z 13.03.2013 r., I SA/Kr 1889/12, LEX nr 1302263; wyrok NSA z 21.11.2012 r., I FSK 33/12, LEX nr 1291194; wyrok NSA z 19.02.2014 r., I GSK 1335/12, LEX nr 1568906; wyrok NSA z 4.12.2014 r., I OSK 998/13, LEX nr 1772002; wyrok NSA z 19.02.2014 r., I GSK 1335/12, LEX nr 1568906.

[367] Postanowienie NSA z 27.09.2011 r., II GZ 431/11, LEX nr 1151760; postanowienie NSA z 11.05.2012 r., I OZ 328/12, LEX nr 1164456.

[368] M. Kopacz, P. Krzykowski, *Prawnoprocesowe uwarunkowania…*, s. 44.

[369] Podobnie K. Celińska-Grzegorczyk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za naruszenie prawa strony do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki w postępowaniu sądowoadministracyjnym po nowelizacji z 30 listopada 2016 r.*, ZNSA 2018, nr 2, s. 53.

[370] Wyrok NSA z 4.12.2014 r., I OSK 998/13, LEX nr 1772002.

[371] Tak – na kanwie art. 45 ust. 1 Konstytucji RP – wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 18.02.2009 r., Kp 3/08, OTK-A 2009, nr 2, poz. 9.

[372] Por. J. Skowronek, *Instytucja zawieszenia jako wyjątek od zasady szybkości i ciągłości postępowania sądowoadministracyjnego – zagadnienia wybrane*, ZNSA 2009, nr 3, s. 114, która podnosi, że z art. 7 p.p.s.a. wynika, iż: „Ujęta w katalogu ogólnych zasad szybkość postępowania (art. 7 ustawy) nakłada na sąd obowiązek działania w sprawie bez zbędnych przerw i zahamowań, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia”.

[373] A. Bereczko, A. Miruć, *O wartościach w prawie administracyjnymi* [w:] *Racjonalny ustawodawca. Racjonalna administracja*, red. D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Budnik, Białystok 2016, s. 106.

[374] F. Longchamps, *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, PiP 1966, nr 6, s. 885.

aspektów sprawy, w tym w szczególności składanych w toku postępowania pism procesowych[375]. Szybkość nie uzasadnia pomijania gwarancji procesowych stron przewidzianych w Konstytucji RP[376] i poświęcenia praw podmiotowych[377]. Dążeniu do rozpoznania sprawy w możliwie najkrótszym czasie nie można nadawać priorytetu w sposób bezwzględny[378]. Nadrzędnym celem postępowania jest wydanie sprawiedliwego, zgodnego z prawem i rzetelnego orzeczenia, nie zaś szybkie załatwienie sprawy przez sąd[379]. Zasada z art. 7 p.p.s.a. „nie oznacza, że dynamika postępowania ma przesłaniać nadrzędny cel postępowania, jakim jest wydanie zgodnego z prawem rozstrzygnięcia", a art. 6 EKPC „dotyczy nie tylko szybkiego postępowania, ale i postępowania rzetelnego, którego rozsądny termin zakończenia jest jednym z elementów"[380]. Konieczna jest taka realizacja zasady szybkości, która „nie powodowałaby uszczerbku w urzeczywistnianiu standardu rzetelnego procesu decyzyjnego w ramach sądownictwa administracyjnego"[381]. Zadaniem ustawodawcy jest wprowadzenie takich rozwiązań procesowych, aby postępowanie przed sądem administracyjnym przebiegało szybko, bez uszczerbku dla innych praw i wolności[382].

Szybkość jest wypadkową (efektem, skutkiem) układu okoliczności nie tylko z płaszczyzny prawa stanowionego, ale także z obszaru praktyki jego stosowania, prakseologii, kultury organizacyjnej[383]. Mimo że sąd administracyjny nie prowadzi w zasadzie postępowania dowodowego (a to zebranie materiału dowodowego stanowi najbardziej czasochłonną fazę postępowań sądowych) i choć orzeczenia sądu mają jedynie charakter kasacyjny, to w praktyce postępowanie sądowoadministracyjne nieraz uchybia zasadzie szybkości, zwłaszcza na etapie postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym[384]. Dwu- lub trzyletni termin

[375] Postanowienie NSA z 18.05.2012 r., I OPP 12/12, LEX nr 1260003.
[376] P. Hofmański, *Prawo do sądu w ujęciu Konstytucji i ustaw oraz standardów prawa międzynarodowego* [w:] *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 2006, s. 276.
[377] K. Gajda-Roszczynialska, *Przebudowa wymiaru sprawiedliwości w czasach pandemii COVID-19 ze szczególnym uwzględnieniem postępowania cywilnego*, PPC 2022, nr 1, s. 20; wyrok TK z 13.01.2004 r., SK 10/03, OTK-A 2004, nr 1, poz. 2.
[378] Wyrok TK z 22.10.2013 r., SK 14/13, OTK-A 2013, nr 7, poz. 100.
[379] Wyrok TK z 27.10.2015 r., K 5/14, OTK-A 2015, nr 9, poz. 150.
[380] Postanowienie NSA z 25.11.2010 r., I GZ 369/10, LEX nr 741367; postanowienie WSA w Krakowie z 13.03.2013 r., I SA/Kr 1889/12, LEX nr 1302263.
[381] L. Leszczyński, *O usprawnianiu postępowania przed sądami administracyjnymi (kilka uwag w związku z reformą)* [w:] *Polski model sądownictwa*…, s. 215.
[382] Por. wyrok TK z 18.02.2009 r., Kp 3/08, OTK-A 2009, nr 2, poz. 9; M. Kopacz, P. Krzykowski, *Prawnoprocesowe uwarunkowania…*, s. 21.
[383] M. Kopacz, P. Krzykowski, *Prawnoprocesowe uwarunkowania…*, s. 23.
[384] Jak wynika z przekazanej przez Prezesa NSA „Informacji o działalności sądów administracyjnych w 2023 roku" (Warszawa 2024, s. 18, 22), w 2023 r. wojewódzkie sądy administracyjne załatwiły w terminie do 3 miesięcy średnio 36,45% skarg na akty i inne czynności oraz bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania. W terminie do 4 miesięcy załatwiono 51,79% spraw, a w terminie do 6 miesięcy – 72,57% wskazanych skarg. W 2023 r. w terminie do 12 miesięcy NSA załatwił 43,06% ogółu spraw, a w terminie do 24 miesięcy – 58,37%, natomiast w odniesieniu do skarg kasacyjnych w terminie do 12 miesięcy załatwiono jedynie 28,66% spraw.

rozpoznania zwyczajnego środka zaskarżenia, którym jest skarga kasacyjna, stanowi nieakceptowalne i systemowe naruszenie prawa do sądu i niweczy zaufanie do państwa[385]. Stan taki „nie ma nic wspólnego z prawem obywatela do rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie”[386]. Dosadna diagnoza przedstawicieli doktryny wybrzmiewa z pełną aktualnością pomimo upływu przeszło dwóch dekad od jej sformułowania.

Zestawiając wcześniejsze uwagi, należy wskazać, że szybkość postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego powinna być rozpatrywana wspólnie. Ów związek wyraża się w wywodzącej się z orzecznictwa strasburskiego[387] koncepcji *total length of the proceedings*[388], według której „przy ocenie długości (ewentualnej przewlekłości) postępowania sądowoadministracyjnego powinno się również uwzględniać czas trwania postępowania administracyjnego, jeżeli wyczerpanie środków zaskarżenia w tym postępowaniu jest warunkiem wniesienia skargi do sądu administracyjnego”[389]. Z perspektywy praw jednostki, zwłaszcza w zakresie prawa do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym czasie, postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne należy traktować jako jedność, gdy idzie o czas trwania tych postępowań[390]. Dla jednostki istotny jest czas trwania postępowania koniecznego do definitywnego rozstrzygnięcia jej sprawy, niezależnie od tego, w jakiej proporcji warunkuje je postępowanie przed organem administracji publicznej, a w jakim następcza kontrola sądowa[391]. W Uzasadnieniu nowelizacji z 2017 r. nie odwołano się *expressis*

Statystyki terminowości NSA poprawiają zażalenia: w przypadku zażaleń 89,97% jest rozpoznawanych w terminie do 2 miesięcy, w terminie zaś do 12 miesięcy wskaźnik ten wynosi 99,36%. Analizowana Informacja nie zawiera rozróżnienia terminowości w sprawach wywołanych skargą i terminowości w sprawach wywołanych sprzeciwem.

[385] H. Knysiak-Molczyk oceniła, że „roczny lub dłuższy termin oczekiwania na rozpoznanie sprawy w postępowaniu odwoławczym trudno uznać za spełniający kryterium «rozpatrzenia i rozstrzygnięcia przedstawionej sądowi sprawy w rozsądnym terminie» i stanowi przejaw «kryzysu postępowania sądowoadministracyjnego»” (*Eadem*, *Czy sądy administracyjne realizują prawo do sądu w aspekcie rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy w rozsądnym terminie?* [w:] *Przyszłość sądownictwa administracyjnego…*, s. 97, 107).

[386] W. Chróścielewski, Z. Kmieciak, J.P. Tarno, *Reforma sądownictwa administracyjnego a standardy ochrony praw jednostk*i, PiP 2002, nr 12, s. 34.

[387] Por. m.in. wyrok ETPC z 28.06.1978 r., 6232/73, König v. Niemcy, LEX nr 80802; wyrok ETPC z 24.03.2005 r., 44626/98, Kiurkchian v. Bułgaria, LEX nr 149037; wyrok ETPC z 4.10.2011 r., 9834/08, Mularz v. Polska, LEX nr 951073; wyrok ETPC z 2.12.2014 r., 53339/09, Siermiński v. Polska, LEX nr 1548282.

[388] Z. Kmieciak, *W poszukiwaniu modelu postępowania odpowiadającego naturze administracji publicznej*, PiP 2015, nr 11, s. 11; M. Piłaszewicz, *Ochrona prawna przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w sprawach podatkowych*, „Glosa” 2011, nr 3, s. 121; L. Leszczyński, *O usprawnianiu postępowania*…, s. 217–218.

[389] M. Kowalski, *Skarga na przewlekłość postępowania sądowego – przesłanki ustanowienia instytucji i sądowa praktyka jej funkcjonowania* [w:] *Wyzwania współczesnego prawa. Księga pamiątkowa dedykowana SSN Tadeuszowi Szymankowi*, red. B. Bajor, P. Saganka, Warszawa 2018, s. 381. Nawiązania do tej koncepcji można odnaleźć także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który uznał, że „Konstytucja nakazuje ukształtowanie postępowania sądowego i administracyjnego w taki sposób, aby zapewnić stronom uzyskanie rozstrzygnięcia bez zbędnej zwłoki” (wyrok TK z 14.06.2006 r., K 53/05, OTK-A 2006, nr 6, poz. 66).

[390] Z. Kmieciak, *Gwarancje proceduralne jednostki w postępowaniu sądowoadministracyjnym – kierunki rozwoju*, ZNSA 2021, nr 1–2, s. 106; wyrok ETPC z 9.06.2009 r., 62506/00, Kamecki i Inni v. Polska, LEX nr 531001.

[391] Wyrok WSA w Lublinie z 19.10.2004 r., II SA/Lu 161/04, OSP 2006, nr 2, poz. 15.

verbis do koncepcji *total length of the proceedings*, ale nawiązania do niej wynikają z analizy intencji ustawodawcy. *Ratio legis* sprzeciwu tkwi w tym, aby skrócić czas trwania postępowania administracyjnego i postępowania sądowoadministracyjnego. Owo skrócenie (przyspieszenie postępowania) polega na tym, że decyzja kasacyjna ma zostać wyeliminowana z obrotu prawnego, a zatem sprawa administracyjna nie wraca do rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji, tylko ma zostać rozstrzygnięta przez organ drugiej instancji. Wobec tego – aby sprzeciw mógł być skutecznym środkiem – postępowanie sądowe musi być na tyle szybkie, że nie będzie trwać dłużej niż ponowne postępowanie pierwszoinstancyjne. Skrócony ma zostać sam czas trwania postępowania sądowego i stan „niepewności" losów postępowania administracyjnego, na kanwie którego wniesiono sprzeciw.

Do mankamentów Uzasadnienia nowelizacji z 2017 r. należy to, że nie wymienia ono innych wartości procesowych, które powinien realizować sprzeciw od decyzji. Cenniejsze byłoby poszukiwanie inspiracji nie tylko w mechanizmach upraszczających i przyspieszających postępowanie. Nie zwrócono uwagi na okoliczność, że uprzywilejowanie zasady (wartości) szybkości w regulacji sprzeciwu odbywa się kosztem innych zasad i wartości, takich jak np. jawność, dwuinstancyjność, kolegialność składu orzekającego czy prawo do sądu innych stron postępowania administracyjnego[392]. Nie przenalizowano, które z nich mogą się wiązać z dążeniem do przyspieszenia postępowania, nie przeprowadzono analizy „konfliktu zasad" ani nie przeprowadzono procesu „ważenia" dobra, jakim jest szybkość, z innymi dobrami poświęconymi w efekcie uproszczeń proceduralnych i rezygnacji z dotychczasowego (skargowego) mechanizmu kontroli decyzji kasacyjnych. Dążenie przez ustawodawcę do skrócenia czasu trwania postępowania jest założeniem słusznym, jednak Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie opowiadał się przeciwko absolutyzowaniu szybkości i naruszaniu – w imię szybkości – innych zasad lub wartości procesowych: „Tam, gdzie ograniczenie uprawnień procesowych strony jest zbędne, z punktu widzenia zamierzonych przez ustawodawcę celów, takich jak zapewnienie większej efektywności postępowania i jego szybkości, a jednocześnie wypacza pozycję stron, uniemożliwia właściwe zrównoważenie ich pozycji procesowej, a tym samym łamie podstawowy postulat sprawiedliwości proceduralnej, czy wreszcie prowadzi do arbitralnego rozstrzygnięcia «sprawy» – to w tego rodzaju wypadkach dochodziłoby do naruszenia gwarancji konstytucyjnych związanych z prawem do

[392] Szerzej na ten temat mowa będzie w rozdziale 5 niniejszej pracy.

sądu”[393]. Przedmiotem rozważań w dalszej części pracy będzie to, jak bardzo poszczególne elementy konstrukcji prawnej sprzeciwu, w tym te mające upraszczać postępowanie w porównaniu do postępowania ze skargi, są „nasycone szybkością” i jaki wpływ owo nasycenie wywiera na realizację innych zasad i wartości procesowych[394].

Uzupełniając rozważania o genezie sprzeciwu, należy zwrócić uwagę, że z Uzasadnienia nowelizacji z 2017 r. wprost wynika, iż sprzeciw od decyzji wzorowany był na instytucji zażalenia kasatoryjnego funkcjonującego w postępowaniu cywilnym (art. 394^1 § 1^1 k.p.c.). Projektodawca nie wziął jednak pod uwagę faktu, że przed wprowadzeniem art. 394^1 § 1^1 k.p.c. orzeczenia kasatoryjne sądu drugiej instancji w postępowaniu cywilnym nie były zaskarżalne skargą kasacyjną – w przeciwieństwie do decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a., która podlegała kontroli sądowoadministracyjnej przed wprowadzeniem sprzeciwu. W efekcie ustanowienia sprzeciwu od decyzji, inaczej niż miało to miejsce w związku z wprowadzeniem „pierwowzoru” art. 394^1 § 1^1 k.p.c., nie doszło do rozszerzenia uprawnień jednostki w zakresie dostępu do postępowania przed sądem (Sądem Najwyższym)[395]. Nie sposób zgodzić się z M. Dębskim w zakresie, w jakim traktuje on wprowadzenie sprzeciwu od decyzji jako przykład tendencji poszerzania czy zwiększania zakresu kognicji sądów administracyjnych[396]. Ponadto nie dostrzeżono, że o ile sprzeciw ma realizować dostęp do sądu (sądu pierwszej instancji) zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP[397], o tyle funkcji tej nie realizuje zażalenie z art. 394^1 § 1^1 k.p.c. Zażalenie kasatoryjne dotyczy uruchomienia kontroli przed Sądem Najwyższy, a gwarancja dostępu do Sądu Najwyższego nie wynika z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP[398]. Co więcej, inny charakter prawny ma decyzja kasacyjna wydana przez organ administracji publicznej, a inny – orzeczenie kasacyjne sądu powszechnego. Nie do końca właściwe wydaje się poszukiwanie jednolitych instrumentów służących

[393] Wyrok TK z 28.07.2004 r., P 2/04, OTK-A 2004, nr 7, poz. 72; wyrok TK z 20.09.2006 r., SK 63/05, OTK-A 2006, nr 8, poz. 108; wyrok TK z 1.07.2008 r., SK 40/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 101; wyrok TK z 20.10.2010 r., P 37/09, OTK-A 2010, nr 8, poz. 79.

[394] Por. w szczególności podrozdziały 5.3.4 i 5.5.1 w rozdziale piątym, które odnoszą się do wyłączenia konstrukcji uczestnika z art. 33 p.p.s.a. i niedopuszczalności skargi kasacyjnego od wyroku uwzględniającego sprzeciw.

[395] J.G. Firlus, N. Fox, *Modyfikacja toku instancji poprzez jego „spłaszczenie” jako reakcja ustawodawcy na przewlekłość postępowania sądowego – wybrane uwagi na gruncie procedury sądowoadministracyjnej*, PPK 2017, nr 2, s. 100.

[396] M. Dębski, *Zmiany w polskim sądownictwie administracyjnym (zagadnienia wybrane)*, AUL.FI 2022, nr 98, s. 265–266.

[397] Por. podrozdział 1.2.

[398] Tak odnośnie do kasacji i skargi kasacyjnej wypowiadał się wielokrotnie Trybunał Konstytucyjny, konkludując: „Ustrojodawca nie przewidział gwarancji rewidowania prawomocnych orzeczeń w żadnych sytuacjach. Jednostka nie może zatem – powołując się na prawo do sądu – domagać się od ustawodawcy takiego ukształtowania obowiązujących przepisów, które zapewniałoby jej rozpoznanie każdej sprawy przez Sąd Najwyższy” (wyrok TK z 21.06.2016 r., SK 2/15, OTK-A 2016, nr 45; por. również wyrok TK z 1.07.2008 r., SK 40/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 101).

przeciwdziałaniu nadużywaniu kompetencji kasacyjnych w postępowaniach administracyjnym i cywilnym.

W Uzasadnieniu nowelizacji z 2017 r. nie zwrócono także uwagi, że ocena skuteczności instytucji prawnych z art. 394^1 § 1^1 k.p.c. i art. 539a k.p.k. nie jest jednoznaczna[399]. Regulacji art. 394^1 § 1^1 k.p.c. wytknięto brak skrócenia czasu trwania postępowania w sprawie, w której wspomniane zażalenie zostanie wniesione, dostrzegając jednak prewencyjne działanie w innych sprawach, co *in genere* pośrednio miałoby skrócić czas trwania innych postępowań[400]. W późniejszych opracowaniach zarzucono, że omawiane instytucje nie tylko nie przyspieszyły postępowania, lecz wręcz przeciwnie, w praktyce – *summa summarum* – doprowadziły do ich przedłużenia[401]. Z tekstu Uzasadnienia nowelizacji z 2017 r. nie wynika, czy projektodawca dostrzegł wspomniane ryzyka i czy w związku z tym przyjął rozwiązania procesowe, które mogłyby przeciwdziałać ujawnieniu się ich także w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

1.5. Sprzeciw od decyzji kasacyjnej w systemie środków prawnych wszczynających postępowanie sądowoadministracyjne

Obok skargi i wniosku sprzeciw stanowi trzeci w systemie postępowania sądowoadministracyjnego, „najmłodszy", instrument prawny służący wszczęciu tegoż postępowania. Nie budzi zarazem wątpliwości, że to skarga pozostaje uniwersalnym (generalnym) środkiem prawnym prowadzącym do wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego w sprawach kontroli działalności administracji publicznej objętych kognicją sądu administracyjnego[402]. Pozostałe dwa środki prawne – tj. wniosek o wszczęcie postępowania i sprzeciw – pomyślane są jako środki prawne szczególne, dopuszczalne na zasadzie wyjątków unormowanych w przepisach szczególnych, do których należy zaliczyć art. 63 p.p.s.a. i przepisy, do których odsyła, a także art. 3 § 2a i art. 64a p.p.s.a. Tę konkluzję determinuje systematyka p.p.s.a., a zwłaszcza przyjęta kolejność jednostek redakcyjnych: art.

[399] Fakt wprowadzenia skargi na wyrok sądu odwoławczego do systemu postępowania karnego nie został wskazany przez projektodawcę w Uzasadnieniu nowelizacji z 2017 r., chociaż nastąpiło to chronologicznie przed tą nowelizacją p.p.s.a. Wydaje się, że projektodawca powinien był zwrócić uwagę na wspomnianą skargę przeciwkasatoryjną i ocenę skuteczności jej funkcjonowania.

[400] T. Zembrzuski [w:] *System prawa procesowego cywilnego, t. 3*…, Warszawa 2013, s. 454; A. Cebera, *Zażalenie na uchylenie przez sąd II instancji wyroku sądu I instancji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania*, MOP 2016, nr 2, s. 110–111.

[401] Ł. Malinowski, A. Grochowska-Wasilewska, *Skarga na wyrok sądu odwoławczego jako nowy nadzwyczajny środek zaskarżenia – uwagi na tle art. 394¹ § 1¹ k.p.c.* [w:] *Proces karny w dobie przemian. Przebieg postępowania*, red. S. Steinborn, K. Woźniewski, Gdańsk 2018, LEX.

[402] Por. J. Piecha, *Sprzeciw w prawie administracyjnym…*, s. 151; R. Stankiewicz, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 16 marca 2018 r., II GZ 895/17*, OSP 2019, nr 2, poz. 21.

3 § 2 i 2a p.p.s.a., a także działu III p.p.s.a., w którym w rozdział 2 nosi tytuł „Skarga", rozdział 3 – „Wniosek o wszczęcie postępowania", a rozdział 3a – „Sprzeciw od decyzji".

Dla potrzeb określenia relacji między sprzeciwem a skargą istotniejsza od kolejności przyjętej w tekście aktu prawnego jawi się metoda regulacji. Przepisy o skardze dominują w p.p.s.a., w porównaniu do nich regulacja p.p.s.a. odnosząca się *expressis verbis* wyłącznie do sprzeciwu jest bardzo oszczędna i obejmuje zaledwie kilkanaście jednostek redakcyjnych. W takim przypadku istotnym elementem konstrukcji prawnej sprzeciwu staje się odesłanie[403] zawarte w art. 64b § 1 p.p.s.a., który stanowi: „Do sprzeciwu stosuje się odpowiednio przepisy o skardze, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej". Przepis art. 64b § 1 p.p.s.a. stanowi „przepis odsyłający", a „przepisami odniesienia" są przepisy o skardze[404]. Dla regulacji prawnej sprzeciwu charakterystyczna jest zresztą obecność znacznej liczby odesłań. Przepisem odsyłającym jest nie tylko omawiany art. 64b § 1 p.p.s.a. Odesłania zawierają m.in. przepisy: art. 3 § 2a, art. 64a, art. 64b § 1, 2 i 3, art. 64c § 5, art. 64c § 6, art. 64e, art. 151a § 1 p.p.s.a. Odesłania mają charakter zewnętrzny, gdy przepisami odniesienia są przepisy k.p.a. (art. 3 § 2a, art. 64a, art. 64c § 5, art. 64e, art. 151a § 1 zd. 1 p.p.s.a.), albo wewnętrzny, gdy przepisami odniesienia są inne przepisy p.p.s.a. (np. art. 64b § 1, 2 i 3, art. 64c § 6 i art. 151a § 1 p.p.s.a.)[405]. Zidentyfikowane odesłania mają charakter dynamiczny (a nie statyczny), ponieważ przepisy odesłania znajdą zastosowanie w brzmieniu, jakie będą mieć każdorazowo w czasie obowiązywania przepisu odsyłającego[406]. Mnogość odesłań powoduje, że sprzeciw jest środkiem zaskarżenia o niesamodzielnym i niewyczerpującym zakresie unormowania, co podkreśla wyraźnie już art. 64b § 1 p.p.s.a.[407] Należy równocześnie podkreślić, że sprzeciw nie jest rodzajem, postacią czy formą skargi. Sprzeciw stanowi odmienny i odrębny od skargi środek zaskarżenia, co wynika już z samej jego nazwy[408].

Ustawodawca wymaga w art. 64b § 1 p.p.s.a., aby przepisy o skardze stosować „odpowiednio". W teorii prawa przyjmuje się, że odpowiednie stosowanie przepisu nie jest

[403] Odesłaniami można posłużyć się w akcie prawnym, gdy zachodzi potrzeba osiągnięcia skrótowości tekstu lub zapewnienia spójności uregulowanych instytucji; por. § 156 ust. 1 ZTP, zob. również S. Wronkowska, M. Zieliński, *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych*, Warszawa 1993, s. 94–95. Przepisy odsyłające wyrażają nakaz posłużenia się „analogią ustawy" jako sposobem stosowania prawa w wypadkach wskazanych przez przepis odsyłający (J. Wróblewski, *Przepisy odsyłające*, ZNUŁ „Nauki Humanistyczne" 1964, seria I, z. 35, s. 9; M. Hauser, *Przepisy odsyłające. Zagadnienia ogólne*, PL 2003, nr 4, s. 75–92).

[404] A. Błachnio-Parzych, *Przepisy odsyłające systemowo (wybrane zagadnienia)*, PiP 2003, nr 1, s. 43.

[405] A. Skoczylas, *Odesłania w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2001, s. 12.

[406] *Ibidem*, s. 12–14; Por. § 159–160 ZTP.

[407] Por. P. Gołaszewski, *Nowelizacja Kodeksu…*, s. 968; *Idem, Sporządzanie środków zaskarżenia*… s. 431.

[408] J. Smarż, *The extent of administrative courts' review of cases based on challenges to cassation decisions*, „Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego" 2022, t. XVII, s. 274–275; K. Sobieralski, K. Sobieralski, *Rozpoznanie sprawy sądowoadministracyjnej*…, s. 163–164.

czynnością jednolitą i może prowadzić do trzech rezultatów: zastosowania przepisu z zakresu odesłania do zakresu odniesienia wprost bez modyfikacji; zastosowania przepisu z modyfikacjami; niezastosowania przepisu ze względu na bezprzedmiotowość lub sprzeczność z regulacją stosunków, dla których miałyby znaleźć zastosowanie[409]. W omawianym rozwiązaniu dla „stosunków A" istnieje pewna regulacja prawna, jednak w pewnym zakresie prawodawca odsyła adresata do innych przepisów prawnych regulujących „stosunki B", które to jednak przepisy należy dostosować odpowiednio do „stosunków A"[410]. Odpowiednie stosowanie nakazuje interpretatorowi uwzględnienie różnic między instytucjami prawnymi, normowanymi przez przepis odsyłający i przepis odesłania[411]. Ustalenie, czy albo z jakimi modyfikacjami obowiązuje przepis odniesienia, jest możliwe przede wszystkim dzięki wykładni funkcjonalnej, celowościowej, przy uwzględnieniu aksjologii regulacji prawnej[412].

P. Pietrasz, J. Jagielski i J. Piecha wyrazili przekonanie, że art. 64b § 1 p.p.s.a. zawiera odesłanie wewnętrzne, wobec czego do sprzeciwu należy stosować przepisy o skardze ujęte w p.p.s.a., a nie w innych aktach normatywnych[413]. Pogląd ten nie zasługuje na aprobatę. Sprzeciw został wprowadzony do systemu środków zaskarżenia uruchamiających postępowanie przed sądem administracyjnym obok skargi, która dominowała w nim przez wiele lat. Przejawem tej dominacji są teksty aktów prawnych, w których ustawodawca posługiwał się pojęciem skargi na oznaczenie środka wszczęcia kontroli sądowoadministracyjnej, co – przez niedopatrzenie – mogło nie zostać zmienione. Przykład powinny stanowić przepisy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 sierpnia 2015 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych[414] (dalej: „Regulamin WSA"), wydanego na podstawie art. 23 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych[415] (dalej: „p.u.s.a."), które do dnia dzisiejszego nie zostało dostosowane do sprzeciwu i nie uwzględnia specyfiki tego środka zaskarżenia, np. w zakresie realizacji terminu jego rozpoznania (art. 64d § 1 p.p.s.a.), czy przepisy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 lipca 2020 r. – Regulamin Naczelnego Sądu Administracyjnego[416] (dalej: „Regulaminu NSA"). Odpowiednie stosowanie przepisów Regulaminu WSA jest nieuniknione – inaczej nie mogłoby dojść do

[409] J. Nowacki, *„Odpowiednie" stosowanie przepisów prawa*, PiP 1964, nr 3, s. 370–371.
[410] M. Hauser, *Odpowiednie stosowanie przepisów prawa – uwagi porządkujące*, PPiA 2005, nr 65, s. 155.
[411] L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006, s. 215.
[412] *Ibidem*, s. 167–168.
[413] P. Pietrasz, J. Jagielski, J. Piecha [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2023, s. 503.
[414] Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 779 z późn. zm.
[415] Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1267 z późn. zm.
[416] Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 805 z późn. zm.

rozpoznania sprzeciwu[417]. Odpowiednie zastosowanie do sprzeciwu znajdują przepisy k.p.a. o skardze, np. art. 112 k.p.a., który dotyczy błędnego pouczenia o skardze[418]. Z tych przyczyn art. 64b § 1 p.p.s.a. zawiera odesłanie zewnętrzne[419].

W krytyce analizowanego odesłania T. Woś i J.G. Firlus[420], D. Gut[421], a także W. Kręcisz[422] wywiedli, że nie jest jasne, czy zawarty w art. 64b § 1 p.p.s.a. zakres odniesienia dotyczy stosowania przepisów p.p.s.a. w zakresie konstytuującym sprzeciw jako środek prawny, czy postępowania ze sprzeciwu. W odpowiedzi na przedmiotową wątpliwość należy wskazać, że właściwością konstrukcji środków zaskarżenia (jakimi są sprzeciw i skarga) jest ich umiejscowienie „na styku" statyki i dynamiki struktury postępowania. Jak stwierdzono we Wstępie do niniejszej pracy, zaskarżenie decyzji kasacyjnej powoduje „przejście" instytucji środka zaskarżenia z ujęcia statycznego do ujęcia dynamicznego. Ruch procesowy (postępowanie), zainicjowane wniesieniem środka zaskarżenia, jest immanentnym elementem konstrukcji prawnej określonego środka zaskarżenia. Przy takim założeniu nie można mieć wątpliwości, że art. 64b § 1 p.p.s.a. odnosi się statycznych i dynamicznych elementów sprzeciwu i skargi. Konkluzja taka wynika z wypowiedzi doktryny[423] oraz judykatury[424].

Z uwagi na wspomnianą oszczędną regulację sprzeciwu, przepisy o skardze dominują nawet niekiedy w instytucji prawnej sprzeciwu, zwłaszcza na niektórych etapach postępowania wywołanego wniesieniem sprzeciwu. Z drugiej jednak strony odrębności, które ustawodawca wprowadził w przepisach o sprzeciwie, nadają omawianemu środkowi zaskarżenia szczególny charakter prawny i wprowadzają liczne istotne odrębności od instytucji skargi. Owa odrębna, odnosząca się wyłącznie do sprzeciwu, regulacja dotyczy:

1) określenia przedmiotu zaskarżenia sprzeciwem – decyzja wydana na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.[425];

---

[417] Stosowanie przepisów Regulaminu potwierdza doktryna (por. np. M. Jaśkowska [w:] *Postępowanie sądowoadministracyjne*, red. M. Jaśkowska, Warszawa 2024, s. 182; J.P. Tarno [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie…*, s. 571); por. wątpliwości zgłoszone przez P. Gołaszewski, *Nowelizacja Kodeksu*…, s. 969.

[418] Por. podrozdział 4.6.2 w rozdziale czwartym.

[419] Por. E. Jankiewicz, S. Juszczak, *Sprzeciw od decyzji kasatoryjnej – perspektywa konstytucyjna*, PPA 2023, nr 6, s. 84.

[420] T. Woś, J.G. Firlus, *Sprzeciw…*, s. 86–87.

[421] D. Gut, *Sprzeciw od decyzji kasacyjnej organu odwoławczego wydanej w trybie art. 138 § 2 k.p.a*., „Internetowy Przegląd Nauk o Administracji" 2018, nr 1, s. 56–57.

[422] W. Kręcisz, *Instytucja sprzeciwu…*, s. 39–40.

[423] Tak np.: P. Pietrasz, J. Jagielski, J. Piecha [w:] *Prawo o postępowaniu…*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, s. 505; M. Majak [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. A. Skoczylas, P. Szustakiewicz, Warszawa 2023, s. 186-187.

[424] Postanowienie NSA z 26.10.2018 r., II GZ 382/18, LEX nr 2591829.

[425] Art. 3 § 2a w zw. z art. 64a p.p.s.a.

2) wymagań formalnych sprzeciwu[426];

3) wyłączenia stosowania art. 33 p.p.s.a. dotyczącego uczestników postępowania w postępowaniu ze sprzeciwu[427];

4) skróconego, 14-dniowego terminu do wniesienia sprzeciwu[428]; 5) trybu wniesienia sprzeciwu[429];

6) kompetencji autokontrolnych organu administracji publicznej po wniesieniu sprzeciwu[430];

7) kompetencji sądu administracyjnego do rozpoznania sprzeciwu na podstawie odpisu sprzeciwu[431];

8) rozpoznania sprzeciwu na posiedzeniu niejawnym, co wiąże się z jednoosobowym składem sędziowskim, z ewentualną możliwością przekazania do rozpoznania na rozprawie[432];

9) wprowadzenia 30-dniowego terminu rozpoznania sprzeciwu przez sąd[433];

10) ograniczonego zakresu kognicji sądu przy rozpoznaniu sprzeciwu, który ocenia jedynie istnienie przesłanek do wydania decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a.[434];

11) rozstrzygnięcia przez sąd administracyjny o zasadności sprzeciwu, przesłanek uwzględnienia sprzeciwu i możliwości wymierzenia grzywny organowi administracji publicznej[435];

12) wyłączenia możliwości wniesienia środka odwoławczego od wyroku uwzględniającego sprzeciw[436];

13) rozpoznania przez Naczelny Sąd Administracyjny skargi kasacyjnej od wyroku oddalającego sprzeciw na posiedzeniu niejawnym[437];

14) 30-dniowego terminu rozpoznania przez Naczelny Sąd Administracyjny skargi kasacyjnej od wyroku oddalającego sprzeciw[438].

W pozostałym zakresie sprzeciw i postępowanie ze sprzeciwu kształtują odpowiednio stosowane (lub niestosowane) przepisy o skardze. W zakresie, w jakim wyżej wyszczególnione

[426] Art. 64b § 2 p.p.s.a.
[427] Art. 64b § 3 p.p.s.a.
[428] Art. 64c § 1 p.p.s.a.
[429] Art. 64c § 2–4 p.p.s.a.
[430] Art. 64c § 5 p.p.s.a.
[431] Art. 64c § 6–7 p.p.s.a.
[432] Art. 64d § 1–2 p.p.s.a.
[433] Art. 64d § 1 p.p.s.a.
[434] Art. 64e p.p.s.a.
[435] Art. 151a § 1–2 p.p.s.a.
[436] Art. 151a § 3 zd. 1 p.p.s.a.
[437] Art. 182 § 2a p.p.s.a.
[438] Art. 182a p.p.s.a.

w p.p.s.a. przepisy o sprzeciwie normują dane zagadnienie, wyłączona jest możliwość odpowiedniego stosowania przepisów o skardze. W orzecznictwie i doktrynie często wskazuje się, że przepisy o sprzeciwie stanowią w takim układzie *leges speciales*, a przepisy o skardze – *leges generales*[439]. Z perspektywy teoretycznoprawnej takie ujęcie wydaje się jednak niepoprawne. Sprzeciw nie jest odmianą ani szczegółową postacią skargi, lecz jest odrębnym środkiem zaskarżenia, toteż norma wynikająca z przepisów nie pozostaje w typowym dla relacji *lex specialis – lex generalis* stosunku podrzędności względem normy wynikającej z przepisów o skardze[440].

Przedstawiciele doktryny podali w wątpliwość potrzebę ustanowienia w art. 64b § 1 p.p.s.a. odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów o skardze[441]. Zdaniem T. Wosia i J.G. Firlusa poza przypadkami przewidzianymi w rozdziale 3a oraz w art. 151a p.p.s.a. pozostałe przepisy p.p.s.a. znajdą wprost zastosowanie do przebiegu postępowania ze sprzeciwu[442]. Odnosząc się do zarysowanego problemu, należy przyznać, że istotna część przepisów o skardze znajdzie wprost zastosowanie do sprzeciwu. Niemniej niektóre przepisy p.p.s.a. o skardze będą stosowane w zmodyfikowanym zakresie[443] lub nie znajdą zastosowania w ogóle[444]. Wynika to poniekąd z okoliczności, że przedmiotem zaskarżenia skargą są niezwykle różnorodne formy działalności administracji publicznej wymienione w art. 3 § 2 p.p.s.a. (nie tylko decyzje administracyjne). Ta różnorodność przedmiotu zaskarżenia rzutuje na niejednorodny charakter prawny skargi jako środka zaskarżenia, a zwłaszcza – statyki i dynamiki postępowania, które uruchamia wniesienie skargi[445]. Jak podniósł M. Bogusz: „istnieje ścisła zależność między konkretną formą działania administracji, podlegającej kontroli (…), a mechanizmem uruchamiania i przebiegiem tej kontroli. Odrębny przedmiot zaskarżenia

[439] Por. np. poglądy o relacji *lex specialis – lex generalis* głoszone w odniesieniu do relacji art. 64b § 2 p.p.s.a. a art. 57 § 1 (por. podrozdział 4.7.1 w rozdziale czwartym) albo w odniesieniu do relacji między art. 64e p.p.s.a. a art. 134 § 1 p.p.s.a. (por. podrozdział 5.3.5 w rozdziale piątym).
[440] W teorii prawa za normę szczególną uznaje się taką normę, której hipoteza obejmuje wszystkie elementy hipotezy normy ogólnej, a równocześnie dodaje nowe elementy, które konstytuują oryginalność sytuacji regulowanej przez drugą normę (por. B. Wojciechowski [w:] *System prawa administracyjnego, t. 4. Wykładnia w prawie administracyjnym*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015, s. 384; J. Wróblewski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Łódź 1984, s. 78; L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2016, s. 65–66; K. Ziemski, *Rola i miejsce reguł kolizyjnych w procesie dekodowania tekstu prawnego*, RPEiS 1978, nr 2, s. 9–10).
[441] T. Woś, J.G. Firlus, *Sprzeciw*…, s. 87.
[442] *Ibidem*.
[443] Np. w zmodyfikowanym zakresie moc w postępowaniu ze sprzeciwu zachowuje przepis art. 134 § 1 p.p.s.a. (por. podrozdział 5.3.5. w rozdziale piątym).
[444] Np. do sprzeciwu nie znajdą zastosowania art. 119–122 p.p.s.a. o postępowaniu w trybie uproszczonym (por. podrozdział 5.2.3 w rozdziale piątym).
[445] Odmiennie uważa J. Zimmermanna. Zdaniem Autora, polski system postępowania sądowoadministracyjnego ma charakter jednoskargowy, a nie wieloskargowy, z art. 3 § 2 p.p.s.a. wynika zaś nie tyle wielość rodzaju skarg, co wielość przedmiotów zaskarżenia skargą (*Idem*, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 394–396).

kreuje odrębny typ sprawy; z kolei odrębny typ sprawy wykształca, a zarazem wymaga (…) specyficznych rozwiązań proceduralnych nie tylko – jak to wprost reguluje ustawa – w zakresie treści orzeczeń sądowych kończących postępowanie w sprawie o wyodrębnionej specyfice, ale również w zakresie wszczęcia postępowania i jego przebiegu”[446]. Wobec tego wymaga podkreślenia – albowiem nie wynika to *expressis verbis* z art. 64b § 1 p.p.s.a. – że przepisy, które dotyczą wyłącznie zaskarżenia innych form działalności administracji publicznej i postępowania wywołanego ich zaskarżeniem, zasadniczo nie znajdą zastosowania do sprzeciwu[447]. Z tych przyczyn zasadne jest przyjęcie w art. 64b § 1 p.p.s.a. klauzuli odpowiedniego zastosowania przepisów o skardze, a nie zastosowania wprost.

Sprzeciw zasadnie określono w literaturze jako nadzwyczajny środek prawny o charakterze zewnętrznym, ponieważ inicjuje tryb kontroli decyzji kasacyjnej (posiadającej przymiot ostateczności) na drodze sądowoadministracyjnej (poza postępowaniem administracyjnym)[448].

Postępowanie sądowoadministracyjne stanowi rodzaj procesu prawnego, czyli „przewidzianego przez prawo zespołu działań zmierzających do osiągnięcia określonego skutku prawnego”[449]. Proces prawny prowadzony przed organem władzy publicznej (tzw. organem procesowym), który ma za przedmiot załatwienie (rozpatrzenie) przez organ procesowy na podstawie przepisu prawa pewnej sprawy lub rozstrzygnięcie sporu prawnego, można określić mianem „postępowania prawnego”[450] lub – po prostu – „postępowania” bądź „procedury”[451] jako sekwencję „czynności uregulowanych przez przepisy proceduralne”[452].

---

[446] M. Bogusz, *Zaskarżenie*…, s. 13.

[447] Do sprzeciwu nie znajdą zastosowania np. przepisy art. 57a, 147 i 148 p.p.s.a. Trzeba jednak pamiętać, że sprzeciw stanowi środek przeciwdziałający przewlekłości załatwienia sprawy administracyjnej. Związki instytucji sprzeciwu z innymi instytucjami służącymi zwalczaniu bezczynności lub przewlekłości podkreśla instytucja grzywny, o której stanowi art. 151a § 1 zd. 2 p.p.s.a. (por. podrozdział 5.4.3 w rozdziale piątym).

[448] T. Woś, J.G. Firlus, *Sprzeciw*…, s. 86; T. Woś [w:] *Postępowanie…*, red. T. Woś, s. 84–85, 312–313, 340; J.G. Firlus [w:] *Postępowanie…*, red. H. Knysiak-Sudyka, s. 94, 184–185; K. Sobieralski, *Rozpoznanie przez sąd administracyjny sprzeciwu od decyzji kasacyjnej* [w:] *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, red. A. Matan, Warszawa 2022, s. 663.

[449] M. Cieślak, *Polska procedura karna…*, s. 10.

[450] Wyrok TK z 14.03.2005 r., K 35/04, OTK-A 2005, nr 3, poz. 23.

[451] B. Brzeziński, W. Nykiel, *Uwagi o treści i zakresie pojęcia „procedura podatkowa”* [w:] *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności. Profesorowi zwyczajnemu dr. hab. Januszowi Borkowskiemu przyjaciele i uczniowie*, Łódź 2004, s. 55–56; J. Helios, *Tradycyjne i nowoczesne sposoby pojmowania „procedury”*, PPiA 2006, nr LXXIV, s. 161–189; Z. Kmieciak, *Pojęcie postępowania (procedury, procesu) według ustaleń nauki prawa administracyjnego* [w:] Z. Kmieciak, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, LEX.

[452] J. Wróblewski [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 476; Z. Resich, *Istota procesu cywilnego*, Warszawa 1985, s. 226–227. Z. Resich obszar działalności państwa konkretyzującej i realizującej normy prawne przez organy państwowe z istnieniem podmiotu poszukującego ochrony prawnej określał mianem „działalności jurysdykcyjnej”. Zdaniem tego Autora, działalność jurysdykcyjna organów władzy państwowej wyraża się przede wszystkim w funkcjach: 1) orzekania, 2) postępowania

Odnosząc te określenia do przedmiotu niniejszych rozważań, można – w ślad za B. Adamiak – zdefiniować „postępowanie sądowoadministracyjne" jako „regulowany przez prawo procesowe ciąg czynności procesowych sądu administracyjnego i innych podmiotów tego postępowania podjętych w celu rozstrzygnięcia sporu o zgodność z prawem działania bądź zaniechania działania przez organ wykonujący administrację publiczną"[453].

Prawodawca nie ułatwia doktrynie dokonywania typologii i systematyki postępowania sądowoadministracyjnego. Pomimo ewolucji postępowania sądowoadministracyjnego – zarówno co do form działalności administracji publicznej poddanych kontroli, jak i wprowadzenia dwuinstancyjności, nowych instytucji, zmian ustrojowych – nie zdecydowano się dokonać zmian systematyki postępowania sądowoadministracyjnego, wyodrębnienia w nim działów, ustalenia w nim „trybów" czy „rodzajów" postępowań. W przeciwieństwie do przepisów k.p.c.[454] i k.p.k.[455] – przepisy p.p.s.a. nie wprowadzają pojęć postępowań odrębnych i postępowań szczególnych. Przepisy p.p.s.a. nie używają również określenia „rodzaj postępowania"[456]. Słowo „tryb"[457] zostało w przepisach p.p.s.a. powiązane z instytucją postępowania uproszczonego[458], a za przeciwieństwo „trybu uproszczonego" uznaje się „tryb zwykły" lub „tryb podstawowy"[459].

Brak jednoznacznych wskazówek ze strony ustawodawcy nie zniechęcił doktryny do prób typologii postępowania sądowoadministracyjnego. B. Adamiak wyróżnia trzy „rodzaje" („tryby") postępowania sądowoadministracyjnego: 1) ogólne postępowanie sądowoadministracyjne, w którym rozpoznaniu i rozstrzygnięciu podlegają skargi na działania,

---

(przygotowania do orzekania) i 3) wykonywania orzeczenia " (*idem*, *Nauka o organach ochrony prawnej*, Warszawa 1973, s. 13).

[453] Tak: B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie*…, s. 134–135; podobnie W. Chróścielewski, J.P. Tarno [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie…*, s. 32. Z. Janowicz podkreślił, że: „Wokół terminu «postępowanie sądowo-administracyjne» (albo «proces sądowo-administracyjny») pojawiają się niekiedy nieporozumienia. Termin ten, używany już w okresie międzywojennym, oznacza to samo, co «postępowanie (proces) przed sądem administracyjnym», nie zaś postępowanie będące czymś pośrednim między postępowaniem sądowym a postępowaniem administracyjnym" – *Idem*, S*ądownictwo administracyjne lat dziewięćdziesiątych*, RPEiS 1991, nr 3, s. 3. Wydaje się, że można mieć wątpliwości, czy zwroty „proces sądowoadministracyjny" lub „postępowanie przed sądem administracyjnym" pozostają równoznaczne pojęciowo z „postępowaniem sądowoadministracyjnym", skoro w początkowej fazie dotyczy ono czynności przed organem administracji publicznej (por. K. Kaszubowski, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 8 grudnia 2005 r., II OZ 1197/05*, GSP-Prz.Orz. 2006, nr 2, s. 37–38 i podrozdział 5.1 w rozdziale piątym).

[454] Por. część pierwsza, księga pierwsza, tytuł VII k.p.c.

[455] Por. dział IX k.p.k.

[456] Sformułowanie „rodzaj postępowania" nie pada w przepisach p.p.s.a.

[457] W przypadku postępowania uproszczonego ustawodawca nie dochowuje precyzji, gdyż tytuł rozdziału 8 działu III p.p.s.a. mówi o „postępowaniu uproszczonym", zaś w art. 119–122 p.p.s.a. mowa nie o „postępowaniu uproszczonym", lecz o „trybie uproszczonym".

[458] Por. art. 119 i nast. p.p.s.a., a także podrozdział 5.2.3 w rozdziale piątym.

[459] Por. wyrok WSA w Lublinie z 1.02.2022 r., II SA/Lu 937/21, LEX nr 3344480; postanowienie NSA z 18.10.2013 r., II OZ 902/13, LEX nr 1398256; P. Górecki, *Postępowanie uproszczone przed sądem administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia Administracyjne" 2014, nr 6, s. 36.

bezczynność lub przewlekłość organów wykonujących administrację publiczną; 2) odrębne postępowanie sądowoadministracyjne, do którego Autorka zalicza sprawy sporów o właściwość między jednostkami samorządu terytorialnego i samorządowymi kolegiami odwoławczymi, sporów kompetencyjnych między organami jednostek samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej, a także postępowanie w sprawie przewlekłości rozpoznania sprawy sądowoadministracyjnej; 3) postępowania pomocnicze: postępowanie w sprawie nałożenia grzywny (art. 55 § 1 p.p.s.a.), postępowanie w razie zaginięcia lub zniszczenia akt i postępowanie w sprawie podejmowania uchwał[460].

Podobny, trzyrodzajowy, podział postępowania sądowoadministracyjnego zaprezentowali B. Banaszak i K. Wygoda, wyodrębniając w ramach w ogólnego postępowania sądowoadministracyjnego postępowanie zwyczajne i nadzwyczajne[461]. Wyodrębnienie grupy postępowań sądowoadministracyjnych zwykłych i nadzwyczajnych przedstawił także K. Sobieralski[462]. W późniejszym opracowaniu wskazany Autor doprecyzował znaczenie ogólnego postępowania sądowoadministracyjnego w kontekście celu tego postępowania: rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy sądowoadministracyjnej w rozumieniu art. 1 p.p.s.a. Celu tego nie mają postępowania odrębne i pomocnicze[463]. Z kolei Z. Czarnik uznał, że postępowanie sądowoadministracyjne można podzielić na postępowanie procesowe i nieprocesowe[464]. W. Chróścielewski zaproponował odmienny podział i nazewnictwo, w którym kryterium różnicujące stanowi środek prawny inicjujący postępowanie[465]. Autor ten wyjaśnił, że podstawowym (ogólnym) trybem wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego jest skarga, z kolei postępowania wszczynane na wniosek (art. 63 p.p.s.a.), określił mianem „postępowań sądowoadministracyjnych szczególnych”[466]. Z poglądem W. Chróścielewskiego zgodził się A. Skoczylas, negując koncepcję Z. Czarnika[467]. Z kolei mianem „szczególnego

[460] B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie*…, s. 137.
[461] B. Banaszak i K. Wygoda w ramach wyodrębnionego rodzajowo ogólnego postępowania sądowoadministracyjnego wskazują, że może być ono w dwóch trybach: głównym lub nadzwyczajnym, który jest używany w przypadku wznowienia postępowania w razie wystąpienia przesłanek nieważności postępowania – art. 271 i art. 272 § 1, art. 273 p.p.s.a. – lub postępowania w sprawie unieważnienia prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego – art. 172 p.p.s.a. (B. Banaszak, K. Wygoda, *Funkcjonowanie sądownictwa administracyjnego w Polsce w zderzeniu z problemami współczesności – wybrane zagadnienia*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22, s. 169).
[462] K. Sobieralski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 28 czerwca 2016 r., II FSK 494/14*, ZNSA 2017, nr 2, s. 151.
[463] *Idem*, *Rozpoznanie sprawy sądowoadministracyjnej*…, s. 90–91.
[464] Z. Czarnik, *Istota i charakter prawny postępowania sądowoadministracyjnego*, ATDP 2006, nr 2, s. 30–31.
[465] W. Chróścielewski, *Wszczęcie postępowania sądowoadministracyjnego*, PiP 2004, nr 3, s. 63; *Idem*, *Glosa do uchwały NSA z dnia 7 kwietnia 2008r., II FPS 1/08*, ZNSA 2008, nr 6, s. 132–138.
[466] W. Chróścielewski, *Wszczęcie postępowania…*, s. 63.
[467] A. Skoczylas, *Postępowanie w sprawie rozstrzygnięcia sporu. Uwagi ogólne* [w:] A. Skoczylas, *Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość przez NSA*, Warszawa 2008, LEX.

postępowania sądowoadministracyyjnego" określa się niekiedy postępowanie w sprawie wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego[468].

Niezależnie od powyższych podziałów, posiłkując się głównie ustaleniami nauki postępowania karnego, J. Wilczyński przyjął, że postępowanie wywołane sprzeciwem od decyzji stanowi „szczególne postępowanie sądowoadministracyjne", przez które Autor ten rozumie „uregulowany prawem procesowym ciąg czynności procesowych sądu administracyjnego, innego organu sądowego, stron lub innych podmiotów tego postępowania, zmierzający do rozstrzygnięcia określonej sprawy sądowoadministracyjnej co do istoty, który różni się w sposób istotny od sądowoadministracyjnego postępowania zwyczajnego"[469]. W pracy poświęconej zagadnieniu szczególnych postępowań sądowoadministracyjnych J. Wilczyński doprecyzował, że postępowanie ze sprzeciwu ma charakter postępowania sądowoadministracyjnego odrębnego[470]. Za „szczególne postępowanie sądowoadministracyjne" postępowanie ze sprzeciwu uznali np. J. Piecha[471] i H. Knysiak-Sudyka[472]. Z kolei E. Dymek określiła postępowanie w sprawie ze sprzeciwu mianem „odrębnego"[473].

Ustosunkowując się do powyższych propozycji terminologii i nie umniejszając ich walorów badawczych bądź dydaktycznych, nie należy zapominać, że brakuje im wyraźnej podstawy ustawowej w p.p.s.a. Jak już zwrócono uwagę wcześniej, polski prawodawca, także przy inkorporowaniu sprzeciwu do p.p.s.a., nie zdecydował się na wyodrębnienie w tej ustawie działów ani jednostek dotyczących postępowań „szczególnych" czy „odrębnych". Czerpanie z właściwej procesualistyce cywilnej bądź karnej typologii „rodzajów" czy „trybów" postępowania wymaga daleko idącej ostrożności, powinno stanowić raczej inspirację do rozważań niż wierną implementację.

Choćby dla celów poznawczych nie należy jednak rezygnować z prób systematyzowania postępowania sądowoadministracyjnego, przy czym bardziej racjonalne jawi się dokonywanie tego zabiegu przez pryzmat środka prawnego, który inicjuje postępowanie. W tym kontekście można mówić o następujących rodzajach postępowań sądowoadministracyjnych: 1) postępowaniu ze skargi; 2) postępowaniu ze sprzeciwu;

---

[468] K. Sobieralski, *Charakter prawny instytucji wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego* [w:] K. Sobieralski, *Wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego*, Kraków 2003, LEX.
[469] J. Wilczyński, *Postępowanie ze sprzeciwu…*, s. 31–32.
[470] *Idem*, *Sądowoadministracyjne…,* s. 243.
[471] J. Piecha, *Sprzeciw w prawie administracyjnym*…, s. 162.
[472] H. Knysiak-Sudyka, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Komentarz. Orzecznictwo*, Warszawa 2021, s. 168.
[473] E. Dymek, *Sprzeciw od decyzji kasacyjnej w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wybrane aspekty*, „Kortowski Przegląd Prawniczy" 2018, nr 3, s. 25.

3) postępowaniu z wniosku. Wśród tych trzech rodzajów postępowanie ze skargi daje się określić mianem „ogólnego", z zastrzeżeniem, że ową ogólność determinuje sposób i zakres regulacji, w zestawieniu z postępowaniem ze sprzeciwu i postępowaniem z wniosku, których przebieg w istotnej mierze normuje – na zasadzie odesłań z art. 64b § 1 i z art. 63 p.p.s.a. – regulacja ogólna postępowania ze skargi.

Uzupełniająco wypada zauważyć, że postępowaniu ze sprzeciwu w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej z 2017 r.[474] przypisano charakter wpadkowego, incydentalnego, co recypowały niektóre wypowiedzi judykatury[475]. Terminologia ta jest błędna. Postępowanie wpadkowe (incydentalne, uboczne) rozstrzyga o kwestiach ubocznych, które mogą wyłonić się w toku postępowania głównego (zasadniczego), ale nie muszą[476]. O ile w sprawie zasadniczej (np. cywilnej czy sądowoadministracyjnej), która leży u podstaw zainicjowania postępowania przed sądem, toczy się jedno postępowanie główne, o tyle kwestii incydentalnych (ubocznych) może powstać („wpaść") wiele[477]. Immanentną cechą postępowania wpadkowego jest jego niesamodzielny byt i związek z postępowaniem głównym, od którego konstrukcyjnie pozostaje zależne przedmiotowo[478] i czasowo[479]. Rozstrzyganie w postępowaniach incydentalnych nie determinuje wyniku postępowania głównego i oceny legalności zaskarżonego do sądu działania lub zaniechania administracji publicznej[480].

[474] Projektodawca wskazał, że: „Sprzeciw będzie środkiem zaskarżenia, którym strona będzie mogła zainicjować swoiste postępowanie o charakterze wpadkowym" (por. Uzasadnienie nowelizacji z 2017 r., s. 61).
[475] Wyroki WSA w Warszawie z 16.11.2017 r., IV SA/Wa 2750/17, LEX nr 2424751, z 23.05.2019 r., V SA/Wa 603/19, LEX nr 3111936; z 28.12.2017 r., VIII SA/Wa 863/17, LEX nr 2437874; z 22.05.2019 r., IV SA/Wa 887/19, LEX nr 3073929; z 13.06.2022 r., I SA/Wa 1216/22, LEX nr 3400719 i z 23.09.2020 r., V SA/Wa 1963/19, LEX nr 3167543; wyrok WSA w Bydgoszczy z 28.12.2017 r., II SA/Bd 1229/17, LEX nr 2475586; wyrok WSA w Poznaniu z 8.09.2022 r., III SA/Po 650/22, LEX nr 3412026; wyroki WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 22.04.2022 r., II SA/Go 112/22, LEX nr 3340678 i z 10.02.2022 r., II SA/Go 1008/21, LEX nr 3315270; wyrok WSA w Poznaniu z 2.06.2021 r., IV SA/Po 371/21, LEX nr 3183133.
[476] M. Romańska, *Wpływ orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na kształt i sprawność systemu środków zaskarżenia w postępowaniu cywilnym*, PPC 2017, nr 2, s. 168; A. Błaszczyńska, *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 kwietnia 2008 r., II FPS 1/08*, PPP 2009, nr 6, s. 78–79 wraz z powołanym tamże: W. Broniewicz, *Glosa do postanowienia SN z 19 listopada 1996 r.*, III CKN 12/96, OSP 1997, nr 7–8, s. 389.
[477] M. Waligórski, *Polskie prawo procesowe*…, s. 46.
[478] M. Dudzik, *Umorzenie postępowań ubocznych i incydentalnych w ramach postępowania sądowoadministracyjnego*, PPP 2020, nr 9, s. 37–39.
[479] G. Łaszczyca wyjaśnia, że: „Postępowanie incydentalne (wpadkowe) mieści się w granicach czasowych postępowania zasadniczego (rozumianego jako postępowanie zmierzające do rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej w formie decyzji administracyjnej) bądź związane jest z jego etapem przedprocesowym (w tym z dopuszczalnością postępowania zasadniczego) lub etapem podecyzyjnym" – *Idem*, *Istota administracyjnego postępowania incydentalnego* [w:] *Idem*, *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2012, LEX.
[480] Postanowienie NSA z 19.03.2019 r., I FZ 64/19, LEX nr 2636642.

Postępowanie ze sprzeciwu niewątpliwie nie ma cech postępowania sądowoadministracyjnego o charakterze incydentalnym czy wpadkowym[481]. Świadczy o tym dobitnie okoliczność, że o zasadności sprzeciwu sąd orzeka wyrokiem, a nie postanowieniem[482]. Nie istnieje zresztą inne postępowanie sądowoadministracyjne, w toku którego sąd administracyjnego „ubocznie" (wpadkowo) zajmowałby się rozpoznaniem sprzeciwu. Wręcz przeciwnie: to w toku postępowania ze sprzeciwu mogą wystąpić różnego rodzaju postępowania wpadkowe, w tym te, które są traktowane w p.p.s.a. w postępowaniu ze skargi jako postępowania incydentalne, np. w sprawie wniosku o wyłączenie sędziego[483], postępowanie w sprawie wniosku o przyznanie prawa pomocy[484], postępowanie w sprawie wniosku o przywrócenie terminu[485], postępowanie w sprawie prawidłowości zawieszenia postępowania[486]. Sprzeciw ma charakter samoistny, co oznacza, że wniesienie sprzeciwu nie następuje wraz z wniesieniem innego środka zaskarżenia czy dokonaniem innej czynności procesowej[487]. Podobnie jak w postępowaniu ze skargi, należy w nim wyróżnić trzy fazy (stadia): stadium wstępne, stadium rozpoznania i stadium orzekania[488]. Należy uznać, że postępowanie ze sprzeciwu jest postępowaniem głównym. Prowadzi ono do rozpoznania sprawy sądowoadministracyjnej w rozumieniu art. 1 p.p.s.a.[489] Sprawa zainicjowana sprzeciwem (sprawa ze sprzeciwu) spełnia kryteria sprawy sądowoadministracyjnej w znaczeniu materialnym, gdyż jej przedmiotem jest kontrola decyzji kasacyjnej wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.[490] Kontrola ta nie jest mniej „zasadnicza" niż kontrola innych form działalności administracji publicznej, które wymienia art. 3 § 2 p.p.s.a.

---

[481] Możliwość zakwalifikowania postępowania ze sprzeciwu jako postępowania incydentalnego wyraźnie wykluczyli np.: P. Pietrasz, J. Jagielski, J. Piecha [w:] *Prawo o postępowaniu…,* red. R. Hauser, M. Wierzbowski, s. 497-498; P. Marjański, *Sprzeciw od decyzji kasacyjnej organu drugiej instancji* [w:] *Środki prawne w prawie administracyjnym*, red. K. Karolak, P. Nowakowski-Węgrzynowski, Bielsko-Biała 2018, s. 35–37; R. Stankiewicz, *Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego (część II)*, „Prawo i Praktyka" 2017, nr 10, s. 25; E. Dymek, *Sprzeciw od decyzji*…, s. 24.

[482] Orzeczenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym obejmują wyroki i postanowienia. Wyrokiem sąd orzeka o kontroli działalności administracji publicznej, co potwierdza art. 132 p.p.s.a.: „Sąd rozstrzyga sprawę wyrokiem". Zgodnie z art. 160 p.p.s.a. postanowienia odnoszą się do pozostałych kwestii. Wybór formy wyroku dla rozstrzygnięcia sprawy ze sprzeciwu jednoznacznie potwierdza, że sprzeciw nie uruchamia postępowania sądowego o charakterze „incydentalnym" (A. Krawczyk [w:] *Polskie sądownictwo administracyjne…*, red. Z. Kmieciak, s. 195).

[483] Por. art. 18–19 p.p.s.a (postanowienie NSA z 19.10.2010 r., I FZ 369/10, LEX nr 740814).

[484] Por. art. 243 p.p.s.a. (postanowienie NSA z 10.05.2012 r., II OZ 375/12, LEX nr 1166188; postanowienie WSA w Opolu z 6.10.2017 r., I SO/Op 7/17, LEX nr 2364997).

[485] Por. art. 87 i nast. p.p.s.a. (postanowienie WSA w Krakowie z 12.04.2018 r., II SA/Kr 257/18, LEX nr 2474726; postanowienie WSA w Krakowie z 23.03.2015 r., I SA/Kr 606/14, LEX nr 1660963).

[486] Por. art. 125 p.p.s.a. (postanowienie NSA z 20.09.2022 r., III OZ 545/22, LEX nr 3411589).

[487] M. Bąkowski, M. Bogusz, *Postępowanie odwoławcze…, t. I,* s. 18.

[488] Por. podrozdział 5.1 w rozdziale piątym.

[489] K. Sobieralski, *Rozpoznanie sprawy sądowoadministracyjnej*…, s. 164.

[490] Jak wskazał J. Borkowski, przepis art. 1 p.p.s.a. definiuje sprawę sądowoadministracyjną w znaczeniu materialnym jako sprawę działalności kontroli administracji publicznej, co dopełnia znaczenie formalne poprzez

Postępowanie ze sprzeciwu nie jest też postępowaniem „wpadkowym" względem postępowania administracyjnego, w którym została wydana decyzja kasacyjna, z uwagi na odmienny ustrojowy charakter sądownictwa administracyjnego i organów administracji publicznej. Wniesienie sprzeciwu przez skarżącego skutkuje wszczęciem postępowania sądowoadministracyjnego. Wówczas pomiędzy sądem administracyjnym, skarżącym a organem, który wydał zaskarżoną decyzję kasacyjną, powstaje stosunek procesowy spornoadministracyjny odmienny od stosunku procesowego w postępowaniu administracyjnym, w którym została wydana decyzja kasacyjna[491]. Przekształceniu podlega rola organu administracji publicznej, który z gospodarza postępowania (administracyjnego), staje się stroną postępowania (sądowoadministracyjnego) równorzędną skarżącemu, czyli stronie, która w postępowaniu administracyjnemu występowała w stosunku do organu w pozycji nierównorzędnej, podporządkowania[492]. Po zaskarżeniu decyzji kasacyjnej rolę *dominus litis* sprawuje sąd administracyjny, który zgodnie z p.p.s.a. rozpozna spór o legalność decyzji kasacyjnej między skarżącym a organem[493].

Powyższe nie oznacza, że postępowanie ze sprzeciwu nie charakteryzuje się odmiennościami w porównaniu do postępowania ze skargi. Owe swoistości wyznaczają wyjątkowy – w porównaniu do postępowania ze skargi – charakter prawny postępowania ze sprzeciwu. Bez nich wprowadzenie nowego środka zaskarżenia do p.p.s.a. byłoby zbędne i niecelowe[494].

---

odesłanie w tym przepisie do innych niż p.p.s.a. ustaw odrębnych przekazujących sprawy do rozpoznania w postępowaniu sądowoadministracyjnym (J. Borkowski, *Ustawy o dwuinstancyjnym sądownictwie administracyjnym, cz. I*, M. Praw. 2003, nr 7, s. 346; por. również: M. Kamiński, *O istocie pojęcia sprawy sądowoadministracyjnej*, PPP 2009, nr 10, s. 6–27). Niemniej okoliczność, że sprawa ze sprzeciwu ma w perspektywie art. 1 p.p.s.a. znaczenie materialne, nie podważa jej specyfiki, wynikającej z tego, że przedmiotem kontroli sądu administracyjnego jest decyzja kasacyjna o charakterze procesowym, nierozstrzygającym merytorycznie sprawy administracyjnej (K. Sobieralski, *Rozpoznanie sprawy sądowoadministracyjnej*…, s. 164).

[491] P. Zaborniak, L. Żukowski, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 15 grudnia 2004 r., OZ 795/04*, OSP 2006, nr 4, poz. 44; L. Żukowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 7 stycznia 1999 r., II SA/Gd 1353/98*, OSP 2000, nr 5, poz. 81. O konstrukcji stosunku prawnoprocesowego w naukach procesowych por. m.in. F. Longchamps, *O pojęciu stosunku procesowego między organem państwa a jednostką* [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Kazimierza Przybyłowskiego*, red. W. Osuchowski, M. Sośniak, B. Walaszek, Warszawa 1964, s. 161–167; J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968, *passim*; J.P. Tarno, *Z problematyki administracyjnoprawnego stosunku procesowego*, AUL.FI 1981, nr 3, s. 121–140; Z. Resich, *Stosunek prawnoprocesowy* [w:] *Wstęp do systemu prawa procesowego cywilnego. Zbiór studiów*, red. J. Jodłowski, Ossolineum 1974, s. 124–144; W. Berutowicz, *Cywilnoprocesowe stosunki prawne*, PiP 1971, z. 3–4, s. 584–602; M. Sawczuk, *O aktualności teorii stosunku prawnego cywilnoprocesowego* [w:] *Zbiór rozpraw z zakresu postępowania cywilnego. Profesorowi Włodzimierzowi Berutowiczowi w 40-lecie pracy naukowej*, red. K. Mądrzak, Wrocław1990, s. 199; E. Pierzchała, *Administracyjne stosunki procesowe w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2019, *passim*.

[492] L. Żukowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 7 stycznia 1999 r., II SA/Gd 1353/98*, OSP 2000, nr 5, poz. 81.

[493] *Ibidem*; por. również W. Piątek, *Zasada równości stron postępowania sądowoadministracyjnego*, PiP 2020, nr 4, s. 24–40.

[494] Por. M. Romańska, *Skarga nadzwyczajna jako element…*, s. 123.

1.6. Podsumowanie

Podsumowując rozważania poczynione w niniejszym rozdziale, należy wskazać, że przed wprowadzeniem sprzeciwu istniały w polskim systemie prawnym instytucje przeciwdziałające wydawaniu orzeczeń kasacyjnych w postępowaniu karnym i cywilnym. Nawiązuje do nich współcześnie sprzeciw, a zwłaszcza do zażalenia z art. 394^1 § 1^1 k.p.c. W ten sposób można powiedzieć, że geneza sprzeciwu w systemie środków zaskarżenia jest dwoistej natury. Z jednej strony sprzeciw wywodzi się z instytucji skargi, która przed nowelizacją z 2017 r. stanowiła środek uruchamiający kontrolę decyzji wydanych na podstawie art. 138 § 2 k.p.a., a z drugiej – zażalenia na wyrok kasacyjny sądu drugiej instancji w postępowaniu cywilnym z art. 394^1 § 1^1 k.p.c.

Jasno sprecyzowano *ratio legis* instytucji prawnej sprzeciwu: wyeliminowanie niezasadnie wydawanych decyzji kasacyjnych na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. oraz przyspieszenie postępowania sądowoadministracyjnego w przedmiocie ich kontroli. Centralną wartością (zasadą procesową), którą ma urzeczywistniać instytucja prawna sprzeciwu, jest szybkość: postępowania zarówno administracyjnego, jak i sądowoadministracyjnego.

Interpretacja pojęć środków prawnych i środków zaskarżenia wywołuje liczne rozbieżności zarówno w języku prawnym, jak i w literaturze przedmiotu. Niemniej nie powinno budzić wątpliwości, że sprzeciw stanowi „środek zaskarżenia". Równocześnie sprzeciw prowadzi do wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego, zgodnie z przyjętą w ramach tego postępowania zasadą skargowości.

Pomimo wprowadzenia sprzeciwu, to skarga pozostaje „ogólnym", uniwersalnym środkiem zaskarżenia działalności administracji publicznej do sądu administracyjnego. Regulacja prawna dotycząca sprzeciwu w p.p.s.a. jest oszczędna, której cechą charakterystyczną jest oparcie na przepisach odsyłających. Istotne znaczenie dla konstrukcji sprzeciwu ma zawarte w art. 64b § 1 p.p.s.a. odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów o skardze, które sprawia, że sprzeciw jest instytucją prawną o niesamodzielnym zakresie uregulowania. Zakres odesłania jest szeroki: dotyczy ono zarówno statycznych, jak i dynamicznych elementów konstrukcji prawnej sprzeciwu i skargi. Postępowanie ze sprzeciwu jest postępowaniem głównym w sprawie sądowoadministracyjnej, a nie postępowaniem incydentalnym czy wpadkowym.

Sprawa kontroli decyzji kasacyjnej stanowi sprawę z zakresu działalności administracji publicznej w rozumieniu art. 45 ust. 1 i art. 184 Konstytucji RP. W konsekwencji sprzeciw służy

realizacji prawa do sądu w sprawach kontroli działalności administracji publicznej. Upoważnia to do oceny przepisów o sprzeciwie zawartych w p.p.s.a. w świetle ponadustawowego standardu prawa do sądu.

Rozdział 2. Decyzja kasacyjna wydana na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. jako przedmiot sprzeciwu do sądu administracyjnego

2.1. Zagadnienia wprowadzające

Nieodłącznym elementem konstrukcji każdego środka zaskarżenia jest przedmiot zaskarżenia[495]. Instytucja sprzeciwu może funkcjonować w obrocie prawnym jedynie o tyle, o ile istnieje przedmiot zaskarżenia – czyli decyzja kasacyjna wydana na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. Takie postawienie problemu wywołuje dwie konsekwencje. Po pierwsze, rezygnacja przez ustawodawcę z instytucji decyzji kasacyjnej (art. 138 § 2 k.p.a.) oznaczałaby bezprzedmiotowość istnienia w p.p.s.a. instytucji prawnej sprzeciwu. Po drugie, „nieistnienie" decyzji z art. 138 § 2 k.p.a. w znaczeniu prawnoprocesowym powoduje niedopuszczalność wniesienia od niej sprzeciwu. Omówienie instytucji prawnej decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. jest kluczowe dla ustalenia konstrukcji prawnej sprzeciwu, ponieważ to przedmiot zaskarżenia nadaje sens istnieniu środka zaskarżenia.

W niniejszym rozdziale zostaną omówione zagadnienia odnoszące się do przedmiotu sprzeciwu[496]. W podrozdziale 2.2 przeprowadzono analizę decyzji kasacyjnej jako rodzaju decyzji administracyjnej, jej charakter prawny i przesłanki wydania. Punkt wyjścia dla analiz stanowiła weryfikacja tezy o szczególnym charakterze prawnym decyzji kasatoryjnej na tle pozostałych rodzajów decyzji organu odwoławczego wymienionych w art. 138 § 1 k.p.a. W podrozdziale 2.3 rozważono możliwość wniesienia sprzeciwu od części decyzji kasacyjnej, jaką jest jej uzasadnienie. Podrozdział 2.4 odnosi się do zagadnienia decyzji częściowo kasacyjnej i wpływu, jaki tego rodzaju rozstrzygnięcie wywiera na właściwy środek uruchomienia kontroli sądowoadministracyjnej. W podrozdziale 2.5 zwrócono uwagę na zagadnienie decyzji kasacyjnej „nieistniejącej" („nieaktu") i dopuszczalności zaskarżenia jej sprzeciwem. W podsumowaniu zawarto wnioski z przeprowadzonych analiz.

[495] T. Ereciński [w:] *System prawa procesowego cywilnego, t. 3…*, red. J. Gudowski, s. 89.

[496] W konsekwencji usprawiedliwione jawi się określenie decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. mianem „przedmiot sprzeciwu" – aczkolwiek stanowi to pewne uproszczenie. Przedmiotem sprzeciwu – jako środka zaskarżenia – jest nie decyzja, lecz zaskarżenie owej decyzji, a decyzja jest przedmiotem („substratem") zaskarżenia (co do konieczności odróżniania tych pojęć por. m.in. postanowienie NSA z 12.02.2018 r., II FZ 53/18, LEX nr 2440042; postanowienie NSA z 29.08.2022 r., I FZ 5/22, LEX nr 3397073; postanowienie NSA z 29.09.2022 r., III FZ 207/22, LEX nr 3415807).

2.2. Charakterystyka prawna decyzji kasacyjnej jako przedmiotu sprzeciwu do sądu administracyjnego

2.2.1. Określenie przedmiotu sprzeciwu do sądu administracyjnego

System środków zaskarżenia powinien czynić zadość zasadzie wyłączności (niekonkurencyjności)[497]. Nakazuje ona, aby od jednego rodzaju orzeczenia przysługiwał jeden i ten sam rodzaj środka zaskarżenia[498]. Na tej zasadzie opiera się również system środków zaskarżenia do sądu administracyjnego, co w kontekście skargi i sprzeciwu Naczelny Sąd Administracyjny podsumował krótkimi i celnymi słowami: „Jeśli na dany akt administracyjny przysługuje skarga, to nie przysługuje od niego równocześnie sprzeciw i na odwrót"[499]. Właściwy środek zaskarżenia determinują bezwzględnie obowiązujące przepisy prawa. Skarżący nie ma prawa wyboru środka zaskarżenia między skargą a sprzeciwem[500].

O tym, jaki środek zaskarżenia jest właściwy do wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego, decyduje forma działalności administracji publicznej, która stanowi przedmiot zaskarżenia i przedmiot kontroli sądu. Przedmiot zaskarżenia sprzeciwem (przedmiot sprzeciwu) określają w p.p.s.a. dwa przepisy: 1) art. 3 § 2a p.p.s.a.: „Sądy administracyjne orzekają także w sprawach sprzeciwów od decyzji wydanych na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego", a przepis ten jest umiejscowiony po wyliczeniu w art. 3 § 2 pkt 1–9 p.p.s.a., jakie formy działalności administracji publicznej podlegają kontroli sądu administracyjnego skargą; 2) art. 64a p.p.s.a., który o przedmiocie sprzeciwu stanowi w kontekście podmiotu wnoszącego sprzeciw: „Od decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, skarga nie przysługuje, jednakże strona niezadowolona z treści decyzji może wnieść od niej sprzeciw, zwany dalej sprzeciwem od decyzji".

Doktryna zgłosiła zastrzeżenia wobec powyższego sposobu redakcji przedmiotu sprzeciwu. P. Kledzik słusznie zauważył, że porównanie art. 3 § 2 i § 3 p.p.s.a., w których użyto określenia „kontrola działalności administracji publicznej", oraz art. 3 § 2a p.p.s.a., w którym

[497] T. Ereciński [w:] *System prawa procesowego…, t. 3*, red. J. Gudowski, s. 82–86.
[498] W. Siedlecki, *Zasady orzekania oraz zasady zaskarżania orzeczeń w postępowaniu cywilnym w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego*, Warszawa 1982, s. 45; W. Piątek [w:] R. Hauser, W. Piątek, A. Skoczylas, *Środki zaskarżenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2013, s. 89; postanowienie SN z 18.04.2013 r., III CZP 15/13, LEX nr 1324306.
[499] Wyrok NSA z 13.12.2018 r., II FSK 2408/18, LEX nr 2638805; podobnie wyrok WSA w Warszawie z 1.12.2021 r., VII SA/Wa 1518/21, LEX nr 3319433.
[500] W. Piątek [w:] *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, red. R. Hauser, A. Skoczylas, Warszawa 2021, s. 431.

nie padło to określenie, myląco sugeruje, że orzekanie w sprawach ze sprzeciwu nie stanowiło kontroli działalności administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne[501]. Z kolei M.J. Czubkowska i J. Siemieniako zasygnalizowały wątpliwość, który z przepisów – art. 3 § 2a czy art. 64a p.p.s.a. – powinien wyznaczać zakres przedmiotowy sprzeciwu od decyzji kasacyjnej[502]. Przyjąć jednak należy, że oba przepisy mają tę samą treść normatywną[503].

Systematyka p.p.s.a. uzasadnia przekonanie, że przepisy art. 3 § 2a i art. 64a p.p.s.a. stanowią *leges speciales* wobec art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a. (*lex generalis*). O ile bowiem w art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a. stwierdzono, że decyzje administracyjne są – co do zasady – zaskarżalne skargą do sądu administracyjnego, o tyle w art. 3 § 2a i art. 64a p.p.s.a. wprowadzono wyjątek od tej zasady, według którego wyszczególniona w tych przepisach kategoria (rodzaj) decyzji – w postaci decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. – zaskarżalna jest nie skargą, lecz sprzeciwem[504]. Szczególny charakter norm prawnych regulujących przedmiot sprzeciwu powoduje, że nie podlegają one wykładni rozszerzającej (*exceptiones non sunt extendendae*)[505]. Niedające się usunąć w drodze innych zabiegów interpretacyjnych wątpliwości wobec właściwego środka uruchomienia kontroli sądowoadministracyjnej należy rozstrzygać na rzecz skargi, nie na rzecz sprzeciwu[506].

W świetle art. 3 § 2a i art. 64a p.p.s.a. przedmiotem sprzeciwu jest decyzja, „o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a.", *ergo*: „wydana na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.": decyzja kasacyjna (kasatoryjna). Przepis art. 138 § 2 k.p.a. stanowi: „Organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy". Z cytowanej regulacji wynika, że decyzja kasacyjna jest decyzją organu odwoławczego, co oznacza, że ma charakter ostateczny w rozumieniu art. 16 § 1 k.p.a.[507]

[501] P. Kledzik, *Kilka uwag…*, s. 44.
[502] M.J. Czubkowska, J. Siemieniako, *Sprzeciw…,* s. 53–54.
[503] *Ibidem*. Autorki rozważały, czy sformułowania „decyzji, o których mowa w ar. 138 § 2 k.p.a." nie należy interpretować szerzej niż zwrotu „decyzje wydane na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.". Wnioskowanie *ad coherentia* wymaga jednak założenia synonimiczności obu wspomnianych określeń. Niemniej trzeba przyznać, że wprowadzenie dwóch jednostek redakcyjnych celem określenia przedmiotu zaskarżenia jest zabiegiem niefortunnym, nieodpowiadającym wymaganiom poprawnej legislacji, tj. z jednej strony zwięzłości i syntetyczności (§ 5 ZTP), a z drugiej – precyzji tekstu aktu prawnego (§ 6 ZTP).
[504] Por. R. Stankiewicz, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 16 marca 2018 r., II GZ 895/17*…, poz. 21.
[505] P. Pietrasz, J. Jagielski, J. Piecha [w:] *Prawo o postępowaniu…*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, s. 498, 501.
[506] Por. wyrok WSA w Krakowie z 10.12.2020 r., II SA/Kr 715/20, LEX nr 3157206.
[507] J. Zimmermann, *Glosa do wyroku NSA z 22 maja 1991 r., IV SA 349/91*, OSP 1992, nr 10, poz. 229; P. Przybysz, *Komentarz do art. 138* [w:] P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX 2024, pkt 41.

Stanowi jeden z sześciu rodzajów decyzji organu odwoławczego, które przewiduje k.p.a. w art. 138 § 1, 2 i 4. Należą do nich: 1) decyzja o utrzymaniu w mocy decyzji organu pierwszej instancji (art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a.); 2) decyzja o uchyleniu zaskarżonej decyzji w całości albo w części i o orzeczeniu w tym zakresie co do istoty sprawy (art. 138 § 1 pkt 2 *ab initio* k.p.a., tzw. decyzja reformacyjna lub reformatoryjna); 3) decyzja o uchyleniu zaskarżonej decyzji w całości i umorzeniu postępowania pierwszej instancji w całości albo w części (art. 138 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a.); 4) decyzja o umorzeniu postępowania odwoławczego (art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a.); 5) decyzja o uchyleniu zaskarżonej decyzji w całości i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji (art. 138 § 2 k.p.a.); 6) decyzja o uchyleniu zaskarżonej decyzji i zobowiązaniu organu pierwszej instancji do wydania decyzji o określonej treści (art. 138 § 4 k.p.a.)[508].

Z art. 138 § 2 k.p.a. wynika, że konstrukcja rozstrzygnięcia decyzji kasatoryjnej jest złożona (dwuczłonowa) i zawiera 1) uchylenie zaskarżonej decyzji organu administracji publicznej pierwszej instancji oraz równoczesne 2) przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji[509]. W treści rozstrzygnięcia decyzji kasatoryjnej nie można zawrzeć żadnych dodatkowych elementów, takich jak np. warunek czy termin[510]. Rozstrzygnięcie o uchyleniu zaskarżonej decyzji determinuje kasacyjny charakter omawianego rodzaju decyzji, a jego mocą organ odwoławczy eliminuje decyzję pierwszoinstancyjną z obrotu prawnego ze skutkiem na przyszłość (*ex nunc*)[511]. W ten sposób decyzja z art. 138 § 2

[508] Wniesienie odwołania może zakończyć się wydaniem decyzji uwzględniającej odwołanie w trybie tzw. autokontroli (art. 132 k.p.a.) albo stwierdzeniem przez organ odwoławczy niedopuszczalności odwołania, dla którego prawodawca przewidział formę postanowienia, a nie decyzji (art. 134 k.p.a.). Wskazany w art. 138 rodzaju decyzji organu odwoławczego w k.p.a. jest zamknięty, Orzecznictwo przyjmuje, że wydanie przez organ odwoławczy decyzji o rozstrzygnięciu nieprzewidzianym w art. 138 k.p.a. obciąża tę decyzję wadą nieważności z mocy art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. (tak np. wyrok WSA w Poznaniu z 29.08.2013 r., II SA/Po 657/13, LEX nr 1361828; wyrok WSA w Warszawie z 19.06.2009 r., V SA/Wa 196/09, LEX nr 564061; wyrok WSA w Warszawie z 21.06.2005 r., VII SA/Wa 888/04, LEX nr 179064; wyrok WSA w Poznaniu z 8.08.2012 r., IV SA/Po 408/12, LEX nr 1472209; wyrok NSA z 20.03.2012 r., I OSK 204/12, LEX nr 1125346; wyrok WSA w Gdańsku z 15.04.2009 r., II SA/Gd 767/08, LEX nr 558606; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 10.01.2007 r., II SA/Go 610/06, LEX nr 931252; wyrok WSA w Rzeszowie z 31.01.2006 r., II SA/Rz 596/05, LEX nr 2211932). W szczególności nie jest możliwe wydanie decyzji wyłącznie kasacyjnej, bez rozstrzygnięcia w przedmiocie sprawy administracyjnej (Z. Kmieciak, *Warianty rozstrzygnięcia organu odwoławczego* [w:] Z. Kmieciak, *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, LEX; wyrok NSA z 8.12.2006 r., I OSK 700/06, LEX nr 320923), aczkolwiek w tej materii poglądy nie są jednolite (por. J. Wilczyński, *Glosa do wyroku NSA z dnia 6 września 2016 r., I OSK 1260/16*, ZNSA 2018, nr 4, s. 181–182; wyrok WSA we Wrocławiu z 27.02.2018 r., IV SA/Wr 53/18, LEX nr 2622439).

[509] W. Dawidowicz, *Zarys procesu*…, s. 159, 165–166.

[510] Por. T. Woś, *Termin, warunek i zlecenie w prawie administracyjnym*, PiP 1994, nr 6, s. 22–34; D. Kijowski, *Postanowienia dodatkowe i dopuszczalność opatrywania nimi decyzji administracyjnych* [w:] *Prawo. Administracja. Obywatele. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Eugeniusza Smoktunowicza*, Białystok 1997, s. 143–167.

[511] Zarówno w orzecznictwie, jak i w piśmiennictwie prym wiedzie stanowisko, zgodnie z którym uchylenie decyzji pierwszoinstancyjnej w postępowaniu odwoławczym wywiera skutek *ex nunc*, a nie *ex tunc*, charakterystyczny dla stwierdzenia nieważności w trybie art. 156 § 1 k.p.a. (wyrok WSA w Krakowie z 12.08.2014

k.p.a. uniemożliwia uzyskanie przymiotu ostateczności przez decyzję pierwszoinstancyjną, a jej wydanie stanowi przeszkodę do ukształtowania sytuacji materialnoprawnej strony[512]. O ile pierwszy element – kasacyjny – występuje w rozstrzygnięciach wynikających z art. 138 § 1 pkt 2 i 4 k.p.a., o tyle przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia wyróżnia decyzję kasatoryjną na tle pozostałych rodzajów decyzji wymienionych w art. 138 § 1 k.p.a.[513] Owo przekazanie zakłada istnienie stosunku dwupodmiotowego, w którym występuje podmiot przekazujący (organ odwoławczy) oraz adresat (organ pierwszej instancji), i oznacza nałożenie na adresata obowiązku realizacji kompetencji do wydania decyzji[514]. Organ, któremu sprawa jest przekazywana, musi być właściwy rzeczowo i miejscowo do jej rozpatrzenia i rozstrzygnięcia[515]. Po przekazaniu organ pierwszej instancji ponownie rozpatruje sprawę od początku (*ab ovo*)[516]. Ponowne postępowanie przed organem instancji podstawowej nie jest jednak „przedłużeniem" postępowania odwoławczego: na nowo zostaje ustalony stan sprawy zarówno faktyczny, jak i prawny[517]. W konsekwencji, decyzja kasacyjna nie wywołuje skutków w sferze prawa materialnego[518] i wpisuje się w konstrukcję decyzji procesowej, do której nawiązuje art. 104 § 2 *in fine* k.p.a., albowiem kończy postępowanie w sposób

r., II SA/Kr 818/14, LEX nr 1596278; wyrok WSA w Łodzi z 25.03.2009 r., III SA/Łd 495/08, LEX nr 536535; wyrok WSA w Rzeszowie z 10.04.2017 r., II SA/Rz 1620/16, LEX nr 2275175; wyrok WSA w Warszawie z 8.02.2023 r., VII SA/Wa 2110/22, LEX nr 3513625; T. Liszcz, *Glosa do wyroku NSA z dnia 12 maja 1995 r., II SA 699/95*, OSP 1996, nr 10, s. 199).

[512] K. Sobieralski, *Zagadnienie charakteru prawnego decyzji kasacyjnych a możliwość wykorzystania instytucji wznowienia postępowania administracyjnego*, ST 2000, nr 3, s. 54. To ujęcie wielokrotnie powtarzała judykatura (por. np. wyrok NSA z 21.02.2012 r., II GSK 9/11, LEX nr 1121155; wyrok WSA w Szczecinie z 4.07.2012 r., II SA/Sz 430/12, LEX nr 1364701; wyrok WSA w Warszawie z 17.12.2012 r., VI SA/Wa 1891/12, LEX nr 1698040; wyrok WSA w Gdańsku z 3.04.2013 r., I SA/Gd 165/13, LEX nr 1368403; wyrok WSA w Warszawie z 10.07.2014 r., VI SA/Wa 147/14, LEX nr 1563114; wyrok WSA w Gliwicach z 14.03.2019 r., IV SAB/Gl 208/18, LEX nr 2671317; wyrok WSA w Bydgoszczy z 16.07.2019 r., II SA/Bd 297/19, LEX nr 2705067).

[513] Podobnie jak decyzja z art. 138 § 2 k.p.a., także decyzja wydana na podstawie art. 138 § 4 k.p.a. nakłada na organ pierwszej instancji obowiązek ponownego załatwienia sprawy. Przy wydaniu decyzji z art. 138 § 4 k.p.a. – inaczej niż ma to miejsce w przypadku decyzji z art. 138 § 2 k.p.a. – organ odwoławczy zobowiązuje organ pierwszej instancji do wydania decyzji o określonej treści. W przypadku art. 138 § 4 k.p.a. konieczność powrotu sprawy do organu pierwszej instancji jest determinowana kwestią natury technicznej, ponieważ wydanie decyzji następuje z wykorzystaniem blankietu urzędowego (M. Bogusz, *Charakter prawny decyzji organu odwoławczego wydanej na podstawie art. 138 § 4 kodeksu postępowania administracyjnego*, GSP 2012, nr 2, s. 66–67).

[514] Wyrok WSA w Warszawie z 27.11.2017 r., VII SA/Wa 125/17, LEX nr 2437943.

[515] Jeżeli organ odwoławczy ustali, że decyzja pierwszoinstancyjna została wydana z naruszeniem przepisów o właściwości (art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a.), to powinien wydać decyzję z art. 138 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a., a nie z art. 138 § 2 k.p.a. W k.p.a. brak jest odpowiednika art. 233 § 1 pkt 2 lit. b o.p., zgodnie z którym organ odwoławczy uchyla decyzję organu pierwszej instancji w całości i sprawę przekazuje do rozpatrzenia właściwemu organowi pierwszej instancji, jeżeli decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów o właściwości (wyrok WSA w Poznaniu z 4.04.2019 r., II SA/Po 1074/18, LEX nr 2701024).

[516] Wyrok NSA z 14.10.2020 r., II OSK 2249/20, LEX nr 3074731.

[517] A. Skóra, *Uwagi do glosy Tadeusza Kiełkowskiego do wyroku NSA z 28 III 2001*, PiP 2003, nr 6, s. 102; wyrok NSA z 9.05.2017 r., II OSK 2219/15, LEX nr 2315542.

[518] K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, red. T. Rabska, J. Łętowski, Ossolineum 1978, s. 207; W. Jakimowicz, *Problem definiowania pojęcia „decyzji administracyjnej"*, „Casus" 2000, nr 17, s. 47–48; wyrok WSA w Lublinie z 14.09.2021 r., III SA/Lu 335/21, LEX nr 3245126.

niemerytoryczny, bez ukształtowania praw i obowiązków materialnoprawnych strony[519]. W razie zastosowania art. 138 § 2 k.p.a. przez organ odwoławczy sprawa administracyjna pozostaje nierozstrzygnięta pomimo wyczerpania administracyjnego toku instancji.

Ustalenie, która decyzja podlega jako wydana na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. zaskarżeniu sprzeciwem w myśl art. 3 § 2a p.p.s.a., wiąże się z bardziej ogólnym zagadnieniem prawnym, czyli zakresem obowiązywania norm prawnych zawartych w k.p.a.[520] W „standardowym" układzie procesowym zastosowanie regulacji k.p.a. – w tym art. 138 § 2 k.p.a. – następuje w efekcie tzw. klauzuli inwazyjnej z art. 1 pkt 1 k.p.a. bądź zgodnie z art. 1 pkt 2 k.p.a., czyli w postępowaniu administracyjnym ogólnym[521]. Trzeba jednak pamiętać, że w systemie prawa administracyjnego – poza postępowaniem administracyjnym ogólnym – istnieje liczna i zróżnicowana grupa postępowań administracyjnych szczególnych[522]. W postępowaniach administracyjnych szczególnych regulacje k.p.a. nie znajdują zastosowania albo znajdują zastosowanie z mocy tzw. klauzuli subsydiarnego zastosowania[523]. Klauzula ta przewiduje stosowanie norm zawartych w k.p.a., jeżeli przepisy odrębne nie stanowią inaczej, wprost lub z modyfikacjami[524].

Przy uwzględnieniu powyższych założeń należy zgodzić się z T. Wosiem i J.G. Firlusem, że przedmiotem sprzeciwu są decyzje kasacyjne wydane na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. zastosowanego zarówno wprost, jak i poprzez klauzulę subsydiarnego zastosowania

[519] Art. 104 § 2 k.p.a. stanowi: że „Decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji". Na podstawie tej regulacji wyróżnia się decyzje merytoryczne (rozstrzygające sprawę administracyjną co do jej istoty) i decyzje niemerytoryczne; P.P. Majczak, *Podstawa prawna decyzji administracyjnej*, „Ius Novum" 2016, nr 4, s. 375.

[520] T. Bąkowski, *Pod „brandem" k.p.a. i poza nim*, GSP 2020, nr 2, s. 23–35.

[521] J. Wegner, *Konstrukcja subsydiarnego stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 2020, nr 6, s. 94. W doktrynie formułuje się różnorodne typologie i klasyfikacje postępowań administracyjnych (por. m.in. B. Adamiak, *Pojęcie postępowania administracyjnego* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego…*, s. 16–19; M. Bogusz, *Kodyfikacja postępowania administracyjnego a pojęcie postępowania administracyjnego* [w:] *Idea kodyfikacji w nauce…*, s. 55-65). Określenie „postępowanie administracyjne" *sensu largo* obejmuje „wszystkie formy, sposoby i metody działania" organów administracji publicznej (B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu z dodaniem podstawowych przepisów prawnych*, Warszawa 1953, s. 13), zaś *sensu stricto* jest postępowaniem w sprawie indywidualnej rozstrzyganej w drodze decyzji administracyjnej (W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie…*, s. 9–10). Postępowanie administracyjne w sprawie indywidualnej regulowane przepisami k.p.a. na podstawie art. 1 pkt 1 i 2 jest postępowaniem administracyjnym ogólnym (*Ibidem*, s. 11).

[522] Postępowania administracyjne w sprawach indywidualnych regulowane innymi niż k.p.a. przepisami prawa procesowego są postępowaniami administracyjnymi szczególnymi (por. także: W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie*…, s. 11).

[523] J. Wegner, *Konstrukcja subsydiarnego…*, s. 87. Postępowania administracyjne szczególne mogą mieć charakter autonomiczny i nie wymagać zastosowania k.p.a. (jak np. postępowanie podatkowe unormowane w przepisach o.p.) lub nieautonomiczny – i do nich zastosowanie znajdują przepisy k.p.a. (por. np. J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne ogólne i szczególne* [w:] *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999, s. 61–77).

[524] J. Wegner, *Konstrukcja subsydiarnego…*, s. 89–94.

w postępowaniach administracyjnych szczególnych[525]. Jeżeli postępowanie administracyjne szczególne nie jest prowadzone na podstawie k.p.a. i nie stosuje się w nim art. 138 § 2 k.p.a., to wydane w takim postępowaniu szczególnym rozstrzygnięcie nie będzie podlegać zaskarżeniu sprzeciwem. Ponadto warto uściślić, że przedmiotem sprzeciwu są decyzje, do których stosuje się art. 138 § 2 k.p.a., wydane w postępowaniu zwyczajnym, także w administracyjnym postępowaniu uproszczonym (art. 163b–163g k.p.a.) oraz w postępowaniach nadzwyczajnych, czyli np. w postępowaniu w sprawie wznowienia postępowania administracyjnego[526], w postępowaniach w sprawie uchylenia lub zmiany decyzji ostatecznej na podstawie art. 154[527] lub art. 155 k.p.a.[528] i w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej[529].

Uzupełniająco należy wskazać, że o kwalifikacji określonego aktu jako „decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a." nie przesądza nazwa, którą nadaje temu aktowi regulacja szczególna[530]. W systemie prawa administracyjnego nie brakuje aktów o charakterze kasacyjnym, dla których przepisy szczególne przewidują inne nazwy niż decyzja, np. „orzeczenie", „uchwała"[531] czy „rozkaz personalny"[532]. Akty te – niezależnie od nazwy – są decyzjami w rozumieniu k.p.a. i p.p.s.a. Jeżeli tego rodzaju akt spełnia cechy „decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.", to niezależnie od swojej nazwy podlega zaskarżeniu sprzeciwem, a nie skargą[533].

---

[525] T. Woś, J.G. Firlus, *Sprzeciw…*, s. 85.

[526] Por. np. wyrok WSA w Warszawie z 28.11.2017 r., VIII SA/Wa 789/17, LEX nr 2425468; wyrok NSA z 17.07.2018 r., II OSK 1722/18, LEX nr 2601840.

[527] Por np. wyrok WSA w Poznaniu z 17.10.2017 r., IV SA/Po 725/17, LEX nr 2463192; wyrok WSA w Łodzi z 3.08.2018 r., III SA/Łd 627/18, LEX nr 2527836.

[528] Por. np. wyrok WSA w Warszawie z 13.06.2018 r., VII SA/Wa 1141/18, LEX nr 2536744.

[529] Por. np. wyrok NSA z 14.10.2020 r., II OSK 2333/20, LEX nr 3066425; R. Suwaj, *Glosa do wyroku WSA z dnia 6 kwietnia 2018 r., VII SA/Wa 552/18*, ST 2018, nr 9, s. 87.

[530] J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Łódź–Zielona Góra 1998, s. 33; uchwała NSA z 12.11.1998 r., OPS 6/98, ONSA 1999, nr 1, poz. 3; wyrok NSA z 8.06.2006 r., II GSK 63/06, LEX nr 188514; wyrok NSA z 5.03.1998 r., IV SA 964/96, LEX nr 45646.

[531] Por. uchwała SN z 21.12.1993 r., III AZP 20/93, LEX nr 1633188; wyrok NSA z 22.04.1993 r., II SA 2577/92, ONSA 1995, nr 1, poz. 1; wyrok NSA z 15.01.1982 r., II SA 752/82, OSNPG 1982, nr 12; wyrok NSA z 22.11.2007 r., II GSK 241/07, ONSAiWSA 2008, nr 6, poz. 98. Decyzjami administracyjnymi są np. uchwały organów kolegialnych samorządów lekarskich (R. Tymiński, *Charakter prawny uchwały w sprawie przyznania albo odmowy przyznania prawa wykonywania zawodu* [w:] *Wykonywanie zawodu lekarza i lekarza dentysty. Aspekty administracyjnoprawne*, Warszawa 2019, LEX). Jak zauważył A. Matan, podejmowane przez organy gminy uchwały w sprawach indywidualnych również mogą mieć formę decyzji administracyjnych (A. Matan, *Komentarz do art. 102* [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, LEX, pkt 2).

[532] Por. postanowienie WSA we Wrocławiu z 25.06.2024 r., IV SA/Wr 271/24, LEX nr 3730235, w którym sąd ocenił, że zaskarżeniu sprzeciwem (a nie skargą) podlega rozkaz personalnego Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu wydany na podstawie art. 138 § 2 k.p.a., w którym organ uchylił w całości rozkaz personalny w przedmiocie zmiany wysługi lat uwzględnianej przy ustalaniu wzrostu uposażenia zasadniczego i do nagrody jubileuszowej i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

[533] Przeciwne stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, stwierdzając, że uchwała samorządu lekarzy podejmowana na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. w sprawie indywidualnej prowadzonej w oparciu o art. 57 ust. 2 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r.

Decyzja wydana na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. stanowi decyzję wydaną przez organ drugiej instancji (organ odwoławczy) po rozpatrzeniu odwołania (art. 127 § 1 k.p.a.). Zgodnie natomiast z art. 127 § 3 k.p.a. od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra, w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a., lub przez samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, a do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji. Dominujące stanowisko doktryny i piśmiennictwa głosi, że do wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy nie znajduje odpowiedniego zastosowania art. 138 § 2 k.p.a.[534] Za niedopuszczalne przyjmuje się, aby organ administracji publicznej uchylił zaskarżoną decyzję i „przekazał sprawę samemu sobie" do ponownego rozpatrzenia[535]. Mimo to można postawić pytanie, jakim środkiem prawnym – skargą czy sprzeciwem – strona powinna zaskarżyć decyzję, którą minister lub samorządowe kolegium odwoławcze uchyliliby własną decyzję z przekazaniem sprawy do ponownego rozpatrzenia, stosując art. 138 § 2 w zw. z art. 127 § 3 k.p.a. W ślad za P. Gołaszewskim należy uznać, że taka – wadliwa – decyzja podlegałaby zaskarżeniu sprzeciwem, skoro podstawę jej wydania miał stanowić art. 138 § 2 k.p.a.[536]

Należy dodać, że istnieje dość pojemna i różnorodna grupa aktów, które pomimo podobieństw konstrukcyjnych do decyzji art. 138 § 2 k.p.a. – nie spełniają kryteriów określonych w art. 3 § 2a i art. 64a p.p.s.a. i nie są zaskarżalne sprzeciwem. Przykładowo

poz. 1287 z późn. zm.) podlega kontroli sądowej w formie skargi, a nie sprzeciwu (wyrok WSA w Warszawie z 23.03.2021 r., VII SA/Wa 2032/20, LEX nr 3242864).

[534] Przeciwko dopuszczalności zastosowania art. 138 § 2 k.p.a. w postępowaniu wywołanym wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy opowiada się zdecydowana większość doktryny (por. np. Z. Kmieciak, *Związki instytucji postępowania administracyjnego i sądowo-administracyjnego – aspekt funkcjonalny*, PPP 2019, nr 1, s. 59–60; M. Dyl, *Glosa do wyroku NSA z dnia 29 kwietnia 2014 r., II GSK 320/13*, Glosa 2014, nr 4, s. 24), a także judykatury (por. np. wyrok WSA w Poznaniu z 19.06.2019 r., IV SA/Po 136/19, LEX nr 2720328; wyrok NSA z 2.09.2009 r., II GSK 18/09, LEX nr 596679; wyrok WSA w Warszawie z 1.12.2016 r., VI SA/Wa 771/16, LEX nr 2189914; wyrok NSA z 26.07.2022 r., II GSK 626/22, LEX nr 3403774; wyrok NSA z 30.11.2017 r., II GSK 431/16, LEX nr 2431223; wyrok NSA z 12.06.2018 r., I OSK 1803/15, LEX nr 2514146; wyrok WSA we Wrocławiu z 30.01.2020 r., IV SA/Wr 436/19, LEX nr 3053457; wyrok NSA z 9.10.2013 r., I OSK 39/13, LEX nr 1557335; wyrok WSA w Warszawie z 9.04.2018 r., VI SA/Wa 1282/17, LEX nr 2746463). Możliwości tej nie wyklucza W. Chróścielewski (*Idem*, *Kasacyjny czy reformacyjny model administracyjnego postępowania odwoławczego?*, PiP 2015, nr 1, s. 16). Z kolei M. Pułło podnosi, że rezygnacja z decyzji kasacyjnej w postępowaniu wywołanym wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy odbywa się kosztem prawa strony do dwukrotnego merytorycznego rozpatrzenia sprawy (*Idem*, *O „poziomym" toku instancji w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, GSP 2012, nr 2, s. 299–300). Por. również przegląd stanowisk w analizowanym zakresie: M. Warzycki, *O możliwości wydania decyzji kasacyjnej w wyniku rozpoznania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy*, PPP 2022, nr 4, s. 69–79; A. Ciesielska, *Odpowiednie stosowanie art. 138 § 2 k.p.a. w postępowaniu z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy* [w:] *Zasada dwuinstancyjności w prawie administracyjnym*, red. K. Karolak, P. Nowakowski-Węgrzynowski, Bielsko-Biała 2017, s. 49-60.

[535] Tak np. wyrok WSA w Łodzi z 22.01.2013 r., III SA/Łd 665/12, LEX nr 1348419; wyrok NSA z 19.10.2017 r., I OSK 3339/15, LEX nr 2760709.

[536] P. Gołaszewski, *Nowelizacja Kodeksu…*, s. 969.

przedmiotem sprzeciwu nie jest: 1) decyzja o uchyleniu decyzji organu podatkowego pierwszej instancji i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia wydanych na podstawie o.p.[537], w tym na podstawie art. 233 § 2[538] bądź art. 233 § 3 o.p.[539]; 2) decyzja kasacyjna wydana w postępowaniu administracyjnym na podstawie przepisu ustawy szczególnej[540]; 3) rozstrzygnięcie o charakterze kasacyjnym wydane poza administracyjnym tokiem instancji, np. orzeczenia w sprawach dyscyplinarnych poddanych kognicji sądów administracyjnych[541] lub akty nadzoru[542]; 4) decyzja kasacyjna typowa, czyli decyzja o uchyleniu decyzji organu pierwszej instancji i umorzeniu postępowania pierwszoinstancyjnego, wydana na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 i*n fine* k.p.a.[543]

Rozważenia wymaga dopuszczalność zaskarżenia sprzeciwem decyzji autokontrolnej[544]. W kontekście art. 54 § 3 p.p.s.a. liczne są orzeczenia zarówno dopuszczające

---

[537] Tak np. T. Woś, J.G. Firlus, *Sprzeciw* …, s. 84; M.J. Czubkowska, J. Siemieniako, *Sprzeciw …,* s. 54; P. Pietrasz, J. Jagielski, J. Piecha [w:] *Prawo o postępowaniu…*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, s. 498-499; postanowienie WSA w Poznaniu z 19.07.2022 r., I SA/Po 323/22, LEX nr 3379786.

[538] Przepis ten stanowi: „Organ odwoławczy może uchylić w całości decyzję organu pierwszej instancji i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez ten organ, jeżeli rozstrzygnięcie sprawy wymaga uprzedniego przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości lub w znacznej części. Przekazując sprawę, organ odwoławczy wskazuje okoliczności faktyczne, które należy zbadać przy ponownym rozpatrzeniu sprawy".

[539] Przepis ten stanowi: „Samorządowe kolegium odwoławcze uprawnione jest do wydania decyzji uchylającej i rozstrzygającej sprawę co do istoty jedynie w przypadku, gdy przepisy prawa nie pozostawiają sposobu jej rozstrzygnięcia uznaniu organu podatkowego pierwszej instancji. W pozostałych przypadkach samorządowe kolegium odwoławcze uwzględniając odwołanie, ogranicza się do uchylenia zaskarżonej decyzji".

[540] Por. nieobowiązujący art. 83 ust. 2 ustawy z dnia 15 czerwca 2018 r. o zbiorowym zarządzaniu prawami autorskimi i prawami pokrewnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1665 z późn. zm.). Przepis ten przewidywał, że po rozpatrzeniu odwołania decyzji Komisji w przedmiocie zatwierdzenia tabeli wynagrodzeń za korzystanie z utworów lub przedmiotów praw pokrewnych: „Minister może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez Komisję, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, minister wskazuje okoliczności, jakie należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy". Przedmiotowe postępowanie miało charakter postępowania administracyjnego (wyrok WSA w Warszawie z 4.08.2022 r., VII SA/Wa 1055/22, LEX nr 3442985.). Niemniej od decyzji kasacyjnej przysługiwał nie sprzeciw, lecz skarga (tak też: R.M. Sarbiński, *Komentarz do art. 83* [w:] *Komentarz do ustawy o zbiorowym zarządzaniu prawami autorskimi i prawami pokrewnymi* [w:] *Ustawy autorskie. Komentarze. Tom II*, red. R. Markiewicz, Warszawa 2021, LEX). Przepis został uchylony z dniem 10 listopada 2022 r. na mocy art. 41 pkt 2 ustawy z dnia 7 października 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców (Dz. U. poz. 2185).

[541] Por. np. art. 135n ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 636 z późn. zm.), które stanowi, że wyższy przełożony dyscyplinarny może zaskarżone orzeczenie uchylić w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez przełożonego dyscyplinarnego, gdy rozstrzygnięcie sprawy wymaga przeprowadzenia czynności dowodowych w całości lub w znacznej części. Orzeczenie podlega zaskarżeniu skargą (por. M.J. Czubkowska, J. Siemienianko, *Sprzeciw jako sposób na zmniejszenie ilości decyzji kasatoryjnych*, ZNSA 2018, nr 4, s. 54; wyrok WSA we Wrocławiu z 29.04.2021 r., IV SA/Wr 404/20, LEX nr 3415763).

[542] Np. przedmiotem sprzeciwu nie jest decyzja Ministra Sprawiedliwości o uchyleniu uchwały Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych o odmowie wpisu na listę radców prawnych (postanowienie NSA z 16.03.2018 r., II GZ 895/17, LEX nr 2460763 z aprobującą glosą R. Stankiewicza, OSP 2019, nr 2, poz. 21).

[543] P. Gołaszewski, *Nowelizacja Kodeksu*…, s. 969; P. Pietrasz, J. Jagielski, J. Piecha [w:] *Prawo o postępowaniu…*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, s. 496.

[544] W kontekście autokontroli w postępowaniu administracyjnym unormowanej w art. 132 § 1 k.p.a. przyjmuje się, że w uwzględnieniu odwołania organ pierwszej instancji nie jest władny orzec o uchyleniu zaskarżonej decyzji

wydanie decyzji kasatoryjnej w wyniku uwzględnienia skargi przez organ[545], jak i negujące tę możliwość ze wskazaniem, że intencją wniesienia skargi nie jest ponowne otwieranie administracyjnego toku instancyjnego, lecz definitywne zakończenie postępowania[546]. Rozbieżności w tym zakresie występują także w doktrynie[547]. W perspektywie tematu niniejszej pracy istotniejsze zdaje się nie tyle rozwikłanie tego sporu, ile ustalenie, jaki środek zaskarżenia powinien przysługiwać po zastosowaniu przez organ art. 54 § 3 p.p.s.a. oraz art. 138 § 2 k.p.a. W judykaturze wyrażono w tym względzie poglądy o zasadności wniesienia od tego rodzaju decyzji autokontrolnej zarówno sprzeciwu[548], jak i skargi[549]. Więcej racji przemawia za drugim z poglądów, zważywszy choćby na okoliczność, że sprzeciw służy od decyzji wydanych na podstawie art. 138 § 2 k.p.a., natomiast podstawą wydania decyzji autokontrolnej jest „w pierwszej kolejności" art. 54 § 3 p.p.s.a., a dopiero w drugiej – art. 138 § 2 k.p.a.[550]

Kolejną grupę aktów administracyjnych, od których sprzeciw nie przysługuje, tworzą decyzje o uchyleniu decyzji organu pierwszej instancji i przekazaniu temu organowi sprawy do ponownego rozpatrzenia, jeżeli podstawą wydania tej decyzji jest przepis szczególny niezawierający przesłanek wydania decyzji kasatoryjnej, a nie art. 138 § 2 k.p.a. Specyfika tych decyzji tkwi w tym, że inaczej niż w przypadku art. 138 § 2 k.p.a. organ odwoławczy nie jest skrępowany przesłankami ich wydania, a orzekanie kasatoryjne nie ma charakteru wyjątkowego, lecz jest „równe" innym decyzjom definitywnie kończącym postępowanie.

---

i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia (tak: M. Pułło, *Samokontrola w administracyjnym toku instancji na gruncie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego*, GSP 2005, nr 2, s. 487; A. Krawiec, *Autokontrola decyzji administracyjnej*, Kraków 2012, s. 57–58; wyrok NSA z 16.01.2015 r., I OSK 2521/13, LEX nr 1675519; odmiennie J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 214). W przypadku wydania przez organ pierwszej instancji decyzji kasacyjnej prostej, rozstrzygającej o uchyleniu zaskarżonej decyzji (bez przekazania sprawy), jej podstawę prawną stanowi art. 132 § 1 k.p.a., a nie art. 138 § 2 k.p.a. Problem dopuszczalności wniesienia sprzeciwu od tego rodzaju decyzji kontrolnej nie występuje, bo jest ona zaskarżalna odwołaniem zgodnie z art. 132 § 3 k.p.a. Dopiero jeżeli w wyniku rozpatrzenia odwołania doszłoby do wydania przez organ odwoławczy decyzji na podstawie art. 138 § 2 k.p.a., to ona mogłaby stać się przedmiotem sprzeciwu (por. K. Kaszubowski [w:] *Postępowanie odwoławcze…*, *t. I*, s. 95–96; wyrok WSA w Poznaniu z 11.03.2019 r., II SA/Po 36/19, LEX nr 2701435). O instytucji autokontroli por. również podrozdział 5.2.1 w rozdziale piątym.

[545] Wyrok WSA w Krakowie z 28.09.2010 r., II SA/Kr 553/10, LEX nr 753556; wyrok WSA we Wrocławiu z 30.01.2020 r., IV SA/Wr 436/19, LEX nr 3053457; wyrok NSA z 8.08.2008 r., II OSK 935/07, LEX nr 493164; wyrok WSA w Krakowie z 10.12.2020 r., II SA/Kr 715/20, LEX nr 3157206; wyrok NSA z 27.01.2017 r., I OSK 2601/16, LEX nr 2237703; wyrok NSA z 27.10.2015 r., II OSK 411/14, LEX nr 1987251.

[546] Wyrok WSA w Poznaniu z 31.05.2023 r., II SA/Po 29/23, LEX nr 3587348; wyrok WSA w Warszawie z 18.10.2017 r., II SA/Wa 610/17, LEX nr 2760827; wyrok WSA w Gdańsku z 11.07.2019 r., III SA/Gd 310/19, LEX nr 2769620; wyrok WSA w Gdańsku z 27.07.2017 r., III SA/Gd 229/17, LEX nr 2334411; wyrok WSA w Warszawie z 16.04.2021 r., II SA/Wa 1652/20, LEX nr 3265758; postanowienie NSA z 20.09.2012 r., II GSK 1416/12, LEX nr 1282278.

[547] A. Krawiec, *Autokontrola decyzji…*, s. 133–134.

[548] Tak: wyrok WSA w Krakowie z 11.10.2019 r., II SA/Kr 567/19, LEX nr 2728919.

[549] Tak: wyrok WSA w Poznaniu z 31.05.2023 r., II SA/Po 29/23, LEX nr 3587348; wyrok WSA w Krakowie z 10.12.2020 r., II SA/Kr 715/20, LEX nr 3157206.

[550] Wyrok WSA w Krakowie z 10.12.2020 r., II SA/Kr 715/20, LEX nr 3157206.

Tytułem przykładu można wskazać na niektóre uchwały Rady Doskonałości Naukowej[551], orzeczenie Centralnej Komisji Lekarskiej[552] bądź decyzję Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej[553]. W świetle art. 151a § 1 p.p.s.a. sprzeciw byłby nieefektywnym środkiem zaskarżenia wskazanego rodzaju decyzji, ponieważ uwzględnienie sprzeciwu wymaga stwierdzenia naruszenia art. 138 § 2 k.p.a., a przepis art. 138 § 2 k.p.a. nie stanowi podstawy wydania decyzji, lecz inny przepis szczególny.

Niejako w kontrze do powyższej konkluzji utrwalił się nurt orzeczniczy, w myśl którego sprzeciw przysługuje od decyzji organu odwoławczego o uchyleniu decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji[554]. Powołana linia abstrahuje jednak od faktu, że art. 138 § 2 k.p.a. stosowany jest w sprawach objętych zakresem ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej[555] (dalej: „u.d.i.p."), z istotnymi modyfikacjami uwzględniającymi ich specyfikę. W sprawach dostępu do informacji publicznej przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia jest warunkowane nie tyle zaistnieniem okoliczności wypełniających hipotezę normy prawnej z art. 138 § 2 k.p.a., ile faktem, że organ odwoławczy nie jest dysponentem

[551] Zgodnie z art. 193 ust. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (tekst jedn. Dz. U. 2024 r. poz. 1571 z późn. zm.): „Po rozpatrzeniu odwołania, w terminie nie dłuższym niż 6 miesięcy, RDN utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję albo uchyla ją i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi, o którym mowa w art. 178 ust. 1, tego samego albo innego podmiotu doktoryzującego". Przepis ten stosuje się, z mocy odesłania w art. 224 ust. 1 zdanie drugie tej ustawy, do postępowania wszczętego odwołaniem od uchwały o odmowie nadania stopnia doktora habilitowanego. Analogiczne rozwiązanie, niedopuszczające orzekania merytorycznego przez Centralną Komisję do spraw Stopni i Tytułów, przewidywał nieobowiązujący art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 882 z późn. zm.).

[552] Zgodnie z art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. o komisjach lekarskich podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 310 z późn. zm.): „Centralna Komisja Lekarska po rozpatrzeniu odwołania (od rejonowej komisji lekarskiej – przyp. własny): 1) utrzymuje w mocy zaskarżone orzeczenie albo 2) uchyla zaskarżone orzeczenie w całości lub w części i wydaje nowe, albo 3) uchyla zaskarżone orzeczenie i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia przez rejonową komisję lekarską" (por. również postanowienie NSA z 20.08.2020 r., I OSK 1983/18, LEX nr 3157762; postanowienie WSA w Warszawie z 9.03.2018 r., II SA/Wa 181/18, LEX nr 2746006.

[553] Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 102 z późn. zm.): „Po rozpatrzeniu odwołania, o którym mowa w art. 31 ust. 2, Prezes Instytutu Pamięci wydaje decyzję, w której: 1) utrzymuje w mocy decyzję, o której mowa w art. 31 ust. 1; 2) uchyla decyzję, o której mowa w art. 31 ust. 1, i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji". Wydanie decyzji z art. 32 ust. 1 pkt 2 cytowanej ustawy nie zostało powiązane z przesłankami określonymi w art. 138 § 2 k.p.a. (odmiennie: wyrok WSA w Warszawie z 8.01.2019 r., II SA/Wa 752/18, LEX nr 2646256). W postanowieniu WSA w Warszawie z 19.12.2017 r., II SA/Wa 1840/17, LEX nr 2595942, stwierdzono, że od omawianej decyzji nie przysługuje ani skarga, ani sprzeciw.

[554] Por. np. wyrok WSA w Rzeszowie z 22.06.2018 r., II SA/Rz 572/18, LEX nr 2569527; wyrok WSA w Kielcach z 16.10.2019 r., II SA/Ke 569/19, LEX nr 2742438; postanowienie WSA w Warszawie z 21.11.2019 r., II SA/Wa 2456/19, LEX nr 3022012; wyrok WSA w Gliwicach z 23.02.2022 r., III SA/Gl 1408/21, LEX nr 3328068; wyrok WSA w Gdańsku z 20.05.2022 r., II SA/Gd 149/22, LEX nr 3363258; w literaturze: P.M. Sitniewski, *Pouczenie o dopuszczalności wniesienia sprzeciwu od decyzji* [w:] P.M. Sitniewski, *Odmowa dostępu do informacji publicznej. Przesłanki, granice, procedura*, Warszawa 2020, LEX.

[555] Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 902 z późn. zm.

informacji publicznej[556]. Zakres odpowiedniego, z mocy art. 16 ust. 2 u.d.i.p., stosowania art. 138 § 2 k.p.a. jest wyraźnie zmodyfikowany[557]. Z uwagi na te istotne modyfikacje należałoby uznać, że efektywniejszym środkiem zaskarżenia decyzji kasatoryjnej w omawianej grupie spraw jest skarga, a nie sprzeciw. Należy także zwrócić uwagę na treść art. 21 u.d.i.p., który wyraźnie stanowi o rozpatrywaniu „skarg" (a nie sprzeciwów) w postępowaniach o udostępnienie informacji publicznej.

Zasygnalizowany wyżej art. 21 u.d.i.p. stanowi jeden z przykładów przepisów ustaw szczególnych z zakresu prawa administracyjnego, które stanowią o prawie wniesienia „skargi" (bez wskazania na dopuszczalność innego środka zaskarżenia, np. sprzeciwu). Pojawia się wątpliwość, czy tego rodzaju sformułowania *a limine* wyłączają dopuszczalność wniesienia sprzeciwu, gdy przedmiotem zaskarżenia do sądu miałaby być decyzja wydana na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. w sprawie administracyjnej załatwianej na podstawie ustawy szczególnej, w której znajduje się tego rodzaju przepis stanowiący *expressis verbis* wyłącznie o prawie do „skargi" (niewzmiankujący o sprzeciwie). W odniesieniu do przepisów uchwalonych przed wejściem w życie nowelizacji p.p.s.a. z 2017 r. i w nawiązaniu do dyrektywy *lex posterior generalis non derogat legi priori (anteriori) speciali* P. Gołaszewski zaproponował przyjęcie reguły, że decyzje kasacyjne powinny pozostać zaskarżalne skargą, nie sprzeciwem[558]. Do tego wniosku należy podejść jednak z ostrożnością. Jego przyjęcie byłoby sprzeczne z *ratio legis* sprzeciwu, któremu zależało na przyspieszeniu postępowań, co zapewne miało się odnosić także do istniejących już rozwiązań prawnych. Zresztą sam Autor zauważa, że niejednokrotnie zastrzeżenie w przepisach szczególnych możliwości „zaskarżenia decyzji skargą" było zbędne w świetle ogólnej zasady zaskarżalności decyzji administracyjnych z art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a.[559] Trudno, aby z przepisów niewnoszących nowości normatywnej wyciągać istotne konsekwencje w zakresie wykładni p.p.s.a.[560] Podobnie należy ustosunkować się do przepisów uchwalonych

[556] M. Pieńczykowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 2 kwietnia 2019 r., I OSK 1283/17*, GSP 2020, nr 2, s. 213–218; I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Komentarz do art. 16* [w:] I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2016, LEX; wyrok NSA z 2.04.2019 r., I OSK 1283/17, LEX nr 2702059; wyrok NSA z 20.06.2002 r., II SA/Lu 507/02, LEX nr 738915; wyrok NSA z 11.04.2019 r., I OSK 1344/17, LEX nr 2682206; nieco odmiennie: M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 70.

[557] M. Pieńczykowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 2 kwietnia 2019 r.…*, s. 211–220; wyrok WSA w Warszawie z 30.03.2022 r., II SA/Wa 3848/21, LEX nr 3401569.

[558] P. Gołaszewski, *Nowelizacja Kodeksu*…, s. 969.

[559] *Ibidem*.

[560] Tytułem przykładu można wskazać na art. 35 ust. 6 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 799 z późn. zm.), według którego na decyzję w sprawie kary pieniężnej w przypadku czasowego zaprzestania działalności leczniczej „przysługuje skarga do sądu administracyjnego". Trudno przyjąć, aby w sprawie decyzji kasacyjnej nie przysługiwał sprzeciw, skoro piśmiennictwo i orzecznictwo kwalifikują ten przepis jako zbędny (*vide*: J. Ciechorski, *Komentarz do art. 35* [w:] J. Ciechorski, *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz do wybranych przepisów*, LEX 2024, pkt 9; postanowienie WSA w Lublinie z

po wejściu w życie nowelizacji z 2017 r., które stanowią o możliwości wniesienia „skargi" i nie wspominają o sprzeciwie[561]. Nie wnoszą one żadnej nowości normatywnej w odniesieniu do p.p.s.a. Uprawnia to do przyjęcia, że przywołanie w treści przepisu ustawy szczególnej nazwy środka zaskarżenia „skarga" nie przesądza definitywnie o niedopuszczalności wniesienia sprzeciwu, jeżeli w postępowaniu w sprawie normowanej ustawą szczególną została wydana decyzja na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. Za wyłączeniem prawa do zaskarżenia decyzji kasacyjnej sprzeciwem, gdy spełnione są przesłanki z art. 3 § 2a i art. 64a p.p.s.a., powinny przemawiać dodatkowe systemowe lub funkcjonalne względy, a nie tylko brzmienie przepisu ustawy szczególnej[562].

Kontynuując rozważania o zakresie przedmiotowym sprzeciwu, należy wskazać, że w początkowym okresie obowiązywania nowelizacji z 2017 r. pojawiły się wątpliwości dotyczące dopuszczalności zaskarżenia sprzeciwem postanowień o charakterze kasatoryjnym wydanych na podstawie art. 138 § 2 w zw. z art. 144 k.p.a. Niektóre składy orzekające wojewódzkich sądów administracyjnych przyjęły, że po wejściu w życie ustawy nowelizującej wskazane wyżej postanowienia stały się zaskarżalne nie skargą, lecz sprzeciwem[563]. Do zbliżonych konkluzji skłaniał się także W. Piątek, przewidując jednakże, że nie zyskają one aprobaty[564]. Przewidywania Autora okazały się słuszne, a mniejszościowe zapatrywania nie doczekały się naśladowców. Współcześnie panuje zgoda, że postanowienia wydane na mocy art. 138 § 2 k.p.a. podlegają kontroli sądowej w postępowaniu ze skargi, a nie ze sprzeciwu[565]. Ten kierunek interpretacyjny jest, *de lege lata*, całkowicie trafny. Przepisy p.p.s.a. wyraźnie różnicują konstrukcje „decyzji" i „postanowienia" (np. art. 3 § 2 pkt 1 i 2, art. 145 p.p.s.a.),

22.06.2017 r., II SA/Lu 278/17, LEX nr 2375591). Decyzje wydawane na podstawie komentowanego artykułu w dacie jego uchwalenia podlegały zaskarżeniu na podstawie art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a.

[561] Por. np. art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie elektrowni szczytowo-pompowych oraz inwestycji towarzyszących (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1410 z późn. zm.), art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 22 lutego 2019 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1839 z późn. zm.).

[562] Tego rodzaju racje przemawiają np. za tym, aby decyzje wydane na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. w sprawach dostępu do informacji publicznej były zaskarżalne skargą, ponieważ przesłanki jej wydania nie są w zasadzie oparte na normie prawnej z art. 138 § 2 k.p.a.

[563] Por. np. wyrok WSA w Szczecinie z 12.12.2017 r., I SA/Sz 854/17, LEX nr 2418425; wyrok WSA w Gliwicach z 6.09.2017 r., II SA/Gl 705/17, LEX nr 2373500; wyrok WSA w Lublinie z 8.08.2018 r., II SA/Lu 163/18, LEX nr 2539700; postanowienie WSA w Lublinie z 12.09.2018 r., II SA/Lu 281/18, LEX nr 2598039.

[564] W. Piątek, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 16 lutego 2018 r., I OZ 130/18*, OSP 2018, nr 12, poz. 130.

[565] Tak np.: P. Pietrasz, J. Jagielski, J. Piecha [w:] *Prawo o postępowaniu…*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, s. 499-502; P. Gołaszewski, *Nowelizacja Kodeksu…*, s. 969; wyrok WSA w Bydgoszczy z 11.04.2018 r., II SA/Bd 1180/17, LEX nr 2533516; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 18.01.2018 r., II SA/Go 1115/17, LEX nr 2431569; wyrok NSA z 13.12.2018 r., II FSK 2408/18, LEX nr 2638805; wyrok WSA w Warszawie z 15.01.2019 r., IV SA/Wa 2741/18, LEX nr 3060240; wyrok WSA w Warszawie z 1.12.2021 r., VII SA/Wa 1518/21, LEX nr 3319433; wyrok WSA w Krakowie z 27.01.2021 r., II SA/Kr 1378/20, LEX nr 3161654; postanowienie NSA z 16.02.2018 r., I OZ 130/18, ONSAiWSA 2019, nr 3, poz. 45; wyrok NSA z 30.05.2018 r., I GSK 2146/18, LEX nr 2499981; postanowienie NSA z 29.03.2019 r., II OSK 719/19, LEX nr 2645708.

więc nie sposób uznać, iż w przypadku sprzeciwu pojęcia decyzji i postanowienia powinny być traktowane synonimicznie[566]. Już zresztą sama nazwa środka zaskarżenia („sprzeciw od decyzji") wskazuje, że jest on „dedykowany" właśnie decyzji kasacyjnej – a nie postanowieniom czy innym formom działalności administracji publicznej[567].

Jako uzupełnienie warto wskazać na dwie grupy aktów administracyjnych organów drugoinstancyjnych uchylających akty wydane w pierwszej instancji i przekazujące sprawy do ponownego rozpatrzenia, które nie będą stanowić ani przedmiotu sprzeciwu, ani przedmiotu skargi. Po pierwsze, są to rozstrzygnięcia kasatoryjne w sprawach nienależących do kognicji sądów administracyjnych, lecz przekazane sądom powszechnym[568]. Po drugie, sprzeciw nie przysługuje w sprawach wyłączonych spod właściwości sądów administracyjnych wymienionych w art. 5 p.p.s.a.

Podsumowując poczynione w niniejszym podrozdziale rozważania, trzeba wskazać, że wąsko – w porównaniu do skargi (art. 3 § 2 p.p.s.a.) – zakreślony przedmiot zaskarżenia, ograniczony do decyzji, o których mowa w art. 138 § 2 k.p.a., stanowi szczególną cechę instytucji prawnej sprzeciwu i stanowi o jego specyfice w systemie postępowania sądowoadministracyjnego[569]. Stwierdzono, że pominięcie w zakresie przedmiotowym sprzeciwu decyzji kasacyjnej wydanej w postępowaniu podatkowym art. 233 § 2 o.p. prowadzi do zróżnicowania standardów ochrony praw procesowych[570], może „budzić poważne wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości"[571] czy nawet „powodować u podmiotów występujących w postępowaniu podatkowym poczucie pozbawiania ich prawa do sądu"[572]. W. Kręcisz podniósł, że pozostawienie postanowień poza zakresem instytucji sprzeciwu uniemożliwi „zwiększenie tempa i efektywności" postępowań administracyjnych[573].

Pomimo zreferowanych zastrzeżeń literatury i pewnych inicjatyw legislacyjnych określenie przedmiotu zaskarżenia sprzeciw nie uległo zmianie od dnia wejścia w życie nowelizacji z 2017 r.[574] *De lege ferenda* słuszne są postulaty objęcia sprzeciwem decyzji

[566] Wyrok NSA z 13.12.2018 r., II FSK 2408/18, LEX nr 2638805.
[567] Wyrok NSA z 28.11.2018 r., II OSK 3168/18, LEX nr 2606861.
[568] Por. postanowienie WSA w Warszawie z 9.03.2018 r., II SA/Wa 181/18, LEX nr 2746006 i podrozdział 4.2 w rozdziale czwartym.
[569] P. Pietrasz, J. Jagielski, J. Piecha [w:] *Prawo o postępowaniu…*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, s. 497.
[570] M. Jaśkowska [w:] *Postępowanie sądowoadministracyjne*, red. M. Jaśkowska, Warszawa 2021, s. 109.
[571] P. Pietrasz, J. Jagielski, J. Piecha [w:] *Prawo o postępowaniu…*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, s. 499.
[572] M. Majak [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. A. Skoczylas, P. Szustakiewicz, Warszawa 2023, s. 182.
[573] W. Kręcisz, *Instytucja sprzeciwu…*, s. 29.
[574] Por. Komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, druk sejmowy nr 743, dostępny na stronie internetowej: https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=743 (dostęp na dzień: 20.05.2025 r.). Projekt przewidywał dodanie do p.p.s.a. art. 64f o następującej treści: „Przepisy niniejszego rozdziału stosuje się odpowiednio do postanowień organu odwoławczego o uchyleniu postanowienia

kasacyjnych wydanych w postępowaniu podatkowym, postanowień kasatoryjnych wydanych w postępowaniu administracyjnym ogólnym lub w postępowaniu podatkowym, a nawet na innego rodzaju formy działalności administracji publicznej w sprawach indywidualnych, które naruszają prawo strony do merytorycznego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki[575]. W tych rozważaniach należy utrzymać w polu widzenia ryzyko negatywnego wpływu, jaki rozszerzanie zakresu przedmiotowego sprzeciwu wywarłoby na terminowość rozpoznawania innych spraw przez sądy administracyjne[576]. Zmiany zakresu przedmiotu sprzeciwu wymagają pogłębionej i wszechstronnej analizy.

2.2.2. Szczególny charakter prawny decyzji kasacyjnej

W dalszej kolejności należy rozważyć, czy decyzja wydana na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. ma charakter na tyle szczególny w porównaniu do innego rodzaju decyzji, że uzasadnia istnienie specjalnego, „dedykowanego" jej środka zaskarżenia[577].

Przede wszystkim należy wskazać, że decyzja wydawana na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. odgrywa kluczową rolę w określeniu modelu postępowania odwoławczego[578]. W teorii prawa procesowego wskazuje się, że konstrukcja postępowania odwoławczego może zostać zrealizowana w modelu merytorycznym (apelacyjnym), modelu kasacyjnym lub w modelu mieszanym (rewizyjnym), co ściśle przekłada się na model rozstrzygnięć organu

w całości i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji". Projekt nie został uchwalony, a jego procedowanie zakończyło się na etapie prac komisyjnych.

[575] B. Stachura, *Sprzeciw od decyzji kasatoryjnej – wybrane problemy na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Procedury Administracyjne i Podatkowe" 2019, nr 2, s. 7, który *de lege ferenda* wskazuje na rozszerzenie sprzeciwu na postanowienia wydane na podstawie art. 138 § 2 w zw. z art. 144 k.p.a. R. Stankiewicz relacjonuje postulaty rozciągnięcia sprzeciwu na postanowienia wydawane na podstawie art. 61a oraz art. 149 § 3 k.p.a., jak również na decyzje odmawiające uchylenia decyzji dotychczasowej po wznowieniu postępowania (art. 151 § 1 pkt 1 k.p.a.) (por. R. Stankiewicz, *Propozycje reformy sądownictwa administracyjnego*, „Temidium" 2020, nr 1, s. 32). W ramach konsultacji projektu nowelizacji z 2017 r. wysunięto nawet propozycję, aby przedmiotem zaskarżenia sprzeciwem objąć także innego rodzaju akty nierozstrzygające sprawy indywidualnej co do istoty, np. postanowienia z art. 134 k.p.a., o zawieszeniu postępowania itd. (por. pismo Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Gdańsku z dnia 4 sierpnia 2016 r. pt. „Uwagi do projektu z dnia 4 lipca 2016 r. ustawy w sprawie zmiany ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego i niektórych innych ustaw", niepubl.).

[576] Zwłaszcza w kontekście krótkiego terminu rozpoznania sprzeciwu (art. 64d § 1 p.p.s.a.) rozszerzanie zakresu zaskarżenia sprzeciwem o kolejne kategorie aktów pogłębiałoby zjawisko tzw. dwóch prędkości postępowań sądowoadministracyjnych (por. M. Bogusz, T. Bąkowski, *Zasada dwóch prędkości w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym* [w:] *Determinanty prawa i postępowania…*, Legalis; zob. także: podrozdział 5.3.3 w rozdziale piątym).

[577] Por. uwagi W. Kręcisza, który wskazał, że decyzja z art. 138 § 2 k.p.a. „nie jest niczym nadzwyczajnym, lecz jest normalną decyzją podejmowaną w toku postępowania administracyjnego" (por. W. Kręcisz, *Instytucja sprzeciwu…*, s. 29).

[578] J. Zimmermann, *Administracyjny tok.*., s. 94.

odwoławczego: merytoryczny lub kasacyjny[579]. W odniesieniu do postępowania odwoławczego prowadzonego według przepisów k.p.a. należy przyjąć, że ma ono charakter merytoryczny i realizuje model merytorycznych – co do zasady – rozstrzygnięć organu odwoławczego[580]. Kolejne nowelizacje k.p.a. konsekwentnie dążą do wzmocnienia merytorycznego modelu postępowania odwoławczego[581]. Intencji tych dowodzi zwłaszcza nowelizacja z 2017 r. i wprowadzenie instytucji sprzeciwu, który ma zapobiegać nadużywaniu kompetencji kasacyjnych przez organy odwoławcze[582].

[579] W teorii prawa procesowego przyjmuje się, że konstrukcja postępowania odwoławczego może zostać zrealizowana w modelu apelacyjnym, modelu kasacyjnym lub w modelu mieszanym. W modelu apelacyjnym sprawa podlega merytorycznemu rozpoznaniu i rozstrzygnięciu zarówno przez organ (sąd) pierwszej instancji, a przez organ (sąd) odwoławczy. Organy obu instancji rozpatrują sprawę w jej „całokształcie". Z kolei w modelu kasacyjnym organ (sąd) drugiej instancji koncentruje się nie tyle na ponownym rozpoznaniu i rozpatrzeniu sprawy, ile na kontroli decyzji pierwszej instancji. W modelu mieszanym mogą wystąpić elementy systemu merytorycznego i kasacyjnego. Charakterystyczne dla modelu apelacyjnego orzekanie merytoryczne wymaga, aby rozstrzygnięcie organu (sądu) odwoławczego załatwiało sprawę co do jej istoty, co może nastąpić w sposób pozytywny dla przedmiotu zaskarżenia (poprzez utrzymanie zaskarżonej decyzji w mocy) albo w sposób negatywny dla przedmiotu zaskarżenia (poprzez uchylenie zaskarżonej decyzji i orzeczenia co do istoty sprawy). W orzekaniu kasatoryjnym negatywny stosunek organu (sądu) odwoławczego do przedmiotu zaskarżenia wyraża się jego uchyleniem i przekazaniem do ponownego rozpatrzenia. Organ (sąd) odwoławczy nie realizuje w modelu kasacyjnym kompetencji do ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy, lecz obowiązek ten „powraca" do organu, który podjął wadliwe rozstrzygnięcie w pierwszej instancji (por. m.in. B. Adamiak, *Model dwuinstancyjności postępowania podatkowego*, PiP 1998, nr 12, s. 53–54; *Eadem*, *Odwołanie w polskim systemie postępowania administracyjnego*, Wrocław 1980, s. 160; *Eadem* [w:] *System prawa administracyjnego procesowego, t. II, cz. 5. Weryfikacja rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, red. B. Adamiak, Warszawa 2019, s. 189; M. Sowała, *Modele postępowania odwoławczego* [w:] *Skarga przeciwkasatoryjna jako środek zwiększania reformatoryjności w orzekaniu sądów karnych odwoławczych* [w:] *Quo vadit processus criminalis? Rzeczywistość i wyzwani*a, red. A. Małolepszy, R. Olszewski, LEX 2021; D. Świecki, *Reformatoryjne orzekanie w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania karnego z 2013 roku*, PS 2014, nr 10, s. 7–8; D. Świecki, *System środków odwoławczych* [w:] D. Świecki, *Konstrukcja apelacji jako środka odwoławczego w procesie karnym*, LEX 2023; S. Hanausek, *Orzeczenie sądu rewizyjnego…*, s. 51–57; W. Siedlecki [w:] *System prawa procesowego cywilnego, t. 3…*, red. W. Siedlecki, s. 30–31; H. Knysiak-Molczyk, *Model apelacyjny, Model kasacyjny, model rewizyjny* [w:] H. Knysiak-Molczyk, *Skarga kasacyjna…*, LEX; K. Kaszubowski, *Teoretyczny model postępowania odwoławczego w ogólnym postępowaniu administracyjnym* [w:] K. Kaszubowski, *Decyzja reformatoryjna organu odwoławczego w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, LEX 2019 wraz z cyt. tamże S. Marcinkiewicz, *Kasacyjne orzeczenie…*, s. 25; por. również: W. Dawidowicz, *Zarys procesu…*, s. 163).

[580] Por. W. Dawidowicz, *Ogólne*…, s. 218-220; E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania…*, s. 184-185, 188-189; B. Dobkowska, *Zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego – aktualne problemy prawne*, R.Pr. 2024, nr 3, s. 13, 19-22; wyrok SN z 11.06.1996 r., III ARN 20/96, OSNP 1996, nr 22, poz. 330; wyrok NSA z 14.01.1993 r., SA/Wr 1384/92, ONSA 1994, nr 1, poz. 32; wyrok NSA z 2.10.2002 r., SA/Sz 2049/01, LEX nr 685414. Odmiennie na analizowane zagadnienie zapatrują się W. Chróścielewski i J.P. Tarno, zdaniem których w Polsce *de facto* funkcjonuje model orzekania kasacyjnego, a poglądy zakładające reformatoryjny model są efektem „rozmijania się teorii z praktyką" (W. Chróścielewski, J.P. Tarno [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie…*, s. 2021; por. również W. Chróścielewski, *Kasacyjny czy reformacyjny model administracyjnego postępowania odwoławczego?*, PiP 2015, nr 1, s. 7). Pogląd W. Chróścielewskiego stanowczo zanegował Z. Kmieciak (Z. Kmieciak, *Samorządowe kolegia odwoławcze a formuła instancyjności postępowania administracyjnego (na tle prawnoporównawczym)*, ST 2015, nr 6, s. 64).

[581] J. Przedańska, R. Suwaj, *Wprowadzanie modelu…*, ST 2019, nr 6, s. 22; wyrok WSA w Olsztynie z 20.07.2023 r., II SA/Ol 297/23, LEX nr 3590205.

[582] Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 5.07.2023 r., II SA/Go 276/23, LEX nr 3581995.

Z modelem administracyjnego postępowania odwoławczego łączy się zasada ogólna dwuinstancyjności, którą ustanawia art. 15 k.p.a.[583] W ujęciu materialnym dwuinstancyjność oznacza dwukrotne rozpatrzenie sprawy pod względem merytorycznym, a zatem dwukrotną ocenę i analizę dowodów, argumentów, opinii oraz żądań, a w konsekwencji wydanie takiego rozstrzygnięcia, które najlepiej odpowiada prawu, interesowi publicznemu i słusznemu interesowi strony[584]. Z kolei w ujęciu formalnym dwuinstancyjność przejawia się w konstrukcji toku instancji[585], czyli w „przejściu" z inicjatywy strony sprawy administracyjnej przez dwie instancje administracyjne[586]. Ujęcie formalne nie jest wystarczające dla uznania, że zasada dwuinstancyjności została zachowana, gdyż – jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny – „nie wystarcza stwierdzenie, że w sprawie zapadły dwa rozstrzygnięcia dwóch organów różnych stopni. Konieczne jest też, by rozstrzygnięcia te zostały poprzedzone przeprowadzeniem przez każdy z organów, który wydał decyzje, postępowania umożliwiającego osiągnięcie celów, dla których postępowanie to jest prowadzone"[587]. Sprawa, stanowiąca przedmiot postępowania, powinna być dwukrotnie rozpatrzona i rozstrzygnięta: po raz pierwszy przez organ pierwszej instancji, a po raz drugi – przez organ drugiej instancji[588]. Gwarancja dwuinstancyjności nie może być jedynie „fasadowa"[589]. Organ odwoławczy powinien nie tyle dokonać oceny prawidłowości rozstrzygnięcia organu pierwszej instancji, ile drugi raz rozważyć wszystkie aspekty faktyczne i prawne sprawy, uwzględniając stan faktyczny i zmiany prawa, które zaszły między orzekaniem w pierwszej i w drugiej instancji[590]. Organ

[583] W opinii H. Knysiak-Molczyk źródłem zasady dwuinstancyjności pośrednio jest również art. 16 k.p.a. (*Eadem*, *Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego…*, s. 339).
[584] R. Kędziora, *Komentarz do art. 15* [w:] R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, Legalis, pkt I.1.
[585] *Ibidem*.
[586] Tak: J. Zimmermann, *Administracyjny tok…*, s. 13–14. Odmienny pogląd reprezentuje Z. Kmieciak, według którego pojęcie toku instancji nie powinno być zawężane do odwołania dewolutywnego (art. 127 § 1 i 2 k.p.a.) i funkcjonuje w wielu odmianach, obejmujących np. wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy na podstawie art. 127 § 3 k.p.a. (Z. Kmieciak, *Związki instytucji…*, s. 60–61; *Idem*, *Instancyjność postępowania administracyjnego w świetle Konstytucji RP*, PiP 2012, nr 5, s. 14–15).
[587] Wyrok NSA z 12.11.1992 r., V SA 721/92, ONSA 1992, nr 3–4, poz. 95. Tezę tę wielokrotnie powtarzano w orzecznictwie i piśmiennictwie (por. B. Adamiak, *Ewolucja orzecznictwa sądowoadministracyjnego w zakresie kontroli stosowania przez organy administracji publicznej przepisów kodeksu postępowania administracyjnego*, ZNSA 2010, nr 5–6, s. 25; wyrok NSA z 6.08.2018 r., II OSK 590/18, LEX nr 2540554; wyrok NSA z 10.05.2011 r., II OSK 802/10, LEX nr 1081906; por. również uchwała SN z 1.12.1994 r., III AZP 8/94, OSNP 1995, nr 7, poz. 82).
[588] B. Adamiak, *Glosa do wyroku NSA z dnia 26 kwietnia 2000 r., III SA 1454/99*, OSP 2001, nr 2, poz. 21; *Eadem*, *Glosa do wyroku NSA z dnia 14 lutego 2006 r., II GSK 290/06*, OSP 2008, nr 2, poz. 21; wyrok NSA z 24.06.2003 r., II SA/Wr 2198/00, LEX nr 1694303; wyrok WSA w Gdańsku z 12.06.2012 r., I SA/Gd 357/12, LEX nr 1230493; wyrok NSA z 28.03.2001 r., II SA/Kr 2674/00, LEX nr 785631.
[589] Wyrok WSA w Rzeszowie z 27.09.2007 r., II SA/Rz 48/07, LEX nr 960390.
[590] J. Borkowski, *Glosa do wyroku SN z 17.04.1997 r., III RN 12/97*, OSP 1998, nr 5, poz. 99; wyrok WSA w Gliwicach z 4.08.2010 r., III SA/Gl 293/10, LEX nr 756716; wyrok WSA w Warszawie z 4.12.2018 r., I SA/Wa 935/18, LEX nr 2629216.

odwoławczy zobowiązany jest „do poprawy, uzupełnienia, wyjaśnienia i ustalenia, tego, czego nie zrobił bądź zrobił źle organ I instancji”[591]. Organ odwoławczy nie może się ograniczyć wyłącznie do kontroli decyzji, badania zgodności decyzji z prawem czy oceny zarzutów odwoławczych, lecz powinien rozstrzygnąć merytorycznie sprawę administracyjną, a więc również zbadać decyzję z punktu widzenia celowości i słuszności rozstrzygnięcia[592].

Decyzja kasacyjna tworzy gwarancje zasady dwuinstancyjności, co należy rozumieć dwojako. Z jednej strony – organ odwoławczy nie może przeprowadzić postępowania wyjaśniającego, które zmierzałoby do całkowitego „zastąpienia” i „wyręczenia” organu pierwszej instancji[593]. W ten sposób doszłoby do tylko jednokrotnego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy w instancji odwoławczej[594]. Konieczna jest wówczas kasacja zaskarżonej decyzji połączona ze zwrotem sprawy do ponownego rozpatrzenia[595]. Z drugiej strony – jeżeli organ pierwszej instancji rozpatrzył i rozstrzygnął sprawę, to organ odwoławczy nie może uchylić się od obowiązku załatwienia sprawy decyzją merytoryczną. Zasadę

[591] Wyrok WSA w Lublinie z 22.05.2014 r., II SA/Lu 826/13, LEX nr 1531470; wyrok NSA z 1.07.2005 r., OSK 1552/04, LEX nr 186587.

[592] Wyrok NSA z 15.10.1999 r., IV SA 1654/97, LEX nr 47915; wyrok NSA z 21.02.2012 r., II OSK 2720/11, LEX nr 1145626; wyrok WSA w Poznaniu z 30.08.2012 r., IV SA/Po 465/12, LEX nr 1272458; wyrok WSA w Gdańsku z 30.06.2022 r., III SA/Gd 1105/21, LEX nr 3364866; wyrok WSA w Warszawie z 16.12.2020 r., VII SA/Wa 881/20, LEX nr 3119175; wyrok WSA w Bydgoszczy z 4.06.2019 r., II SA/Bd 69/19, LEX nr 2696238. Pomimo nasycenia postępowania odwoławczego pierwiastkami merytorycznymi należy pamiętać także o jego kontrolnych (weryfikacyjnych) aspektach. Redakcja art. 138 k.p.a. podkreśla jego „pierwotnie kontrolny charakter”, gdyż wszystkie, poza art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a., rozstrzygnięcia organu odwoławczego zawierają nakaz ustosunkowania się do decyzji pierwszoinstancyjnej: poprzez jej uchylenie albo utrzymanie w mocy (wyrok WSA w Białymstoku z 9.12.2010 r., II SA/Bk 516/10, LEX nr 752341). Zdaniem Z.R. Kmiecika postępowanie odwoławcze ma dwa cele, przy czym aktualizacja i obowiązek realizacji drugiego z nich jest uzależniona od wyniku realizacji pierwszego, przy czym bezwarunkowym celem postępowania odwoławczego jest weryfikacja decyzji organu pierwszej instancji. Drugi – w postaci merytorycznego załatwienia sprawy – nie zaktualizuje się, gdy postępowanie przed organem pierwszej instancji obarczone jest wadliwością wymagającą jego ponownego przeprowadzenia (Z.R. Kmiecik, *Dwuinstancyjność ogólnego postępowania administracyjnego w świetle przepisów Konstytucji RP i Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Annales UMCS” 2017, nr 1, s. 94; por. też: K. Kaszubowski [w:] *Postępowanie odwoławcze*…, t. I, s. 127–128; S. Marcinkiewicz, *Kasacyjne orzeczenie…*, s. 21; A. Wiktorowska, *Zasada ogólna dwuinstancyjności w postępowaniu administracyjnym (refleksje na marginesie powstania kolegiów odwoławczych przy sejmikach samorządowych)*, ST 1995, nr 6, s. 84; J. Smarż, *Cel i charakter zasady dwuinstancyjności postępowania* [w:] *Zasada dwuinstancyjności postępowania w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*… , LEX). Dwoistość celów postępowania odwoławczego dostrzega również J. Zimmermann, ale zasadnie podkreśla, że prawodawca „preferuje cel merytoryczny, który jest sensem i największą wartością odwołania” (J. Zimmermann, *Czy schyłek odwołania administracyjnego?*, GSP 2020, nr 2, s. 141). Decyzja kasacyjna realizuje wyłącznie cel kontrolny postępowania odwoławczego. Cel merytoryczny pozostaje niespełniony z uwagi na wadliwość postępowania przed organem pierwszej instancji, której organ odwoławczy nie może sanować bez uszczerbku dla zasady dwuinstancyjności.

[593] W. Chróścielewski, *Zmiany w zakresie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego i prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, które weszły w życie w 2011 r.*, ZNSA 2011, nr 4, s. 19; P. Sobotko, *Glosa do wyroku WSA z dnia 30 kwietnia 2018 r., II SA/Rz 1237/17*, GSP 2019, nr 4, s. 26; wyrok WSA w Warszawie z 19.03.2020 r., II SA/Wa 411/20, LEX nr 3041299; wyrok WSA w Poznaniu z 9.10.2009 r., II SA/Po 619/09, LEX nr 572504; wyrok WSA w Lublinie z 7.09.2022 r., II SA/Lu 515/22, LEX nr 3426277.

[594] Wyrok WSA w Gliwicach z 16.04.2008 r., IV SA/Gl 1138/07, LEX nr 510096.

[595] Wyrok WSA w Rzeszowie z 4.05.2022 r., II SA/Rz 180/22, LEX nr 3354189.

dwuinstancyjności narusza zarówno niezasadne wydanie decyzji kasatoryjnej, gdy niespełnione są przesłanki z art. 138 § 2 k.p.a., jak i niezasadne wydanie innego rodzaju decyzji, gdy przesłanki z art. 138 § 2 k.p.a. są spełnione. Sprzeciw jest środkiem prawnym służącym kontroli pierwszej postaci naruszenia zasady dwuinstancyjności[596]. Z kolei niezasadne niewydanie decyzji kasatoryjnej i wydanie zamiast niej decyzji z art. 138 § 1 pkt 1–3 k.p.a. podlega kontroli sądu w sprawie ze skargi na decyzję. Kontrola sądowa każdego rodzaju decyzji organu odwoławczego zawsze powinna obejmować ocenę poszanowania zasady dwuinstancyjności[597].

Zasadę ogólną dwuinstancyjności postępowania administracyjnego należy rozpatrywać w kontekście konstytucyjnym[598]. Zgodnie z art. 78 ust. 1 Konstytucji RP: „Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa”[599]. Standard wyprowadzony z art. 78 Konstytucji RP wymaga, aby ustawowy środek zaskarżenia cechowała dostępność i efektywność[600]. Konstrukcja prawna środka zaskarżenia „musi stwarzać realną możliwość oceny pierwszoinstancyjnego rozstrzygnięcia i dokonania jego uchylenia bądź zmiany”[601]. Efektywny środek odwoławczy „powinien umożliwiać merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy w postępowaniu odwoławczym. Gwarancje takie zapewnia postępowanie apelacyjne, a nie kasacyjne. Dotyczy to w szczególności możliwości przeprowadzenia postępowania

[596] B. Adamiak [w:] *System prawa administracyjnego procesowego, tom II, cz. 5*…, s. 209.
[597] Wyrok WSA w Warszawie z 11.10.2016 r., IV SA/Wa 1100/16, LEX nr 2782978.
[598] M. Surma, *Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego w aspekcie wybranych zagadnień teoretycznoprawnych*, „Casus” 2002, nr 25, s. 19–20; E. Ochendowski, *Refleksje na temat dwuinstancyjności postępowania administracyjnego* [w:] *Samorządowe kolegia odwoławcze jako gwarant prawa do dobrej administracji*, red. K. Sieniawska, Warszawa 2009, s. 265; M. Bogusz, *Zasada dwuinstancyjności a zasada zaskarżalności rozstrzygnięć wydawanych w postępowaniu administracyjnym w pierwszej instancji (uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, GSP 2017, nr 2, s. 663; H. Knysiak-Molczyk, *Dwuinstancyjność postępowania*…, s. 342.
[599] Zdaniem B. Adamiak z art. 78 ust. 1 Konstytucji RP wynika wymóg ukształtowania postępowania administracyjnego jako dwuinstancyjnego (B. Adamiak, *Konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego* [w:] *Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w postępowaniu administracyjnym*, red. C. Martysz, A. Matan, Kraków 2005, s. 25–26; tak też np.: S. Presnarowicz, *Zaskarżanie decyzji podatkowych jako konstytucyjny środek ochrony wolności i praw obywatelskich podatnika* [w:] *Filozoficzne i teoretyczne zagadnienia demokratycznego państwa prawa*, red. M. Andruszkiewicz, A. Breczko, S. Oliwniak, Białystok 2015, s. 376; J. Kornecki, *Samorządowe kolegia odwoławcze w świetle przyszłości zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego w Polsce*, „Casus” 2012, nr 63, s. 57). Zgoła odmiennie twierdzi Z. Kmieciak – według tego Autora przepis ten nie stanowi o dwuinstancyjnym układzie postępowania (jak np. art. 176 Konstytucji RP w odniesieniu do postępowania sądowego), lecz – *verba legis* – o „prawie każdej ze stron do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji” (*Idem*, *Oblicza nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego (w odpowiedzi prof. Janowi Zimmermannowi)*, PiP 2018, nr 2, s. 97–110; podobnie: J. Wegner-Kowalska, *Instancyjność postępowania administracyjnego w świetle projektu nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Samorządowe kolegia odwoławcze w systemie administracji publicznej*, red. R. Tucholski, J. Jaśkiewicz, A. Mikos-Sitek, Warszawa 2016, s. 134; wyrok TK z 13.11.2003 r., K 51/02, OTK-A 2003, nr 8, poz. 86).
[600] Wyrok TK z 15.12.2008 r., P 57/07, OTK-A 2008, nr 10, poz. 178.
[601] *Ibidem*; wyrok TK z 25.03.2014 r., SK 25/13, OTK-A 2014, nr 3, poz. 33; wyrok TK z 25.07.2013 r., SK 61/12, OTK-A 2013, nr 6, poz. 84; wyrok TK z 14.05.2013 r., P 27/12, OTK-A 2013, nr 4, poz. 41; wyrok TK z 6.12.2011 r., SK 3/11, OTK-A 2011, nr 10, poz. 113.

dowodowego”[602]. Redukcja kompetencji organu odwoławczego wyłącznie do kasacji nie spełnia standardu wynikającego z art. 78 ust. 1 Konstytucji RP[603]. To ogólne ujęcie efektywności w płaszczyźnie prawa do zaskarżenia decyzji administracyjnej wydanej przez organ pierwszej instancji spotyka się z aprobatą nauki o postępowaniu administracyjnym[604]. Jak podkreśla M. Bogusz, „kompetencje organu rozpatrującego środek zaskarżenia nie mogą stanowić wycinka, fragmentu kompetencji organu rozstrzygającego sprawę w pierwszej instancji”[605].

W konsekwencji, organ drugiej instancji zobligowany jest do orzekania na etapie postępowania odwoławczego o istocie sprawy[606]. Kompetencja kasatoryjna organu odwoławczego przewidziana w art. 138 § 2 k.p.a. „dopełnia” model merytoryczny[607]. Decyzji z art. 138 § 2 k.p.a. przypisuje się przymiot wyjątkowości[608]. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie utrwalił się pogląd, zgodnie z którym przesłanki wydania tej decyzji nie

[602] A. Zieliński, *Konstytucyjny standard instancyjności postępowania sądowego*, PiP 2005, nr 11, s. 7–8; wyrok TK z 12.06.2002 r., P 13/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 42.
[603] P. Sarnecki, *Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego w świetle zasad Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, „Casus” 2008, nr 50, s. 12; odmiennie: M. Szewczyk, *Jurysdykcyjne postępowanie administracyjne i rola w nim samorządowych kolegiów odwoławczych*, „Casus” 2002, nr 25, s. 10.
[604] R. Stankiewicz, *Nowy model środków zaskarżenia po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 r.*, „Studia Iuridica” 2018, t. 78, s. 416–417.
[605] M. Bogusz, *Zasada dwuinstancyjności…*, s. 665.
[606] C. Martysz, *Rola orzecznictwa samorządowych kolegiów odwoławczych w kształtowaniu nowych pojęć, konstrukcji i instytucji prawnych* [w:] *Orzecznictwo w systemie prawa. II Konferencja Naukowa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego oraz Wolters Kluwer Polska. Gdańsk, 17–18 września 2007*, red. T. Bąkowski, K. Grajewski, J. Warylewski, Warszawa 2008, LEX; por. również wyrok WSA w Lublinie z 4.11.2004 r., II SA/Lu 437/04, LEX nr 814952. Judykatura wskazuje: „To organ odwoławczy ma podjąć wszelkie, oczywiście możliwe kroki, do merytorycznego załatwienia sprawy, a nie uwalniać się od obowiązku orzekania przekazaniem sprawy organowi pierwszej instancji” (tak: wyrok WSA w Rzeszowie z 9.11.2010 r., II SA/Rz 823/10, LEX nr 754699).
[607] J.P. Tarno, *Uprawnienia decyzyjne organu odwoławczego w świetle znowelizowanego art. 138 k.p.a.* [w:] *Analiza i ocena zmian kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010–2011*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, G. Sibiga, Warszawa 2012, s. 220.
[608] B. Adamiak, *Odwołanie w polskim systemie…*, s. 165; M. Szmalc, *Znaczenie kontroli instancyjnej w postępowaniu administracyjnym* [w:] *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego. Warszawa–Dębe, 23–25 września 2002 r.*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003, s. 636–637; wyrok WSA w Bydgoszczy z 8.12.2015 r., II SA/Bd 954/15, LEX nr 1965364.

mogą być interpretowane rozszerzająco – *exceptio est strictissimae interpretationis*[609]. Jak wskazał J. Zimmermann, „wybór" orzekania kasatoryjnego jest zawsze „wyborem wyjątku"[610].

Nowelizacja z 2017 r. wiązała się z odejściem od koncepcji bezwzględnej dwuinstancyjności postępowania administracyjnego[611]. Projektodawca nowelizacji z 2017 r. uznał, że dwuinstancyjność postępowania administracyjnego należy w świetle art. 78 Konstytucji RP rozumieć „jako uprawnienie strony do żądania dwukrotnego merytorycznego rozpoznania jej sprawy", jednocześnie podkreślając, że brakuje „dostatecznego uzasadnienia realizowanie zasady dwuinstancyjności wbrew woli strony (lub zgodnej woli stron) postępowania administracyjnego"[612].

Za wyjątkowym charakterem decyzji kasacyjnej przemawia jej umiejscowienie w art. 138 k.p.a. R. Sawuła zauważył, że nieprzypadkowo k.p.a. możliwość wydania decyzji kasacyjnej połączonej ze zwrotem sprawy do ponownego rozpatrzenia przewiduje dopiero po wymienieniu w art. 138 § 1 k.p.a. innych kompetencji decyzyjnych organu odwoławczego i w odrębnej normie (art. 138 § 2 k.p.a.)[613]. Wnioskując *a rubrica*, za zasadę należy przyjąć zakończenie postępowania odwoławczego według jednego z rozstrzygnięć z art. 138 § 1 pkt 1–3 k.p.a., a za wyjątek – na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.[614] Należy zauważyć, że art. 138 § 1 pkt 1–3 k.p.a. zawiera rozstrzygnięcia o zróżnicowanym charakterze zarówno merytorycznym (np. pkt 1 czy pkt 2 *in principio*), jak i niemerytorycznym (np. pkt 2 *in fine* czy pkt 3). Mimo tak zróżnicowanego charakteru ustawodawca nie zdecydował się jednak wyodrębnić rozstrzygnięć

---

[609] Por. np.: E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania*…, s. 189; B. Adamiak, *Orzeczenie organu odwoławczego w polskim systemie postępowania administracyjnego*, AUWr 1979, nr 430, s. 79–80; Z. Janowicz, *Glosa do uchwały 7 sędziów z dnia 13 stycznia 1983 r., III AZP 7/82*…, s. 142; B. Zaręba-Teterycz, *Decyzja kasacyjna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, PPP 2018, nr 11, s. 92; wyrok NSA z 6.09.2001 r., II SA/Gd 2235/99, LEX nr 76091; wyrok NSA z 13.05.1999 r., IV SA 723/97, LEX nr 47269; wyrok NSA z 6.01.1999 r., IV SA 2246/97, LEX nr 46694; wyrok NSA z 20.04.2018 r., I OSK 2846/17, LEX nr 2592335. Odmiennie stwierdza A. Wróbel, argumentując, że wszystkie przepisy k.p.a. jako przepisy procesowe „powinny być interpretowane ściśle", wobec czego „brak podstaw do przyjęcia, że znaczenie niektórych z tych przepisów może być ustalane w drodze wykładni rozszerzającej, zaś w odniesieniu do innych przepisów wykładnia tego rodzaju byłaby zakazana" (*Idem*, *Komentarz do art. 138* [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany…*, pkt VI.15; podobnie W. Kręcisz, *Instytucja sprzeciwu*…, s. 29–30).

[610] J. Zimmermann, *Znaczenie uzasadnienia rozstrzygnięcia organu administracji publicznej dla orzecznictwa sądowoadministracyjnego*, ZNSA 2010, nr 5–6, s. 519.

[611] J. Przedańska, R. Suwaj, *Samorządowe kolegia odwoławcze – ostatni bastion niezależności w administracji publicznej?*, ST 2020, nr 5, s. 16. Omówiona zmiana paradygmatu zasady dwuinstancyjności spotkała się z krytyką części doktryny (np. J. Groniak, *Ograniczenie ochrony praw jednostki w postępowaniu administracyjnym w związku z modyfikacją zasady dwuinstancyjności postępowania* [w:] *Ochrona praw jednostki w postępowaniu administracyjnym i podatkowym*, red. S. Fundowicz, P. Możyłowski, T. Stanisławski, Radom 2018, s. 75, 79; J. Zimmermann, *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 2017, nr 8, s. 15–19).

[612] Uzasadnienie nowelizacji z 2017 r., s. 58-59.

[613] R. Sawuła, *Kilka uwag w sprawie nowego brzmienia art. 138 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego*, ATDP 2011, nr 1, s. 12.

[614] Por. Z. Janowicz, *Komentarz do art. 138 Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Komentarz*, Warszawa 1996, LEX, pkt 1, pkt 5.

merytorycznych i niemerytorycznych w oddzielne paragrafy – osobno przewidział jedynie rozstrzygnięcie kasatoryjne z przekazaniem sprawy do ponownego rozpatrzenia[615]. Jak zaś wcześniej wskazano, rozwiązanie z art. 138 § 2 k.p.a. odróżnia na tle decyzji wymienionych w § 1 rozstrzygnięcie o przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia. W przeciwieństwie do decyzji z § 1, decyzja kasatoryjna nie kończy definitywnie „postępowania w sprawie", lecz na nowo otwiera administracyjny tok instancji. Biorąc więc pod uwagę umiejscowienie poszczególnych rodzajów decyzji organu odwoławczego w art. 138 k.p.a., można próbować bronić poglądu, że zasadą powinno być definitywne „domknięcie" administracyjnego toku instancji i „finalne" zakończenie postępowania w sprawie. Cel merytoryczny dalej powinien być priorytetem, lecz jeżeli uwarunkowania faktyczne i prawne nie pozwalają go zrealizować, to nad niemerytoryczną decyzją z paragrafu drugiego „pierwszeństwo" powinny mieć niemerytoryczne decyzje z § 1 pkt 2 *in fine* lub pkt 3, aby zbędnie nie przedłużać postępowania w sprawie. Wówczas, gdy nie istnieje możliwość orzekania merytorycznie, organ odwoławczy powinien dążyć do definitywnego „domknięcia" i zakończenia postępowania, wydając decyzję niemerytoryczną, zamiast odwlekać zakończenie postępowania w sprawie, nakazując ponownie prowadzić je organowi pierwszej instancji. W stosunku do tak pojętej zasady decyzja kasatoryjna również będzie wyjątkiem[616]. Na tle rodzajów decyzji z art. 138 § 1 k.p.a. decyzji kasacyjnej zasadnie można zarzucić, że utrzymuje niepewność obrotu prawnego i sytuacji prawnej stron (strony)[617]. Decyzja kasacyjna nie tylko nie rozstrzyga sprawy, lecz ponadto nie kończy postępowania w sprawie; „ona tylko kończy postępowanie w danej instancji"[618].

Wyjątkowy charakter decyzji kasacyjnej – jako decyzji niemerytorycznej – wynika również z przyjętej w art. 104 § 1 k.p.a. koncepcji decyzji administracyjnej. Z układu redakcji tego przepisu możliwe jest odczytanie preferencji ustawodawcy, który wydanie decyzji celem załatwienia sprawy co do istoty (art. 104 § 1 *ab initio*) traktuje jako zasadę, a inne przyczyny

[615] Przepis art. 138 § 4 k.p.a. dotyczy sytuacji specyficznej, niedającej się zakończyć z przyczyn technicznych na etapie postępowania odwoławczego.

[616] Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że: „zasadą jest rozpoznanie sprawy i jej zakończenie przez organ odwoławczy (art. 138 § 1 pkt 1–3 k.p.a.), a uchylenie decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania organowi I instancji jest sytuacją wyjątkową (art. 138 § 2 k.p.a.)" (wyrok NSA z 26.05.2023 r., III OSK 2319/21, LEX nr 3569857).

[617] Wyrok WSA w Krakowie z 29.08.2023 r., III SA/Kr 1217/23, LEX nr 3604065. Odwołując się do „racjonalności" jako wartości procesowej, J. Zimmermann stwierdził, że znacznie bardziej służy jej ostateczne zakończenie sprawy w drugiej instancji niż prowadzenie nowego postępowania od początku (J. Zimmermann, *Aksjologia administracyjnego toku instancji* [w:] *Samorządowe kolegia odwoławcze jako gwarant prawa do dobrej administracji*, red. K. Sieniawska, Warszawa 2009, s. 65).

[618] J. Zimmermann, *O sprawie administracyjnej* [w:] J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, LEX; podobnie wyrok WSA w Krakowie z 30.01.2023 r., II SA/Kr 1494/22, LEX nr 3513563.

usprawiedliwiające orzekanie w formie decyzji – jako wyjątek (art. 104 § 1 *in fine*)[619]. Podobnie W. Jakimowicz stwierdził, że zasadą jest materialne rozumienie decyzji, a wyłącznie formalne znaczenie decyzji administracyjnej – wyjątkiem, który nie może być interpretowany rozszerzająco[620].

Z opisaną na tle art. 104 § 1 k.p.a. koncepcją preferencji merytorycznej decyzji administracyjnej koresponduje wykładnia art. 7 k.p.a. W myśl tego przepisu: „W toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli". W literaturze dostrzeżono, że art. 7 k.p.a. zobowiązuje organ administracji publicznej do „dążenia do załatwienia sprawy"[621]. W. Dawidowicz nie tylko uznał za zasadne wyodrębnienie na tej podstawie kolejnej zasady ogólnej postępowania administracyjnego w postaci „zasady dążenia organu prowadzącego do załatwienia sprawy", lecz także podniósł tę zasadę nawet do rangi „kluczowej". Zdaniem powołanego Badacza „nakazuje ona dbać o skuteczność prowadzonego postępowania, tzn. zmierzać do osiągnięcia celu, którym jest rozstrzygnięcie sprawy" administracyjnej[622]. Echa przywołanej wypowiedzi W. Dawidowicza wybrzmiały w orzecznictwie Sądu Najwyższego, który uznał, że strona ma prawo do merytorycznego rozstrzygnięcia, natomiast wszelkie odstępstwa od tej reguły nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej[623]. Normę z art. 7 k.p.a. stosuje się w postępowaniu odwoławczym, co – jak zasadnie zwrócił uwagę R. Sawuła – „nakłada na organ odwoławczy obowiązek dążenia do załatwienia sprawy *in merito*"[624]. Decyzja kasacyjna stanowi wyjątek od tak rozumianej dyrektywy płynącej z art. 7 k.p.a.[625]

Decyzja kasacyjna, jako gwarancja dwuinstancyjności, dobrze obrazuje istnienie stanu kolizji dwuinstancyjności z inną zasadą procesową, jaką jest szybkość[626]. Przepis art. 138 § 2 k.p.a. traktowany jest jako wyjątek od zasady szybkości wyrażonej w art. 12 § 1–2 k.p.a.[627]

---

[619] Wyrok WSA w Krakowie z 12.06.2006 r., II SA/Kr 2806/02, LEX nr 700619.
[620] W. Jakimowicz, *Problem definiowania pojęcia…*, s. 48.
[621] W. Dawidowicz, *Zarys procesu…,* s. 38; *Idem*, *Postępowanie administracyjne…*, s. 90; R. Sawuła, *Zapomniana zasada ogólna Kodeksu postępowania administracyjnego – nakaz dążenia organu prowadzącego postępowanie do załatwienia sprawy* [w:] *Determinanty prawa i postępowania*…, Legalis.
[622] W. Dawidowicz, *Zarys procesu…*, s. 38; *Idem*, *Postępowanie administracyjne…*, s. 90.
[623] Wyrok SN z 11.06.1996 r., III ARN 20/96, OSNP 1996, nr 22, poz. 330.
[624] R. Sawuła, *Glosa do wyroku NSA z dnia 8 listopada 2011 r., II OSK 1564/10*, OSP 2013, nr 4, s. 279; podobnie: wyrok WSA w Szczecinie z 14.06.2018 r., II SA/Sz 451/18, LEX nr 2514042.
[625] Wyrok WSA w Rzeszowie z 10.02.2010 r., II SA/Rz 1005/09, LEX nr 635765.
[626] K. Samulska, *Zasady postępowania administracyjnego na tle zasad ogólnych prawa* [w:] K. Samulska, *Zasada szybkości postępowania administracyjnego w prawie polskim*, Warszawa 2017, Legalis.
[627] Por. podrozdział 1.4.5 w rozdziale pierwszym.

Właściwe zastosowanie art. 138 § 2 k.p.a. jest sztuką prawidłowego wyważenia wartości dwuinstancyjności i szybkości[628]. Instytucję orzekania kasatoryjnego cechuje więc silne zakorzenienie aksjologiczne, które budzi rozbieżne oceny doktryny i orzecznictwa. Można napotkać zarówno preferencję dwuinstancyjności kosztem szybkości[629], jak i stanowisko, w myśl którego szybkości nie należy przedkładać nad dwuinstancyjność[630]. Niewątpliwie żadna z wartości procesowych nie powinna być zignorowana przy orzekaniu przez organ *ad quem*[631]. B. Adamiak zasadnie podkreśliła, że sprzeciw jako szczególny środek zaskarżenia decyzji kasacyjnej jest gwarancją zarówno prewencyjną, jak i represyjną przestrzegania zasady merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu odwoławczym[632].

W świetle powyższych rozważań należy przyjąć, że decyzja kasacyjna ma – na tle innych rozstrzygnięć organu odwoławczego – charakter wyjątkowy. Owa wyjątkowość legitymizuje intencje projektodawców nowelizacji z 2017 r., aby decyzja kasacyjna kontrolowana w postępowaniu inicjowanym nowym, odrębnym środkiem zaskarżenia.

2.2.3. Przesłanki wydania decyzji kasacyjnej

Teza o szczególnym charakterze decyzji kasacyjnej znajduje potwierdzenie w okoliczności, że tylko w stosunku do tej decyzji organu odwoławczego ustawodawca wskazał wprost na przesłanki jej wydania[633]. Przesłanki te określono metodą enumeracji pozytywnej (art. 138 § 2 k.p.a.), zawężoną dodatkowo enumeracją negatywną (art. 138 § 2b w zw. z art. 136 § 2–3 k.p.a.). Ustawodawca wyraźnie dąży do ograniczenia sytuacji objętych hipotezą normy prawnej z art. 138 § 2 k.p.a., ograniczając dyskrecjonalność organu w ocenie możliwości orzekania kasacyjnego. Pozostałe rozstrzygnięcia organu odwoławczego,

[628] M. Oleś, *Aksjologia administracyjnego toku instancji jako instrumentu ochrony podmiotu administrowanego w zetknięciu z jurysdykcyjnym działaniem organu administracji publicznej* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego, t. 1*…, LEX.
[629] Wyrok WSA w Krakowie z 22.11.2010 r., II SAB/Kr 118/10, Legalis; tak też WSA w Szczecinie w wyroku z 4.08.2011 r., I SA/Sz 518/11, Legalis [za:] K. Samulska, *Zasady postępowania administracyjnego na tle zasad ogólnych prawa* [w:] K. Samulska, *Zasada szybkości…*, Legalis; por. również J. Zimmermann, który stwierdza, że niedopuszczalne jest stawianie „zasady dwuinstancyjności (…) na jednej linii z takimi wartościami, jak szybkość i prostota postępowania" (*Idem*, *O instancyjności* [w:] J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania administracyjnego*…, LEX).
[630] Z. Kmieciak, *Zarys teorii postępowania*…, s. 384; tak również E. Szewczyk, M. Szewczyk, *O potrzebie ograniczenia…*, s. 119–120.
[631] Wyrok WSA w Białymstoku z 18.06.2019 r., II SA/Bk 289/19, LEX nr 2703470.
[632] B. Adamiak [w:] *System prawa administracyjnego procesowego, t. II, cz. 5*…, s. 209.
[633] B. Adamiak, *Komentarz do art. 138* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks…*, Legalis, pkt 15; K. Glibowski, *Komentarz do art. 138* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2023, Legalis, pkt IV.1.

wymienione w art. 138 § 1 k.p.a., oparto na metodzie klauzuli generalnej, bez wyraźnego określenia przesłanek ich wydania[634].

Przesłanki wydania decyzji kasacyjnej stanowią kategorię przesłanek procesowych. W płaszczyźnie rozważań ogólnoteoretycznych o postępowaniu administracyjnym M. Kamiński wśród przesłanek procesowych wyróżnia pojęcie przesłanek procesowych, które obejmuje warunki dopuszczalności postępowania administracyjnego i dopuszczalności czynności administracyjnoprawnych – podejmowanych zarówno przez organy administracji publicznej (np. wydanie decyzji), jak i przez strony lub podmioty na prawach stron (np. wniesienie odwołania)[635]. Czerpiąc z ustaleń K. Kaszubowskiego, należy wyróżnić przesłanki ogólne i przesłanki szczególne wydania decyzji kasacyjnej[636]. Do przesłanek ogólnych należą: 1) przesłanki dopuszczalności wszczęcia i prowadzenia postępowania administracyjnego w ogóle (tj. czy postępowanie było dopuszczalne przed organem pierwszej instancji); 2) przesłanki dopuszczalności wszczęcia i prowadzenia postępowania przed organem odwoławczym, które odnoszą się nie tylko do decyzji z art. 138 § 2 k.p.a., lecz także do innych decyzji organu odwoławczego. Z kolei przesłanki szczególne dotyczą wyłącznie dopuszczalności wydania decyzji kasacyjnej. W tym podziale można wskazać rozróżnienie przesłanek wydania decyzji kasacyjnej na przesłanki pozytywne – czyli takie, które muszą zaistnieć, aby wydanie decyzji kasatoryjnej było możliwe, oraz negatywne – których wystąpienie wyklucza dopuszczalność jej wydania[637].

Rozpoczynając analizę od przesłanek dopuszczalności postępowania administracyjnego, należy przyjąć, że przesłanką dopuszczalności postępowania administracyjnego jest istnienie sprawy administracyjnej[638]. Piśmiennictwo nie opracowało zgodnej definicji „sprawy administracyjnej". W. Dawidowicz rozumiał ją jako „zespół okoliczności faktycznych i prawnych, w których organ administracji państwowej stosuje normę prawa administracyjnego w celu ustanowienia po stronie określonego podmiotu (podmiotów) sytuacji prawnej w postaci udzielenia (odmowy udzielenia) żądanego uprawnienia albo

[634] O typologii rozwiązań ustawodawczych w zakresie określenia podstaw orzekania kasatoryjnego por. S. Marcinkiewicz, *Kasacyjne orzeczenie*…, s. 38.
[635] M. Kamiński [w:] *System prawa administracyjnego procesowego, t. II, cz. 3. Czynności procesowe w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, Warszawa 2021, s. 47–72. Por. także rozważania o pojęciu przesłanek procesowych zawarte w podrozdziale 4.1 rozdziału czwartego.
[636] K. Kaszubowski, *Kategorie przesłanek wydania decyzji reformatoryjnej przez organ odwoławczy* [w:] *Decyzja reformatoryjna organu odwoławczego w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2019, LEX. Autor rozważał przesłanki wydania decyzji reformatoryjnej.
[637] *Ibidem*.
[638] *Ibidem*.

w postaci obciążenia z urzędu określonym obowiązkiem"[639]. W judykaturze wskazano na cztery konstytutywne elementy podmiotowe: stronę i organ administracji publicznej, a także elementy przedmiotowe: normę prawa materialnego podlegająca indywidualizacji i konkretyzacji w drodze decyzji administracyjnej oraz stan faktyczny, do którego norma ta znajduje zastosowanie[640]. W postępowaniu administracyjnym nadzwyczajnym przedmiotem jest sprawa weryfikacyjna, czyli sprawa administracyjna procesowa, a nie scharakteryzowana wyżej sprawa administracyjna materialna, charakterystyczna dla postępowania zwyczajnego[641]. Brak któregokolwiek z elementów konstrukcji „sprawy" skutkuje niedopuszczalnością postępowania administracyjnego[642]. Jeżeli brak sprawy administracyjnej zostanie ustalony na etapie postępowania odwoławczego, to – zgodnie z art. 138 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a. – organ odwoławczy powinien wydać decyzję o uchyleniu zaskarżonej decyzji i umorzeniu postępowania pierwszoinstancyjnego[643]. Zastosowanie art. 138 § 2 k.p.a. nie jest dopuszczalne, ponieważ nie istnieje „sprawa", którą powinien ponownie rozpatrywać organ pierwszej instancji[644].

Kolejna grupa ogólnych przesłanek procesowych wydania decyzji kasacyjnej wiąże się z dopuszczalnością przeprowadzenia postępowania odwoławczego przed organem drugiej instancji. Zgodnie z art. 134 *in fine* k.p.a. przyczyną niedopuszczalności postępowania odwoławczego jest uchybienie terminowi do jego wniesienia[645]. Ponadto niedopuszczalność odwołania może wynikać z przyczyn o charakterze zarówno przedmiotowym, jak i podmiotowym[646]. Niedopuszczalność odwołania z przyczyn przedmiotowych obejmuje m.in. przypadki braku decyzji oraz przypadki wyłączenia przez przepisy prawa możliwości

[639] W. Dawidowicz, *Zarys procesu*..., s. 7–8. K. Jandy-Jendrośka i J. Jendrośka uznali, że sprawa administracyjna stanowi „pewną konkretną sytuację życiową, w której interes indywidualny i interes społeczny mają znaleźć wyraz na podstawie prawa administracyjnego w formie władczego rozstrzygnięcia po przeprowadzeniu określonego prawem postępowania" (K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, *System jurysdykcyjnego postępowania…*, s. 195–196; K. Gruszecki, *Pojęcie sprawy administracyjnej w polskim postępowaniu administracyjnym*, ST 2005, nr 11, s. 35). F. Longchamps uważał, że sprawa administracyjna stanowi przedmiot stosunku prawnego między organem administracji publicznej a stroną postępowania administracyjnego (*Idem*, *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, AUWr 1964, Prawo XII, s. 45; por. również: T. Woś, *Pojęcie „sprawy" w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego*, AUWr 1990, Prawo CLXVIII, s. 334; T. Kiełkowski, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004, s. 35).

[640] Wyrok NSA z 2.12.2016 r., I OSK 280/15, LEX nr 2169816.

[641] B. Adamiak, *Przedmiot postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej*, PiP 2001, nr 8, s. 29–30; por. również: M. Kamiński, *Elementy konstytutywne sprawy administracyjnej weryfikacyjnej*, CASUS 2015, nr 3, s. 29-36.

[642] Wówczas – w zależności m.in. od przyczyny niedopuszczalności i momentu jej wystąpienia – organ wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania (art. 61a § 1 k.p.a.), zwraca podanie (art. 66 § 3 k.p.a.) lub wydaje decyzję o umorzeniu postępowania (art. 105 § 1 k.p.a.).

[643] Wyrok NSA z 8.10.2013 r., II OSK 1071/12, LEX nr 1559283.

[644] Por. podrozdział 5.3.5 w rozdziale piątym.

[645] Termin do wniesienia odwołania wynosi 14 dni (art. 129 § 2 k.p.a.).

[646] Wyrok WSA w Olsztynie z 15.12.2011 r., II SA/Ol 841/11, LEX nr 1095904.

zaskarżenia decyzji w toku instancji[647]. Niedopuszczalne jest wniesienie odwołania od decyzji ostatecznej, np. po skutecznym zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania[648]. Niedopuszczalność podmiotowa stanowi konsekwencję uznania, że wnoszący odwołanie nie posiada statusu strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. lub nie ma zdolności do czynności prawnych[649]. Przesłanki dopuszczalności postępowania odwoławczego muszą pozostać aktualne do czasu jego zakończenia. Jeżeli przestaną istnieć, np. w rezultacie skutecznego cofnięcia odwołania, wówczas postępowanie odwoławcze powinno zostać umorzone zgodnie z art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a.[650] Niedopuszczalność postępowania odwoławczego powoduje, że zarówno orzekanie kasatoryjne, jak i orzekanie merytoryczne przez organ odwoławczy staje się niedopuszczalne.

Przesłanki szczególne wydania decyzji kasacyjnej można podzielić na przesłanki pozytywne, które określa art. 138 § 2 k.p.a., i przesłanki negatywne, które wynikają z art. 138 § 2b k.p.a. i przepisów szczególnych. Określenie warunków wydania decyzji kasacyjnej ulegało na przestrzeni lat licznym przeobrażeniom[651]. Aktualne brzmienie art. 138 § 2 zd. 1 k.p.a.

---

[647] B. Adamiak, *Glosa do wyroku NSA z dnia 7 lipca 1992 r., SA/Gd 746/92*, OSP 1993, nr 9, poz. 178; H. Knysiak-Molczyk, *Problematyka wstępnego postępowania odwoławczego*, Glosa 2000, nr 12, s. 8.

[648] E. Śladkowska, *Instytucja zrzeczenia się prawa odwołania w ogólnym postępowaniu administracyjnym (art. 127a k.p.a.)*, „Roczniki Prawa i Administracji" 2020, nr 2, s. 227.

[649] Zastosowanie art. 134 k.p.a. z niedopuszczalności podmiotowej odnosi się do przypadków oczywistych i jednoznacznych. Jeżeli zaś ustalenie interesu prawnego odwołującego wymaga przeprowadzenia czynności wyjaśniających, to stwierdzenie braku interesu prawnego powinno nastąpić w decyzji o umorzeniu postępowania odwoławczego na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a. (wyrok WSA we Wrocławiu z 13.01.2022 r., II SA/Wr 546/21, LEX nr 3428242; wyrok NSA z 11.12.2007 r., II OSK 1661/06, LEX nr 425381; uchwała NSA z 5.07.1999 r., OPS 16/98, ONSA 1999, nr 4, poz. 119; wyrok NSA z 10.03.2009 r., II OSK 316/08, LEX nr 526409; M. Dudek, *Legitymacja procesowa do wniesienia odwołania w postępowaniu administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji AJD w Częstochowie. Gubernaculum et Administratio" 2016, nr 2, s. 201; W. Chróścielewski, *Konsekwencje prawne złożenia odwołania przez osobę, która nie jest stroną postępowania administracyjnego*, ZNSA 2016, nr 5, s. 29; D. Całkiewicz, *Glosa do wyroku WSA w Warszawie z dnia 23 października 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 22/15*, SPu 2017, nr 35, s. 134–135).

[650] K. Świderski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 5 sierpnia 2003 r., II SA/Po 112/03*, „Casus" 2004, nr 2, s. 16.

[651] Przepisy r.p.a. z 1928 r. nie przewidywały wprost możliwości wydania decyzji kasacyjnej (por. rozważania zawarte w rozdziale pierwszym, podrozdział 1.4.1). Ten rodzaj decyzji wprowadzono do ogólnego postępowania administracyjnego na mocy art. 120 § 2 k.p.a. Powołany przepis umożliwiał uchylenie decyzji organu pierwszej instancji i przekazanie sprawy organowi pierwszej instancji do ponownego rozpatrzenia, jeżeli rozstrzygnięcie sprawy wymagało „uprzedniego przeprowadzenia dowodów, których przeprowadzenie bezpośrednio przed organem odwoławczym byłoby zbyt uciążliwe lub połączone ze znacznymi kosztami". Cytowana przesłanka dawała zbyt szerokie pole do wydawania decyzji kasatoryjnych, co spotkało się z krytyką przedstawicieli literatury (W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie*…, s. 226–227). Na mocy nowelizacji k.p.a. z 1980 r. kompetencję kasatoryjną organu odwoławczego unormowano w art. 138 § 2 k.p.a., a temu przepisowi nadano następującą treść: „Organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji, gdy rozstrzygnięcie sprawy wymaga uprzedniego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w całości lub w znacznej części. Przekazując sprawę organ ten może wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy". W związku z reformą administracji publicznej wprowadzono z dniem 1 stycznia 1999 r. mocą art. 2 pkt 24 ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. Nr 162, poz. 1126) kolejną przesłankę wydania decyzji kasacyjnej. Dodany art. 138 § 3 k.p.a. stanowił: „W sprawach należących do właściwości organów jednostek samorządu terytorialnego organ odwoławczy uprawniony jest do wydania decyzji uchylającej i rozstrzygającej sprawę co do istoty jedynie w przypadku, gdy przepisy prawa nie pozostawiają sposobu jej

wskazuje na dwie przesłanki wydania decyzji kasatoryjnej: po pierwsze, decyzja organu pierwszej instancji została wydana z naruszeniem przepisów postępowania; po drugie, konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie[652]. Przesłanki te muszą być spełnione kumulatywnie[653]. Najczęściej koniunkcja przesłanek będzie się wyrażać w związku przyczynowo-skutkowym, w którym naruszenie przez organ pierwszej instancji wywoła, określony w art. 138 § 2 k.p.a., stan braku wyjaśnienia sprawy o zakresie mającym istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie[654]. Podnosi się, że żadne inne niż wymienione w art. 138 § 2 k.p.a. wady postępowania czy wady rozstrzygnięcia podjętego przez organ pierwszej instancji nie dają organowi odwoławczemu podstaw do wydania decyzji kasacyjnej[655].

Przechodząc do omówienia poszczególnych przesłanek, należy wskazać, że w aktualnym stanie prawnym ustawodawca nie zawęża „naruszenia przepisów postępowania" do określonego rodzaju przepisów postępowania[656]. *Lege non distinguente*, wydanie decyzji kasatoryjnej może usprawiedliwić każde naruszenie przepisów postępowania, które doprowadzi do tego, że konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej

rozstrzygnięcia uznaniu organu samorządowego. W pozostałych przypadkach organ odwoławczy, uwzględniając odwołanie, ogranicza się do uchylenia zaskarżonej decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji". Rozszerzenie dopuszczalności kasacyjnego orzekania spotkało się z zarzutem doktryny, że „burzy dotychczasowy model postępowania odwoławczego jako postępowania reformacyjnego" (tak: W. Chróścielewski, *Właściwość organów administracji publicznej (zagadnienia wybrane)*, PiP 2002, nr 2, s. 41). Z dniem 1 stycznia 2004 r. cytowany przepis utracił moc obowiązującą, zgodnie z art. 4 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1271). W dniu 11 kwietnia 2011 r. weszła w życie ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18 z późn. zm.) i na jej mocy art. 138 § 2 k.p.a. uzyskał nowe brzmienie, które zachowało moc do dnia dzisiejszego.

[652] Por. B. Adamiak, *Komentarz do art. 138* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks…*, pkt 15; K. Kaszubowski [w:] *Postępowanie odwoławcze w ogólnym postępowaniu administracyjnym, t. II,* red. M. Bogusz, Gdańsk 2019, s. 74. Należy zgodzić się z krytyczną oceną językowo-stylistyczną brzmienia art. 138 § 2 k.p.a. wyrażoną przez A. Wróbla (*Idem*, *Komentarz do art. 138* [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany…,* pkt VI.8) i Z. Kmieciaka (*Idem*, *Propozycja zmian przepisów k.p.a.* [w:] *Kierunki zmian w Kodeksie postępowania administracyjnego. Propozycje i kontrowersje*, red. Ł. Dziamski, Warszawa 2014, s. 89). Zgoła odmiennie uznała A. Plucińska-Filipowicz, zdaniem której redakcja art. 138 § 2 k.p.a. w sposób „językowo jasny i przejrzysty wyraża intencje ustawodawcy" (*Eadem*, *Komentarz do art. 138* [w:] A. Plucińska-Filipowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, LEX 2011).

[653] Wyrok WSA w Poznaniu z 22.02.2022 r., I SA/Po 1090/21, LEX nr 3325221; wyrok WSA w Łodzi z 29.11.2017 r., II SA/Łd 654/17, LEX nr 2414276.

[654] Wyrok NSA z 14.02.2017 r., II OSK 1386/15, LEX nr 2292208.

[655] R. Kędziora, *Orzeczenie kasacyjne organu odwoławczego (wybrane zagadnienia)* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego*…, s. 282.

[656] Nieco inną optykę przedstawił J.P. Tarno, stwierdzając, że art. 138 § 2 k.p.a. odnosi się do naruszenia przepisów regulujących postępowanie wyjaśniające przed organem pierwszej instancji (*Idem*, *Uprawnienia decyzyjne organu odwoławczego…*, s. 231).

rozstrzygnięcie[657]. Naruszenie przepisów postępowania, o którym mowa w art. 138 § 2 k.p.a., może dotyczyć przepisów postępowania zamieszczonych zarówno w k.p.a., jak i w przepisach ustaw szczególnych[658]. W uzasadnieniu decyzji kasatoryjnej organ odwoławczy powinien zidentyfikować konkretne przepisy postępowania, którym uchybił organ pierwszej instancji[659]. Należy przyjąć, że użycie w komentowanym przepisie spójnika „a" oznacza, że sam fakt naruszenia przepisów postępowania przy wydaniu decyzji pierwszoinstancyjnej nie stanowi wystarczającej podstawy do zastosowania art. 138 § 2 k.p.a., jeżeli organ odwoławczy nie wykaże równocześnie, że konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie[660]. Nieistotne uchybienie, które nie wymaga przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy, nie uprawnia do wydania decyzji z art. 138 § 2 k.p.a., lecz rodzi obowiązek definitywnego zakończenia sprawy w instancji odwoławczej zgodnie z art. 138 § 1 k.p.a. Okoliczności uboczne czy uzupełniające organ odwoławczy powinien wyjaśnić w postępowaniu odwoławczym[661]. Najczęściej zastosowanie art. 138 § 2 k.p.a. jest podyktowane brakiem ustalenia okoliczności faktycznych sprawy[662]. Braki te uniemożliwiają organowi odwoławczemu subsumcję stanu faktycznego sprawy pod normę prawa administracyjnego materialnego[663]. Są skutkiem uchybienia przepisom normującym postępowanie dowodowe lub postępowanie wyjaśniające[664].

---

[657] P. Przybysz, *Komentarz do art. 138* [w:] P. Przybysz, *Kodeks…,* pkt 36; por. również: wyrok WSA w Warszawie z 20.04.2017 r., IV SA/Wa 1906/16, LEX nr 2394607; wyrok WSA w Krakowie z 14.06.2023 r., II SA/Kr 586/23, LEX nr 3583322.

[658] P. Zdyb, *Glosa aprobująca do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2018 r., II OSK 1781/17*, „Studia Prawnicze KUL" 2021, nr 3, s. 312.

[659] Wyrok WSA w Poznaniu z 8.05.2019 r., IV SA/Po 119/19, LEX nr 2682324. Przepis art. 138 § 2 k.p.a. nie precyzuje, jaki musi być ciężar (stopień) naruszenia przepisów postępowania dla wydania określonej w nim decyzji. Zdaniem B. Adamiak przesłanką wydania decyzji kasatoryjnej jest „rażące" naruszenie prawa procesowego (*Eadem* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie* …, s. 396). Jak jednak trafnie zauważa A. Ziółkowska, takiego kwantyfikatora nie zawiera regulacja art. 138 § 2 k.p.a. (*Eadem*, *Decyzja kasacyjna powodująca przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji (art. 138 § 2 k.p.a. i art. 138 § 2a k.p.a.) w nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku* [w:] *Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku*, red. A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska, Katowice 2017, s. 321).

[660] Wyrok NSA z 25.09.2012 r., II OSK 1861/11, LEX nr 1251866; wyrok NSA z 8.02.2018 r., II OSK 1942/17, LEX nr 2466715; wyrok NSA z 28.11.2019 r., II OSK 112/18, LEX nr 2761351.

[661] B. Zaręba-Teterycz, *Decyzja kasacyjna…*, s. 94.

[662] Za fakt czy „okoliczność faktyczną" można rozumieć „zdarzenia konkretne, zaszłe w czasie i przestrzeni, ale także wszelkie przejawy wewnętrznego życia ludzkiego" (W. Siedlecki, *Zasady wyrokowania w procesie cywilnym*, Warszawa 1957, s. 231; por. również: A. Błaś, *Pojęcie faktów administracyjnoprawnych. Studium z badań nad działaniami administracji publicznej nieuregulowanych wyczerpująco normami prawa*, Wrocław 1989, s. 124–131; *Idem*, *Pojęcie faktów administracyjnoprawnych (propozycja teoretyczna)*, Wrocław 1995, s. 19–27).

[663] W. Dawidowicz, *Ogólne*…, s. 225. Relacje pomiędzy „faktem" a „prawem" stanowią szczególnie trudne zagadnienie w praktyce (por. m.in. M. Waligórski, *Podstawy kasacyjne procesu cywilnego w świetle różnicy pomiędzy faktem i prawem*, Lwów 1936, s. 340).

[664] Ustalenie faktów następuje za pomocą dowodów lub tzw. surogatów dowodów, takich jak domniemania, notoria (por. np. G. Adaszkiewicz, *Postępowanie dowodowe*, PP 1997, nr 3, s. 24–25; B. Sygit, *Kwestie dowodowe w kodeksie postępowania administracyjnego*, ST 1999, nr 7–8, s. 125, 132). Czynności procesowe organu prowadzącego postępowanie zmierzające do zebrania i oceny dowodów składają się na postępowanie dowodowe.

Orzecznictwo dostarcza zarazem przykładów, gdy sądy uznają za zasadne wydanie decyzji z art. 138 § 2 k.p.a., np. gdy dowody prawidłowo zgromadzone w postępowaniu pierwszoinstancyjnym ulegną dezaktualizacji na skutek upływu czasu bądź innej zmiany stanu faktycznego sprawy[665], gdy organ pierwszej instancji pominie istotne dowody na skutek ich nieznajomości[666] bądź zatajenia przez stronę[667], a także wobec zmiany prawa na etapie postępowania odwoławczego[668]. W takich szczególnych okolicznościach nie można przypisać organowi pierwszej instancji naruszenia przepisów postępowania, a mimo to – wydanie decyzji kasacyjnej uznawane jest za zasadne w celu poszanowania zasady ogólnej dwuinstancyjności dwuinstancyjnego postępowania (art. 15 k.p.a.).

Wyraźne odniesienie w art. 138 § 2 k.p.a. do „naruszenia przepisów postępowania" nakazuje przyjąć – *a contrario* – że jeżeli decyzja pierwszoinstancyjna dotknięta jest wyłącznie naruszeniami prawa materialnego, to organ odwoławczy zobowiązany jest wydać decyzję reformacyjną (art. 138 § 1 pkt 2 *in principio* k.p.a.), a nie kasacyjną[669]. Decyzja organu odwoławczego jest aktem stosowania prawa administracyjnego materialnego równoważnym decyzji wydanej w pierwszej instancji[670]. Od tego założenia dopuszczalne są odstępstwa, gdy

---

Istnieje również pojęcie postępowania wyjaśniającego, które bywa różnie definiowane w nauce prawa, przy czym przypisuje mu się znaczenie węższe, równoważne postępowaniu dowodowemu, oraz szersze, które obejmuje wszelkie czynności zmierzające do wyjaśnienia stanu nie tylko faktycznego, ale i prawnego sprawy administracyjnej (R. Suwaj, *Postępowanie dowodowe w świetle przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego*, Ostrołęka 2005, s. 32–34).

[665] R. Kędziora, *Orzeczenie kasacyjne*…, s. 279; J. Zimmermann, *Glosa do wyroku NSA z dnia 26 czerwca 1997 r., II SA/Wr 854/96*, OSP 1998, nr 6, poz. 108. Tytułem przykładu można wskazać na ograniczenia temporalne możliwości wykorzystywania operatu szacunkowego. Zgodnie z art. 156 ust. 3 u.g.n. operat szacunkowy może być wykorzystywany do celu, dla którego został sporządzony, przez okres 12 miesięcy od daty jego sporządzenia, chyba że wystąpiły zmiany uwarunkowań prawnych lub istotne zmiany czynników, o których mowa w art. 154 u.g.n., bądź przez kolejne 12 miesięcy, jeżeli jego aktualność potwierdzi rzeczoznawca majątkowy, zgodnie z art. 156 ust. 4 u.g.n. Dominuje pogląd, że w przypadku, gdy operat szacunkowy utraci aktualność na etapie postępowania odwoławczego, konieczne jest zastosowanie art. 138 § 2 k.p.a. (tak np. wyrok WSA w Rzeszowie z 6.09.2021 r., II SA/Rz 1275/21, LEX nr 3230497; wyrok NSA z 4.10.2022 r., I OSK 1421/22, LEX nr 3447884; wyrok NSA z 4.12.2019 r., I OSK 2509/19, LEX nr 2753520).

[666] A. Gronkiewicz, *Formy wadliwości postępowania wyjaśniającego w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, ST 2009, nr 9, s. 72.

[667] J. Zimmermann, *Problem „beneficium novorum" w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1987, nr 5, s. 43; R. Kędziora, *Orzeczenie kasacyjne*…, s. 279; M. Grzeszczuk, *Zasada prawdy obiektywnej jako zasada stosowania prawa*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2016, vol. XXV, s. 285; Z.R. Kmiecik, *Inicjatywa dowodowa w postępowaniu administracyjnym*, „Prokuratura i Prawo" 2006, nr 6, s. 106–107; J. Świerz, *Zasady postępowania dowodowego a gwarancje praw strony w postępowaniu administracyjnym* [w:] *Jednostka wobec władczej ingerencji administracji publicznej, t. 2*, red. E. Wójcicka, Częstochowa 2013, s. 106; wyrok WSA w Warszawie z 1.03.2007 r., V SA/Wa 1398/06, LEX nr 324387.

[668] E. Wójcicka, *Zmiana stanu prawnego w toku postępowania administracyjnego a rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy przez organ odwoławczy* [w:] *Ochrona praw jednostki*…, red. S. Fundowicz, P. Możyłowski, T. Stanisławski, s. 89; P. Krzykowski, A. Buzy, *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Olsztyn 2009, s. 130–131.

[669] Wyrok WSA w Krakowie z 22.11.2017 r., II SA/Kr 1167/17, LEX nr 2427605; wyrok WSA w Łodzi z 11.04.2013 r., III SA/Łd 109/13, LEX nr 1326535.

[670] T. Woś, J. Zimmermann, *Glosa do uchwały SN z 23.09.1986 r., III AZP 11/86*, PiP 1989, z. 8, s. 147.

organ odwoławczy ustali, że podstawą materialnoprawną decyzji powinna być inna norma materialnoprawna niż przyjęta w postępowaniu pierwszoinstacyjnym[671]. Wówczas – aby zapewnić stronie prawo do dwukrotnego merytorycznego rozpatrzenia sprawy przez organy obu instancji działające w oparciu o tę samą normę materialnoprawną – dopuszcza się wydanie decyzji kasacyjnej. Podobne racje leżą u podstaw poglądu dopuszczającego zastosowanie art. 138 § 2 k.p.a., gdy po rozpatrzeniu odwołania od decyzji o umorzeniu postępowania na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. organ odwoławczy ustali, że sprawa powinna podlegać rozstrzygnięciu co do istoty o uprawnieniu lub obowiązku materialnoprawnym strony[672]. Wówczas – jak się wywodzi – orzekanie o sytuacji materialnoprawnej dopiero pierwszy raz przez organ odwoławczy naruszałoby prawo strony do dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego. W najnowszym orzecznictwie słusznie stwierdzono, że przedmiotowej dyrektywy nie można traktować w sposób bezwzględny i że mogą zaistnieć przypadki, gdy będzie niedopuszczalne zastosowanie przez organ odwoławczy art. 138 § 2 k.p.a. po uwzględnieniu odwołania od decyzji pierwszoinstancyjnej wydanej na podstawie art. 105 § 1 k.p.a.[673]

Kolejna przesłanka wydania decyzji kasacyjnej wiąże się z ustaleniem przez organ odwoławczy, że konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Jak podkreśla B. Adamiak, spełnienie tej przesłanki wymaga „wykazania na podstawie regulacji materialnoprawnej. Tylko niewyjaśnienie istotnych okoliczności faktycznych zapisanych w hipotetycznym stanie faktycznym daje podstawy do ustalenia, że spełniona jest przesłanka koniecznego do wyjaśnienia zakresu sprawy ma istotny wpływ na wynik jej rozstrzygnięcia”[674]. Zagadnienie „wyjaśnienia” – oprócz wskazanego aspektu materialnoprawnego – ściśle wiąże się z konstrukcją kompetencji dowodowych organu drugiej

[671] Por. wyrok NSA z 23.11.2006 r., I OSK 451/06, LEX nr 290649; wyrok NSA z 19.07.2022 r., II OSK 2574/19, LEX nr 3413209; wyrok WSA w Warszawie z 16.04.2015 r., II SA/Wa 1351/14, LEX nr 1729421. W judykaturze nie ma zgody, czy w razie dostrzeżenia przez organ odwoławczy konieczności zmiany podstawy materialnoprawnej decyzji należy orzec na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a. (tak: wyrok NSA z 11.02.2014 r., II OSK 2168/12, LEX nr 1497917; wyrok NSA z 28.03.2006 r., II OSK 664/05, LEX nr 198350), czy na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. (tak wyrok WSA w Opolu z 20.05.2013 r., II SA/Op 58/13, LEX nr 1325877).

[672] E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania*…, s. 189; S. Sotko, *Instancyjna kontrola rozstrzygnięcia umarzającego postępowanie administracyjne z powodu bezprzedmiotowości w świetle orzecznictwa WSA i NSA – zarys problematyki*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach” 2018, nr 119, s. 77–79; wyrok NSA z 9.11.2012 r., II OSK 801/12, ONSAiWSA 2013, nr 6, poz. 105; wyrok NSA z 2.09.2021 r., II OSK 3093/18, LEX nr 3289573; wyrok NSA z 26.05.2020 r., II OSK 925/20, LEX nr 3047286; wyrok WSA w Krakowie z 16.06.2020 r., II SA/Kr 539/20, LEX nr 3035615; wyrok WSA w Poznaniu z 30.05.2019 r., II SA/Po 1089/18, LEX nr 2698364; wyrok WSA w Warszawie z 17.11.2021 r., IV SA/Wa 1185/21, LEX nr 3320154.

[673] Wyrok WSA w Lublinie z 7.09.2022 r., II SA/Lu 493/22, LEX nr 3411153.

[674] B. Adamiak, *Komentarz do art. 138* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks*…, pkt 15. O znaczeniu prawa materialnego dla oceny przesłanek do wydania decyzji kasacyjnej por. podrozdział 5.3.5, rozdział piąty.

instancji. W orzecznictwo wielokrotnie akcentowano, że regulacja art. 138 § 2 k.p.a. nie może być rozpatrywana samoistnie, lecz jej wymaga interpretacji z uwzględnieniem unormowań postępowania dowodowego przed organem odwoławczym, które wynikają z art. 136 § 1 k.p.a.[675] Przepis ten stanowi: „Organ odwoławczy może przeprowadzić na żądanie strony lub z urzędu dodatkowe postępowanie w celu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie albo zlecić przeprowadzenie tego postępowania organowi, który wydał decyzję”[676]. Zasada dwuinstancyjności tworzy obowiązek dwukrotnego przeprowadzenia stadium wyjaśniającego[677]. Obowiązki dowodowe i wyjaśniające organu instancji odwoławczej są więc nie mniejsze niż organu pierwszej instancji[678]. Nie należy jednak zapominać, że organ drugiej instancji opiera się na materiale dowodowym zgromadzonym w postępowaniu pierwszoinstancyjnym[679]. Nieodzowna jest kontrola przez organ odwoławczy materiału dowodowego i wyciągnięcie z niej wniosków determinujących dalszy rozwój postępowania wyjaśniającego. Gdy organ odwoławczy stwierdzi, że materiał dowodowy jest kompletny i pełny (wyczerpujący), lecz nieprawidłowo oceniony, to dalsze gromadzenie dowodów jest zbyteczne, sprzeczne z art. 12 § 1 k.p.a. Nie zachodzi także potrzeba uzupełnienia materiału dowodowego, jeżeli jest on kompletny i wyczerpujący, ale niewłaściwie oceniony lub rozpatrzony przez organ pierwszej instancji[680]. Jeśli natomiast organ odwoławczy uzna, że materiał dowodowy jest niepełny, to wówczas powinien ocenić skalę brakujących dowodów: ich rodzaj (kryterium jakościowe) i liczbę (kryterium ilościowe). Jeżeli ta niepełność jest możliwa do usunięcia w ramach uzupełniającego postępowania dowodowego z art. 136 § 1 k.p.a., to wydanie decyzji kasacyjnej jest niedopuszczalne[681]. Gdy zaś skala braków wymaga przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w zakresie mającym istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, a uzupełnianie dowodów w trybie art. 136 § 1 k.p.a. sprowadziłoby

[675] Wyrok NSA z 27.01.2021 r., I OSK 2743/20, LEX nr 3336749.
[676] Rozwiązanie polegające na zleceniu uzupełnienia dowodów organowi pierwszej instancji krytycznie oceniają przedstawiciele doktryny, wskazując, że narusza ono zasadę bezpośredniości (B. Adamiak, *Komentarz do art. 136* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks*…, pkt 7) oraz że organ pierwszej instancji może działać stronniczo, z ukierunkowaniem na potwierdzenie zasadności rozstrzygnięcia pierwszoinstancyjnego (W. Dawidowicz, *Zarys procesu*..., s. 155–157).
[677] B. Banaszak, *Konstytucja RP a zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego* [w:] *Jedność norm i wartości. Zbiór studiów dedykowanych profesor Marii Gintowt-Jankowicz*, red. J. Pastwa, Z. Cieślak, K. Sawicka, W. Federczyk, Warszawa 2014, s. 141.
[678] Wyrok NSA z 24.01.2023 r., II OSK 782/22, LEX nr 3506385.
[679] M. Stahl, *Tok instancji i środki prawne…*, s. 36.
[680] Organ odwoławczy nie może zastosować art. 138 § 2 k.p.a. jedynie z tej przyczyny, że odmiennie ocenia materiał dowodowy zgromadzony w pierwszej instancji (wyrok NSA z 13.07.1999 r., SA/Rz 280/98, LEX nr 42014; wyrok WSA w Poznaniu z 27.02.2004 r., II SA/Po 2988/01, LEX nr 682937; wyrok WSA we Wrocławiu z 27.01.2023 r., II SA/Wr 888/22, LEX nr 3486075).
[681] Wyrok NSA z 23.02.2021 r., I OSK 194/21, LEX nr 3179246; wyrok NSA z 27.10.2020 r., II OSK 2453/20, LEX nr 3075076; wyrok WSA w Krakowie z 21.10.2022 r., II SA/Kr 888/22, LEX nr 3424048.

rozpatrzenie sprawy wyłącznie do jednej instancji, to decyzja kasacyjna staje się koniecznością, o ile nie zachodzą okoliczności określone w art. 136 § 2 i 3 k.p.a. Granica między dopuszczalnym a niedopuszczalnym postępowaniem wyjaśniającym organu odwoławczego wyznacza równocześnie granicę dopuszczalności orzekania kasatoryjnego[682]. W literaturze odmiennie umiejscawia się granicę kompetencji dowodowych organu odwoławczego, co odzwierciedla zarazem pogląd na istotę zasady dwuinstancyjności. W. Chróścielewski uważa, że postępowanie wyjaśniające przed organem odwoławczym jest wyłącznie „uzupełniające", a przeprowadzenie tegoż postępowania „w zakresie mogącym mieć bezpośredni wpływ na treść decyzji" uchybia art. 15 k.p.a., gdyż pozbawia stronę możliwości zakwestionowania ustaleń w drodze odwołania[683]. Podobnie rzecz ujmuje J.P. Tarno[684]. Odmienny pogląd wygłosił Z. Kmieciak, według którego nawet ewidentne uchybienia organu pierwszej instancji, kwalifikowane jako brak rozpoznania sprawy, można naprawić w postępowaniu odwoławczym, o ile uzupełnienie materiału dowodowego sprowadzałoby się do „prostych, niewymagających większego wysiłku działań organu odwoławczego, a okoliczności sprawy wskazywałyby na zasadność odwołania"[685]. Stanowisko Z. Kmieciaka należy zaaprobować, z tym zastrzeżeniem, że przy ustalaniu granic uzupełniającego postępowania należy mieć na względzie przedmiot sprawy administracyjnej, wyznaczony okolicznościami faktycznymi i prawnymi (w tym materialnoprawnymi), a nie spodziewaną treść rozstrzygnięcia czy sytuację („wysiłki") organu drugiej instancji[686].

Skala czynności wyjaśniających koniecznych do rozstrzygnięcia sprawy opiera się na kryteriach ilościowych i jakościowych[687]. Pierwsze z kryteriów sygnalizuje, że istnieje pewnego rodzaju „masa krytyczna" uchybień organu pierwszej instancji, która wyznacza ramy

---

[682] Gdy organ odwoławczy ustali, że konieczne jest przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego niemieszczącego się w ramach art. 136 § 1 k.p.a., gdyż konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie, to wówczas staje się zobligowany wydać rozstrzygnięcie kasacyjne i nie może orzekać w sposób przewidziany w art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. (tak np. wyrok NSA z 18.12.2019 r., II OSK 3246/18, LEX nr 3054298).

[683] W. Chróścielewski, *Zmiany w zakresie…*, s. 19. Tezę Autora recypuje judykatura (por. wyrok NSA z 17.05.2023 r., II OSK 737/23, LEX nr 3606849; wyrok NSA z 27.02.2020 r., II OSK 442/20, LEX nr 3056843).

[684] J.P. Tarno, *Uprawnienia decyzyjne…*, s. 226.

[685] Z. Kmieciak, *Postępowanie wstępne i wyjaśniające przed organem drugiej instancji* [w:] Z. Kmieciak, *Odwołania…*, LEX.

[686] Nadmierne trudności w przeprowadzeniu dowodów uzupełniających, o których mowa w art. 136 § 4 k.p.a., nie usprawiedliwiają odstąpienia przez organ odwoławczy od postępowania dowodowego, o którym mowa w art. 136 § 1 k.p.a. Przepis art. 136 § 4 k.p.a. zawiera bowiem odesłanie wyłącznie do postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy (art. 136 § 2–3 k.p.a.), a nie do uzupełniającego postępowania dowodowego (art. 136 § 1 k.p.a.) – por. A. Wróbel, *Komentarz do art. 136* [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany…*, pkt 14.

[687] Należy jednak zaznaczyć, że jeżeli organ pierwszej instancji nie wyjaśnił części istotnych okoliczności sprawy albo zgromadził niepełny, ale obszerny materiał dowodowy, wówczas obowiązek usunięcia tych braków obciąża organ odwoławczy (wyrok WSA w Rzeszowie z 23.10.2023 r., II SA/Rz 1636/23, LEX nr 3618803).

kompetencji dowodowych organu drugiej instancji. Kryterium jakościowe pomaga w ocenie, „jakiego rodzaju czynności mogą być przeprowadzone jeszcze przed organem drugiej instancji, a w jakiej sytuacji czynności tych organ odwoławczy samodzielnie wykonać już nie może i zmuszony jest uchylić decyzję”[688]. Postawić można pytanie, czy istnieją środki dowodowe, których organ odwoławczy nie może dopuścić z uwagi na ich rodzaj? J. Zimmermann wyraził pogląd, że organ drugiej instancji może przeprowadzić każdy dowód[689]. W judykaturze pojawiają się wypowiedzi, w myśl których przeprowadzenie dowodu lub kilku dowodów (np. zwrócenie się do organów administracji publicznej o nadesłanie dokumentów, zasięgnięcie opinii biegłego, przesłuchanie świadka czy kilku świadków) mieści się w kompetencji organu odwoławczego do uzupełnienia postępowania wyjaśniającego, wyłączając dopuszczalność kasacji decyzji[690]. Dopuszczalność przeprowadzenia niektórych środków dowodowych przez organ odwoławczy jest jednak sporna.

Po pierwsze, różnice stanowisk odnoszą się do możliwości uzupełnienia w trybie art. 136 § 1 k.p.a. dowodu z opinii biegłego (art. 87 k.p.a.). Pojawił się pogląd, że przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego dopiero w toku postępowania odwoławczego stanowi naruszenie zasady dwuinstancyjności postępowania[691]. Przeciwne stanowisko zajął A. Skoczylas, według którego dopuszczenie wspomnianego dowodu mieści się w kompetencji organu odwoławczego do uzupełnienia postępowania wyjaśniającego i wyłącza dopuszczalność orzekania na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.[692] Kompromisowe stanowisko przedstawił A. Bochentyn, argumentując, że organ odwoławczy może uzupełnić materiał dowodowy o opinię biegłego, gdy jest to jeden z dowodów zebranych w sprawie przez organ pierwszej instancji; jeżeli zaś dowód z opinii biegłego będzie kluczowy dla rozstrzygnięcia sprawy, wówczas jego przeprowadzenie w postępowaniu odwoławczym będzie niedopuszczalne[693].

---

[688] A.K. Modrzejewski, *Weryfikacja trafności rozstrzygnięcia a decyzja kasacyjna w sprawach o ustalenie warunków zabudowy – zagadnienia wybrane* [w:] *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, red. M. Kruś, L. Staniszewska, M. Szewczyk, Warszawa 2022, LEX.

[689] J. Zimmermann, *Administracyjny tok*..., s. 92.

[690] Wyrok WSA w Warszawie z 24.04.2023 r., I SA/Wa 517/23, LEX nr 3590821; wyrok NSA z 27.01.2021 r., I OSK 2743/20, LEX nr 3336749; wyrok WSA w Warszawie z 9.09.2008 r., IV SA/Wa 375/08, LEX nr 517961; wyrok NSA z 17.10.1996 r., I SA/Po 234/96, LEX nr 27339.

[691] Wyrok WSA w Warszawie z 8.06.2004 r., I SA 2383/02, LEX nr 174005.

[692] A. Skoczylas, *Glosa do wyroku NSA z dnia 4 lipca 2001 r., I SA /Łd 1875/2000*, OSP 2002, nr 9, poz. 118.

[693] A. Bochentyn, *Problem wadliwości opinii biegłego, wadliwego przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego oraz skutków tej wadliwości* [w:] A. Bochentyn, *Dowód z opinii biegłego w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2020, LEX.

Po drugie, kontrowersje budzi kwestia tzw. obligatoryjnych środków dowodowych (np. operatu szacunkowego[694] czy wywiadu środowiskowego[695]) bądź innych obligatoryjnych czynności wyjaśniających (np. analizy urbanistycznej[696], obligatoryjnej rozprawy administracyjnej[697]). Przepisy statuujące obowiązek podjęcia wymienionych czynności dowodowych i wyjaśniających modyfikują ogólne reguły postępowania wyjaśniającego w k.p.a.[698] Według B. Adamiak zaniechanie ich podjęcia stanowi rażące naruszenie prawa procesowego[699]. Z konkluzją Badaczki koresponduje refleksja A. Skóry o niedopuszczalności uzupełnienia materiału dowodowego o pominięty lub wadliwie przeprowadzony „główny dowód w określonych typach spraw"[700]. Zapatrywania te wpisują się w główny, także współcześnie, nurt orzecznictwa, z którego wynika, że stwierdzenie przez organ odwoławczy konieczności przeprowadzenia obligatoryjnego środka dowodowego lub czynności wyjaśniającej uzasadnia zastosowanie art. 138 § 2 k.p.a.[701] Wydaje się jednak, że w obecnych realiach merytorycznego modelu postępowania odwoławczego należy odejść od tak rygorystycznego podejścia. Także w judykaturze coraz częściej można odnotować poglądy dopuszczające sporządzenie analizy urbanistycznej w ramach uzupełniającego postępowania dowodowego przed organem drugiej instancji[702]. Nurt ten zyskał aprobatę

[694] Por. np. art. 98 ust. 3 i art. 130 ust. 2 w zw. z art. 149 i art. 156 u.g.n.
[695] Art. 106 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 901 z późn. zm.).
[696] Art. 53 ust. 3 u.p.z.p.
[697] Por. np. art. 118 ust. 1 u.g.n. w zw. z art. 89 ust. 1 *in fine* k.p.a.
[698] M. Kamiński [w:] *System prawa administracyjnego procesowego, t. II, cz. 4. Dynamika postępowania administracyjnego ogólnego,* red. C. Martysz, Warszawa 2021, s. 253; A. Gołębiowska, S. Jupa, *Postępowanie dowodowe w Kodeksie postępowania administracyjnego*, Warszawa 2023, s. 91.
[699] B. Adamiak, *Gradacja naruszenia procesowego prawa administracyjnego*, PiP 2012, nr 3, s. 52–53.
[700] A. Skóra, *Komentarz do art. 136* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego, t. III. Komentarz do art. 127–269,* red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Olsztyn 2021, s. 107.
[701] Por. np. wyrok WSA w Białymstoku z 28.12.2016 r., II SA/Bk 713/16, LEX nr 2193917, który orzekł: „Niewątpliwie przesłankę wydania decyzji kasacyjnej wyczerpuje całkowity brak przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego przez organ I instancji, jak też takie naruszenie przepisów postępowania, które pozwala uznać sprawę za niewyjaśnioną całkowicie, takie jak brak przeprowadzenia obligatoryjnej rozprawy, brak dopuszczenia obligatoryjnego dowodu czy niezapewnienie udziału w postępowaniu wszystkim stronom postępowania"; wyrok WSA w Poznaniu z 20.10.2022 r., IV SA/Po 358/22, LEX nr 3425683, w którym sąd orzekł, że przeprowadzenie analizy urbanistycznej na etapie postępowania odwoławczego stanowiłoby rażące naruszenie zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego statuowanej w art. 15 k.p.a. (podobnie: wyrok NSA z 13.06.2023 r., II OSK 930/23, LEX nr 3582929; wyrok NSA z 30.10.2018 r., II OSK 2903/18, LEX nr 2589801; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 8.02.2023 r., II SA/Go 761/22, LEX nr 3502412; wyrok NSA z 13.10.2020 r., II OSK 2065/20, LEX nr 3083725). Z analogicznych względów uznaje się za niedopuszczalne sporządzenie na etapie postępowania odwoławczego rodzinnego wywiadu środowiskowego (wyrok WSA w Łodzi z 20.06.2018 r., II SA/Łd 352/18, LEX nr 2516956) czy operatu szacunkowego (tak np.: wyrok WSA w Łodzi z 4.04.2023 r., II SA/Łd 190/23, LEX nr 3546494; wyrok WSA w Warszawie z 15.04.2020 r., I SA/Wa 219/20, LEX nr 3072189; wyrok NSA z 23.05.2023 r., I OSK 870/23, LEX nr 3565519; wyrok WSA w Gdańsku z 30.06.2021 r., II SA/Gd 327/21, LEX nr 3194071; wyrok WSA w Poznaniu z 10.06.2021 r., I SA/Po 421/21, LEX nr 3197489; wyrok NSA z 25.02.2021 r., I OSK 205/21, LEX nr 3242702).
[702] Wyrok WSA w Łodzi z 25.02.2020 r., II SA/Łd 788/19, LEX nr 2846494; wyrok WSA w Poznaniu z 14.11.2019 r., II SA/Po 194/19, LEX nr 2745782; wyrok NSA z 8.11.2011 r., II OSK 1564/10, LEX nr 1132096;

K. Kaszubowskiego[703] i R. Sawuły[704]. Przeprowadzenie wspomnianej analizy przez organ odwoławczy może uzasadnić długi czas trwania postępowania administracyjnego[705]. Innym wyrazem liberalnej interpretacji art. 136 § 1 i art. 15 k.p.a. są te poglądy orzecznictwa, które dopuszczają sporządzenie operatu szacunkowego na etapie postępowania odwoławczego, bez szkody dla zasady dwuinstancyjności[706]. Podobne wypowiedzi judykatury dotyczą aprobaty dla przeprowadzania w ramach art. 136 § 1 k.p.a. także innych „dowodów o kluczowym znaczeniu dla sprawy"[707] lub obligatoryjnej rozprawy administracyjnej[708].

Uwzględniając powyższe okoliczności, należy wskazać, że decyzja kasacyjna może zapaść, gdy ponad wszelką wątpliwość uzupełnienie postępowania wyjaśniającego nie jest możliwe w trybie art. 136 § 1 k.p.a.[709] Równocześnie nie sposób się zgodzić z zapatrywaniem, że użyty w art. 136 § 1 k.p.a. czasownik „może" oznacza „uznanie" organu odwoławczego w przeprowadzeniu uzupełniającego postępowania wyjaśniającego[710]. Wskazany czasownik określa raczej pewien margines swobody pozostawiony organowi w ocenie, czy w konkretnym stanie faktycznym wystąpiły przesłanki przewidziane w art. 138 § 2 k.p.a.[711]

Przechodząc do przesłanek szczególnych negatywnych, należy wskazać, że zgodnie z art. 138 § 2b k.p.a. organ odwoławczy nie może wydać decyzji kasatoryjnej w przypadkach, o których mowa w art. 136 § 2 lub 3 k.p.a. Przepisy art. 136 § 2 – 3 k.p.a. regulują instytucję postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy, które organ odwoławczy przeprowadza w razie kumulatywnego zaistnienia następujących warunków: 1)

---

wyrok NSA z 8.11.2011 r., II OSK 1564/10, LEX nr 1132096; wyrok NSA z 7.12.2017 r., II OSK 3012/17, LEX nr 2408526.

[703] K. Kaszubowski, *Glosa do wyroku WSA z dnia 1 marca 2018 r., II SA/Sz 1439/17*, GSP-Prz.Orz. 2018, nr 3, s. 81.

[704] R. Sawuła, *Glosa do wyroku NSA z dnia 8 listopada 2011 r., II OSK 1564/10*, OSP 2013, nr 4, s. 41.

[705] Wyrok NSA z 16.10.2019 r., II OSK 3070/19, LEX nr 3072907.

[706] Wyrok WSA w Gdańsku z 31.08.2020 r., II SA/Gd 609/20, LEX nr 3048360; wyrok NSA z 14.09.2016 r., I OSK 2994/15, CBOSA; wyrok WSA w Gdańsku z 9.11.2022 r., II SA/Gd 886/22, LEX nr 3431381. Dobitnie rozwinięto tę myśl w wyroku NSA z 30.04.2021 r., I OSK 637/21, LEX nr 3336641: „sporządzenie nowego operatu szacunkowego, gdy w sprawie został już sporządzony operat szacunkowy nieuznany przez organ odwoławczy, mieści się w zakresie postępowania wyjaśniającego, uregulowanego w art. 136 k.p.a.".

[707] Wyrok WSA w Olsztynie z 13.11.2019 r., II SA/Ol 750/19, LEX nr 2740968.

[708] Wyrok WSA we Wrocławiu z 13.05.2021 r., II SA/Wr 148/21, LEX nr 3187053.

[709] Wyrok WSA w Poznaniu z 28.10.2021 r., IV SA/Po 698/21, LEX nr 3289255.

[710] Taki pogląd wyrażono w literaturze (por. np. J. Jasiński, *Postępowanie wyjaśniające przed organem odwoławczym na gruncie znowelizowanych przepisów kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Przyszłość postępowania administracyjnego – refleksja w dwa lata po uchwaleniu noweli kwietniowej KPA*, red. H. Knysiak-Sudyka, Łódź 2019, s. 108, 110; P. Kledzik, *Decyzje organu odwoławczego wydawane na podstawie art. 138 § 2 kpa* [w:] P. Kledzik, *Prawne uwarunkowania stwierdzenia nieważności decyzji w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Wrocław 2018, LEX; A. Wróbel, *Komentarz do art. 136* [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany…,* pkt 5). Z kolei J. Smarż stwierdziła, że w niektórych przypadkach „możliwość" przeprowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego stanowi „obowiązek" organu (*Eadem*, *Zakres postępowania dowodowego i wyjaśniającego prowadzonego przez organ odwoławczy w świetle znowelizowanego art. 136 k.p.a.*, PPP 2021, nr 1, s. 92).

[711] Wyrok NSA z 9.11.2006 r., II OSK 1306/05, LEX nr 505965.

decyzja została wydana z naruszeniem przepisów postępowania; 2) konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie; 3) wszystkie strony zgodnie wniosły w odwołaniu o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego lub jedna ze stron zawarła w odwołaniu wniosek o przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego, a pozostałe strony wyraziły na to zgodę w terminie 14 dni od dnia doręczenia im zawiadomienia o wniesieniu odwołania[712]. Znaczenie sformułowania „postępowanie wyjaśniające w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy" klaruje się dopiero przy interpretacji art. 136 § 1 w zw. z § 2 i 3 oraz w związku z art. 138 § 2 i 2b k.p.a. Przepisy art. 136 § 2–3 k.p.a. są wyjątkiem (*leges speciales*) wobec ogólnej konstrukcji kompetencji dowodowych organu odwoławczego z art. 136 § 1 k.p.a. (*lex generalis*). W tym świetle postępowanie wyjaśniające w niezbędnym zakresie jest postępowaniem, w którym powinno dojść do wyjaśnienia wszystkich okoliczności sprawy, a nie wyłącznie do uzupełnienia materiału dowodowego zebranego w pierwszej instancji, gdyż o tym stanowi już art. 136 § 1 k.p.a. W oświadczeniach procesowych z art. 136 § 2–3 k.p.a. strona (strony) upoważnia i zobowiązuje organ odwoławczy, aby zakończył postępowanie w sprawie definitywnie jedną z decyzji wymienionych w art. 138 § 1 lub 4 k.p.a. Do końcowego załatwienia sprawy organ musi dysponować kompletnym i wyczerpującym materiałem dowodowym.

Trzymając się powyższego rozumowania, nie sposób podzielić stanowiska A. Skóry, że postępowanie wyjaśniające w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy „nie powinno być tak szeroko prowadzone, jak dowodowe postępowanie pierwszoinstancyjne"[713]. Nie można również przyznać racji B. Adamiak, gdy wywodzi, że złożenie oświadczeń określonych w art. 136 § 2–3 k.p.a. nie stanowi podstawy do „przeniesienia na organ odwoławczy pełnej właściwości rozpoznania sprawy"[714]. Odmówić słuszności trzeba także J. Smarż, która uważa, że norma prawna z art. 136 § 2 k.p.a. nie znajdzie zastosowania „w przypadku rażącego naruszenia norm prawa procesowego przez organ I instancji organ odwoławczy", „gdy [organ pierwszej instancji – przyp. własny] nie przeprowadził w ogóle postępowania wyjaśniającego albo naruszył przepisy postępowania w stopniu uzasadniającym uznanie sprawy za niewyjaśnioną i przez to niekwalifikującą się do merytorycznego rozstrzygnięcia przez organ II instancji", a jedynie „w przypadku zaś naruszenia w I instancji norm prawa procesowego,

[712] P. Przybysz, *Komentarz do art. 136* [w:] P. Przybysz, *Kodeks*…, pkt 5. Autor wyraził wątpliwość, czy organ odwoławczy będzie mógł przeprowadzić postępowanie wyjaśniające w sytuacjach opisanych w art. 136 § 2–3, jeżeli organ pierwszej instancji naruszył równocześnie przepisy postępowania oraz przepisy prawa materialnego. Z. Kmieciak zasadnie replikuje, że nie ma ku temu przeszkód (Z. Kmieciak, *Komentarz do art. 136* [w:] J. Wegner, M. Wojtuń, Z. Kmieciak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, LEX, pkt 4).
[713] A. Skóra [w:] *Kodeks postępowania …t. III*, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, s. 104.
[714] B. Adamiak, *Komentarz do art. 136* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks…,* pkt 15.

którego nie można zakwalifikować jako rażącego, organ odwoławczy będzie zobowiązany do usunięcia skutków tych naruszeń w toku postępowania odwoławczego, podejmując w odpowiednim zakresie postępowanie wyjaśniające”[715]. Aprobata poglądów cytowanych Badaczek czyniłaby instytucję z art. 136 § 2–3 k.p.a. zbędną, nieodróżniającą się (bądź nieodróżniającą się wyraźnie) od instytucji z art. 136 § 1 k.p.a. Należy zatem uznać, że w sytuacji objętej hipotezą normy prawnej z art. 136 § 2–3 k.p.a. i równocześnie nieobjętej wyłączeniem z art. 136 § 4 k.p.a. organ odwoławczy staje się zobligowany do rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w całości i do przeprowadzenia – także po raz pierwszy w postępowaniu – każdego dowodu, niezależnie od rodzaju i stopnia wadliwości postępowania pierwszoinstancyjnego lub zaskarżonej decyzji[716]. Zajęte stanowisko wydaje się usprawiedliwione tłem systemowym i aksjologicznym instytucji przewidzianych w art. 136 § 2–3 w zw. z art. 138 § 2 k.p.a., którym jest zmiana paradygmatu zasady dwuinstancyjności z zasady bezwzględnej na prawo strony do dwukrotnego rozpatrzenia sprawy[717]. Jako dysponentka tego prawa strona może z niego zrezygnować i nie powinna zostać „zmuszona”, aby jej sprawa po raz drugi przechodziła przez administracyjny tok instancji[718]. Wyrazem rezygnacji z gwarancji dwuinstancyjności jest oświadczenie przewidziane w art. 136 § 2–3 i art. 138 § 2b k.p.a.[719]

Wątpliwości mogą powstać na tle oceny, w jakim terminie należy złożyć oświadczenia z art. 136 § 2–3 k.p.a. Ścisła wykładnia regulacji art. 136 § 2–3 k.p.a. prowadziłaby do stwierdzenia, że strona (strony) powinna sformułować żądanie przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy wyłącznie w odwołaniu[720]. Taka konkluzja nie wydaje się właściwa. Odwołanie jest odformalizowanym środkiem prawnym, a przepisy nie stoją na przeszkodzie uzupełnieniu zarzutów bądź żądań odwołania[721]. Należy przychylić się do poglądu, że strona może złożyć wniosek o przeprowadzenie

[715] J. Smarż, *Zakres postępowania*…, s. 89.
[716] Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 27.11.2024 r., III OSK 2504/24, niepubl., orzekł, że tryb art. 136 § 2 k.p.a. nie znajduje zastosowania w sytuacji, gdy decyzja kolegialnego organu pierwszej instancji nie została prawidłowo podpisana, co decyduje – jak wskazał sąd – o „bycie prawnym” tej decyzji.
[717] Por. Uzasadnienie nowelizacji z 2017 r., s. 58-59.
[718] Najczęściej u podstaw woli strony stać będzie wola przyspieszenia zakończenia sprawy. Nawiązując do spostrzeżeń Z. Janowicz, należy stwierdzić, że może być to także utrata zaufania do organu pierwszej instancji, który już raz orzekł w sposób niezadowalający stronę (Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 368).
[719] J. Lemańska, *Modyfikacja środków zaskarżenia w Kodeksie postępowania administracyjnego po nowelizacji*, R.Pr. 2017, nr 2, s. 75–76. Inaczej omawiane zagadnienie zdaje się postrzegać B. Adamiak, zdaniem której: „Zrezygnowanie z pełnej realizacji zasady dwuinstancyjności nie jest dopuszczalne” (B. Adamiak, *Komentarz do art. 136* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks…,* pkt 5).
[720] A. Ciesielska, *Wniosek o przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy* [w:] *Nowe instytucje*…, s. 294.
[721] Tak np. wyrok NSA z 8.10.2020 r., II OSK 1724/20, LEX nr 3068693.

postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy aż do wydania decyzji przez organ odwoławczy[722]. Ponadto należy rozważyć skutki uchybienia przewidzianemu w art. 136 § 3 k.p.a. 14-dniowemu terminowi do wyrażenia zgody na przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego, liczonego od dnia zawiadomienia od wniesienia odwołania. Jak zasadnie wywodzi K. Kaszubowski, trudno uznać ów termin za instrukcyjny, ponieważ te rodzaje terminów procesowych zasadniczo zastrzegane są nie dla stron, lecz dla organów prowadzących postępowanie[723]. Literalna interpretacja omawianych regulacji implikowałaby przyjęcie, że uchybienie wskazanemu terminowi powinno skutkować niespełnieniem przesłanki z art. 136 § 2–3 k.p.a.[724] Względy celowościowe wykluczają jednak akceptację sytuacji, w której organ odwoławczy orzekałby kasacyjnie, wbrew wyraźnej i znanej organowi woli stron, uzewnętrznionej choćby z uchybieniem terminu[725].

Przechodząc do treści wniosku, o którym mowa w art. 136 § 2 k.p.a., można postawić pytanie, czy wniosek ten powinien być zastrzeżony w sposób wyraźny, czy w jakikolwiek inny, z którego wynika wola strony. W myśl koncepcji odformalizowania postępowania administracyjnego należy stwierdzić, że treść wskazanego żądania strony nie musi zawierać powołania podstawy prawnej z art. 136 § 2–3 k.p.a. ani dokładnej formuły „wniosku o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy". Dla wywołania skutku z art. 138 § 2b k.p.a. wystarczy, jeżeli strona zaznaczy, że żąda, aby organ nie uchylał decyzji pierwszoinstancyjnej i nie przekazywał sprawy organowi pierwszej instancji do ponownego rozpatrzenia[726], jeżeli strona ogólnie wniesie o przeprowadzenie „pełnego" postępowania wyjaśniającego lub jeżeli wskaże na konkretne okoliczności, które powinny być wyjaśnione przez organ odwoławczy, bądź na dowody, które organ odwoławczy powinien przeprowadzić[727]. Jeśli organ drugiej instancji będzie miał wątpliwości względem woli strony odwołującej, powinien zwrócić się do niej o stanowisko przed wydaniem decyzji, mając na względzie zasady ogólne wynikające z art. 9 czy art. 8 § 1

[722] K. Kaszubowski [w:] *Postępowanie odwoławcze…, t. I*, s. 138–139; ; A. Wróbel, *Komentarz do art. 136* [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany…*, pkt 16; A. Skóra [w:] *Kodeks postępowania …t. III*, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, s. 108-109.
[723] K. Kaszubowski, *Postępowanie odwoławcze…*, *t. I,* s. 139–140; por. również W. Broniewicz, *Terminy w postępowaniu cywilnym*, NP 1971, nr 9, s. 1331; wyrok NSA z 13.06.2017 r., II GSK 419/17, LEX nr 2336936.
[724] K. Kaszubowski [w:] *Postępowanie odwoławcze…*, *t. I*, s. 140.
[725] *Ibidem*.
[726] Por. wyrok WSA w Gdańsku z 20.12.2019 r., II SA/Gd 690/19, LEX nr 2758547. Odmiennie i nietrafnie orzekł WSA w Warszawie, zauważając, że w piśmie skierowanym do organu odwoławczego pełnomocnik strony cofnął zawarty w odwołaniu wniosek o uchylenie decyzji zgodnie z art. 138 § 2 k.p.a. Mimo to sąd z nadmiernym formalizmem ocenił, że cofnięcie wspomnianego wniosku „nie jest (…) równoznaczne z żądaniem przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy" (wyrok WSA w Warszawie z 20.06.2022 r., II SA/Wa 4088/21, LEX nr 3443451).
[727] K. Kaszubowski, *Zmiany w postępowaniu odwoławczym…*, s. 334.

k.p.a. Z kolei zgoda pozostałych stron na przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym dla rozstrzygnięcia sprawy musi być wyrażona jednoznacznie, wprost, aktywnie (a nie poprzez np. milczenie czy brak sprzeciwu), pisemnie, ustnie do protokołu lub w formie dokumentu elektronicznego[728].

Należy podkreślić, że oświadczenia stron złożone w trybie art. 136 § 2–3 k.p.a. mogą – bez konieczności podania przyczyn – zostać przez każdą z nich odwołane przed wydaniem decyzji organu odwoławczego[729]. Wówczas nie znajdzie zastosowania przesłanka negatywna określona w art. 138 § 2b k.p.a.

Przepisy art. 136 § 2 i 3 w zw. z art. 138 § 2b k.p.a. nie znajdują zastosowania, gdy organ odwoławczy oceni, że przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy byłoby nadmiernie utrudnione (art. 136 § 4 k.p.a.). Według intencji projektodawcy nowelizacji z 2017 r., hipoteza normy prawnej z art. 136 § 4 k.p.a. obejmuje sytuacje, w których „ze względu na środki organizacyjne, materialne, techniczne itp., jakimi dysponuje organ odwoławczy, przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego – uwzględniając możliwość zlecenia określonych czynności postępowania wyjaśniającego organowi pierwszej instancji – wiązałoby się z trudnościami, kosztami lub długotrwałością postępowania, które są niewspółmierne do celu, a zatem znacznie większe niż w przypadku, gdyby czynności tych dokonał ponownie rozpoznający sprawę organ pierwszej instancji”[730]. Przyczyny sięgnięcia przez organ odwoławczy po odstępstwo przewidziane w art. 136 § 4 k.p.a. muszą być obiektywne i wyjątkowe, nie wystarczy, aby wiązały się z jakimkolwiek utrudnieniem, lecz owo utrudnienie musi być „nadmierne”, czyli szczególne, nieproporcjonalne[731]. T. Woś i J.G. Firlus proponują, aby organ odwoławczy uwzględniał żądania strony przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy, o ile nie stoi temu na przeszkodzie interes społeczny[732]. Inaczej pojęcie

[728] *Idem* [w:] *Postępowanie odwoławcze*…, *t. I*, s. 141; A. Skóra [w:] *Kodeks postępowania …t. III*, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, s. 109.
[729] Na temat dopuszczalności odwołania oświadczenia procesowego strony por. Z.R. Kmiecik, *Oświadczenia procesowe stron w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Lublin 2008, s. 51–59.
[730] Uzasadnienie nowelizacji z 2017 r., s. 59-60.
[731] Warto zauważyć, że redakcja art. 136 § 4 k.p.a. nawiązuje do przesłanki wydania decyzji kasatoryjnej określonej w art. 120 § 2 według numeracji k.p.a. z lat 1960–1980. Krytykę ówczesnej regulacji wyraził W. Dawidowicz, zarzucając jej, że jest podyktowana „wygodą organu odwoławczego”. Cytowany Badacz słusznie wytknął bezprzedmiotowość tej regulacji, skoro organ odwoławczy może uniknąć trudności, zlecając czynności dowodowe organowi pierwszej instancji (W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie*…, s. 226–227). Po latach tę krytykę można odnieść do koncepcji, na której oparto art. 136 § 4 k.p.a. Co istotne, „nadmiernego utrudnienia” organ odwoławczy może uniknąć, zlecając przeprowadzenie określonych czynności postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia organowi, który wydał decyzję (art. 136 § 2 *in fine* k.p.a.). Z tych przyczyn wprowadzenie art. 136 § 4 k.p.a. należy ocenić negatywnie.
[732] T. Woś, J.G. Firlus, *Sprzeciw* …, s. 90; wyrok WSA w Gdańsku z 20.12.2019 r., II SA/Gd 690/19, LEX nr 2758547.

nadmiernego utrudnienia wykłada J. Smarż, zdaniem której objęte nim są „sytuacje, gdy zakres i charakter koniecznych do przeprowadzenia czynności powoduje, że organ odwoławczy w istocie samodzielnie musiałby przeprowadzić od początku całe postępowanie wyjaśniające zamiast organu I instancji”[733]. Cytowanej interpretacji Autorki nie można jednak podzielić, a przytoczone przez J. Smarż okoliczności mogą być pomocne w ustaleniu granic postępowania dowodowego dopuszczalnego art. 136 § 1 k.p.a., lecz nie w trybie art. 136 § 2–3 k.p.a. Inne okoliczności – niż nadmierne utrudnienie – nie mogą być powołane przez organ odwoławczy dla zwolnienia się z obowiązku definitywnego rozstrzygnięcia o istocie sprawy w instancji odwoławczej.

W podsumowaniu rozważań należy uznać, że koncepcja wprowadzenia do k.p.a. omówionych przesłanek negatywnych zasługuje na aprobującą oceną, lecz regulacje art. 136 § 2–3 w zw. z art. 138 § 2b k.p.a. mają niewielkie znaczenie w praktyce. Strony niezastępowane przez zawodowych pełnomocników mogą pozostać w nieświadomości swoich uprawnień procesowych, gdyż z treści art. 107 § 1 k.p.a. nie wynika *expressis verbis*, aby organ orzekający w pierwszej instancji był zobowiązany do pouczenia stron o prawie do złożenia wniosku opisanego w art. 136 § 2–3 k.p.a.[734] *De lege ferenda* należy postulować nowelizację art. 107 § 1 pkt 7 k.p.a. poprzez poszerzenie obowiązkowych pouczeń o treść art. 136 § 2–3 w zw. z art. 138 § 2b k.p.a.

Warto dodać, że przepisy ustaw szczególnych mogą przewidywać kolejne przesłanki szczególne negatywne wydania decyzji kasacyjnej. *Leges speciales* mogą wyłączać lub ograniczać dopuszczalność zastosowania art. 138 § 2 k.p.a., np. na skutek upływu czasu od wydania decyzji, uprzedniego wydania decyzji kasatoryjnej[735] lub w przypadku częściowej wadliwości zaskarżonej decyzji[736].

---

[733] J. Smarż, *Zakres postępowania*…, s. 90. Wydaje się, że poglądu Badaczki nie potwierdzają przywołane wyroki NSA z 30.10.2018 r., II OSK 2904/18, LEX nr 2589929 i wyroki WSA we Wrocławiu z 14.06.2017 r., II SA/Wr 104/17, LEX nr 2345745, ponieważ z ich motywów wynika, że nie dotyczyły spraw, w których strony złożyłyby wnioski z art. 136 § 2–3 k.p.a.

[734] Z. Kmieciak, *Komentarz do art. 136* [w:] J. Wegner, M. Wojtuń, Z. Kmieciak, *Kodeks…,* pkt 4; A. Ciesielska, *Wniosek o przeprowadzenie* …, s. 295. Na praktykę organów pierwszoinstancyjnych nie wpłynął pogląd, według którego obowiązek zawarcia pouczenia o treści art. 136 § 2–3 w zw. z art. 138 § 2b k.p.a. wynika z zasady ogólnej informowania (art. 9 k.p.a.) (P. Sztejna, *Pouczenie o środkach zaskarżenia w decyzji administracyjnej* [w:] *Zmiany administracyjnego prawa proceduralnego*…, s. 147).

[735] Por. np. art. 37 ust. 5 ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1410 z późn. zm.): „Organ, rozpatrując odwołanie, przeprowadza postępowanie wyjaśniające w całości lub w znacznej części, jeżeli pomimo uprzedniego uchylenia decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji postępowanie to nie zostało przeprowadzone”.

[736] Por. podrozdział 2.4.

2.3. Dopuszczalność zaskarżenia sprzeciwem do sądu administracyjnego uzasadnienia decyzji kasacyjnej

2.3.1. Znaczenie uzasadnienia decyzji kasacyjnej

Uzasadnienie faktyczne i prawne jest obligatoryjnym elementem decyzji kasacyjnej[737]. Jego rolą jest uporządkowanie procesu myślowego organu administracji oraz argumentacja treści podjętego rozstrzygnięcia[738]. Uzasadnienie oddziałuje na organ administracji publicznej wydający dany akt, podmioty kontrolujące daną decyzję, a także strony postępowania, jak również na inne osoby, które będą zapoznawać się z jego treścią[739]. Uzasadnienie decyzji kasatoryjnej pełni rolę szczególną[740], zwłaszcza z uwagi na realizowane funkcje: wewnętrzną i zewnętrzną[741]. Funkcja wewnętrzna wiąże się ze skutkami, które uzasadnienie decyzji kasatoryjnej wywiera na dalszy bieg postępowania w sprawie administracyjnej, w której zostało ono wydane, czyli postępowanie po ponownym rozpatrzeniu sprawy. Funkcja zewnętrzna odnosi się natomiast do wpływu uzasadnienia decyzji kasatoryjnej na inne postępowania administracyjne lub sądowe[742] (zwłaszcza postępowanie wywołane wniesieniem sprzeciwu).

Uzasadnienie decyzji kasacyjnej powinno spełniać wymagania wynikające z art. 107 § 3 k.p.a. stosowanego odpowiednio na podstawie art. 140 k.p.a., z uwzględnieniem specyfiki etapu odwoławczego, w którym zapada. Za S. Marcinkiewicz warto wskazać na dwie części uzasadnienia porządkujące strukturę decyzji odwoławczych: część historyczną i część właściwą[743]. Część historyczna zawiera określenie organu pierwszoinstancyjnego, datę decyzji, rozstrzygnięcie sprawy, a także żądanie odwołującego. Z kolei część właściwa wyraża powody rozstrzygnięcia: identyfikuje wady zaskarżonej decyzji bądź postępowania pierwszoinstancyjnego, a także np. ustalenia faktyczne organu pierwszej instancji i ustalenia

[737] Można odstąpić od uzasadnienia decyzji, gdy uwzględnia ona w całości żądanie strony; nie dotyczy to jednak decyzji rozstrzygających sporne interesy stron oraz decyzji wydanych na skutek odwołania; por. R. Sawuła, *Instytucja uzasadnienia decyzji w ogólnym postępowaniu administracyjnym – z perspektywy 60-lecia uchwalenia kodeksu postępowania administracyjnego*, GSP 2020, nr 2, s. 127.
[738] J. Zimmermann, *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Warszawa 1981, s. 149–165.
[739] *Ibidem*; wyrok WSA w Krakowie z 17.07.2013 r., II SA/Kr 678/13, LEX nr 1343041; wyrok WSA w Gdańsku z 7.08.2014 r., III SA/Gd 500/14, LEX nr 1503981; wyrok WSA w Gdańsku z 19.11.2015 r., III SA/Gd 593/15, LEX nr 1949478; wyrok WSA w Łodzi z 31.03.2016 r., III SA/Łd 1252/15, LEX nr 2038629.
[740] J. Zimmermann, *Znaczenie uzasadnienia…*, s. 518–519.
[741] Wyrok NSA z 20.05.1998 r., I SA 1896/97, LEX nr 44519; wyrok WSA w Warszawie z 14.06.2010 r., VII SA/Wa 2161/09, LEX nr 651437; wyrok WSA w Warszawie z 29.09.2016 r., VII SA/Wa 2588/15, LEX nr 2159954.
[742] M. Romańska, *Uzasadnienie decyzji administracyjnej* [w:] *Uzasadnienie decyzji stosowania prawa*, red. I. Rzucidło-Grochowska, M. Grochowski, Warszawa 2015, s. 310.
[743] S. Marcinkiewicz, *Kasacyjne orzeczenie…*, s. 32–33.

faktyczne organu odwoławczego[744]. Uzasadnienie decyzji powinno zawierać ustosunkowanie się do zarzutów podniesionych w odwołaniu[745]. Ponadto wskazać należy na charakterystyczne elementy decyzji kasatoryjnej, które nie występują w przypadku innych decyzji organu odwoławczego: 1) wykazanie ziszczenia się przesłanek opisanych w art. 138 § 2 k.p.a.; 2) wskazania przedmiotowe.

Wykazanie spełnienia przesłanek z art. 138 § 2 k.p.a. wymaga od organu odwoławczego wyjaśnienia, dlaczego ocenił, że decyzja pierwszoinstancyjna została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie[746]. Organ odwoławczy powinien zidentyfikować konkretne przepisy postępowania, które zostały naruszone[747]. Ponadto należy wypunktować braki postępowania wyjaśniającego, dokonać oceny zgromadzonego przez organ pierwszej instancji materiału dowodowego, przede wszystkim w aspekcie jego zupełności – i dopiero na tej podstawie wskazać, jakie okoliczności nie zostały udowodnione[748]. W orzecznictwie ugruntowało się przekonanie, że aby dowieść zasadności rozstrzygnięcia kasatoryjnego, organ odwoławczy w uzasadnieniu decyzji kasatoryjnej zobowiązany jest zawrzeć argumentację usprawiedliwiającą przyczyny niezastosowania uzupełniającego postępowania dowodowego w trybie art. 136 § 1 k.p.a.[749] Gdy odwołujący wnosił nie o wydanie decyzji kasatoryjnej, lecz np. o wydanie decyzji z art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a., organ drugiej instancji powinien wyjaśnić, z jakich przyczyn żądanie odwołującego nie mogło zostać uwzględnione[750].

Ważnym elementem decyzji kasacyjnej są tzw. wskazania przedmiotowe[751]. Występują dwa rodzaje takich wskazań: 1) obligatoryjne w każdej decyzji kasacyjnej – okoliczności, jakie należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy (art. 138 § 2 *in fine* k.p.a.); 2) obligatoryjne w przypadkach wskazanych w art. 138 § 2a k.p.a. – wytyczne w zakresie wykładni przepisów prawa. Wskazania przedmiotowe są nie kolejnym elementem decyzji kasacyjnej, lecz częścią uzasadnienia[752]. Wskazania przedmiotowe nie występują w innych uzasadnieniach decyzji organu odwoławczego z art. 138 § 1 k.p.a. i są one funkcjonalnie

[744] *Ibidem*.
[745] Postanowienie NSA z 16.12.1998 r., I SA/Lu 1292/97, LEX nr 34903.
[746] A. Ziółkowska, *Decyzja kasacyjna powodująca*…, s. 317.
[747] Wyrok WSA w Rzeszowie z 16.12.2022 r., II SA/Rz 1344/22, LEX nr 3478374.
[748] Wyrok NSA z 2.11.2000 r., V SA 856/00, LEX nr 50108.
[749] Por. np. wyrok SN z 9.06.1999 r., III RN 7/99, OSNP 2000, nr 9, poz. 338; wyrok NSA z 13.11.2002 r., II SA/Kr 278/99, LEX nr 655723; wyrok WSA w Warszawie z 29.06.2004 r., IV SA 269/03, LEX nr 728712; wyrok WSA w Łodzi z 18.11.2004 r., II SA/Łd 95/03, LEX nr 726265; wyrok WSA w Poznaniu z 6.07.2006 r., II SA/Po 348/06, LEX nr 900337; wyrok WSA w Opolu z 10.07.2006 r., II SA/Op 209/06, LEX nr 934955.
[750] Odmiennie wyrok WSA w Krakowie z 20.03.2008 r., II SA/Kr 41/08, LEX nr 548876.
[751] B. Adamiak, *Komentarz do art. 138* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks…,* pkt 16.
[752] Podobnie na temat wskazań do dalszego postępowania: S. Marcinkiewicz, *Kasacyjne orzeczenie…*, s. 33.

związane z charakterem decyzji kasatoryjnej, która nie kończy postępowania w sprawie, lecz wyznacza kierunek, w jakim powinno być one ponownie przeprowadzone. W ramach wskazań przedmiotowych organ odwoławczy nie może nakazać organowi pierwszej instancji wydania decyzji określonej treści, gdyż sprowadziłoby to *de facto* postępowanie administracyjne do jednej instancji[753]. Istotą decyzji z art. 138 § 2 k.p.a. jest „przekazanie sprawy" organowi pierwszej instancji, a nie – choćby „pośrednie" – rozstrzygnięcie tej sprawy.

W związku z pierwszą kategorią wskazań przedmiotowych organ odwoławczy jest zobligowany (nie uprawniony) wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy[754]. Przedmiotem owych wskazań wymagających rozważenia są okoliczności faktyczne[755]. Organ odwoławczy wskazuje okoliczności, które wymagają zbadania i wzięcia pod uwagę przez organ pierwszej instancji, natomiast nie przesądza, w jaki sposób powinny zostać ocenione[756]. A. Ziółkowska uznała, że organ odwoławczy nie powinien wskazywać na „sposób przeprowadzenia postępowania dowodowego odnośnie istnienia tych okoliczności"[757]. Pogląd ten zdaje się niezasadny, zwłaszcza po wejściu w życie art. 138 § 2a k.p.a. Należy przyjąć, że organ odwoławczy jest nie uprawniony, lecz zobligowany do wskazania właściwych – w myśl k.p.a. lub przepisów szczególnych – środków dowodowych do usunięcia dostrzeżonych braków postępowania wyjaśniającego[758]. Milczenie organu odwoławczego w tej kwestii groziłoby powielaniem tych samych błędów przez organ pierwszej instancji i koniecznością powtórnej kasacji decyzji.

W kontekście kolejnej kategorii wskazań przedmiotowych należy zauważyć, że przesłanką określenia wytycznych w zakresie wykładni przepisów prawa jest dokonanie przez organ pierwszej instancji w zaskarżonej decyzji błędnej wykładni przepisów prawa, które mogą znaleźć zastosowanie w sprawie. W takim przypadku zawarcie wytycznych staje się

[753] Wyrok NSA z 12.02.1985 r., II SA 1811/84, ONSA 1985, nr 1, poz. 7.
[754] W. Chróścielewski, *Zmiany w zakresie*…, s. 19; wyrok WSA we Wrocławiu z 18.10.2023 r., II SA/Wr 558/23, LEX nr 3616573.
[755] Przepis art. 138 § 2 k.p.a. nie precyzuje, czy przedmiotem określonych w nim wskazań są wyłącznie okoliczności faktyczne (tak np. wyrok WSA w Gliwicach z 9.01.2013 r., II SA/Gl 843/12, LEX nr 1296135), czy także okoliczności prawne (tak np. M. Bogusz, *Problem związania organu pierwszej instancji decyzją kasacyjną organu odwoławczego w świetle Kodeksu postępowania administracyjnego*, GSP 2013, nr 29, s. 30–31; wyrok WSA w Warszawie z 15.11.2016 r., IV SA/Wa 1501/16, LEX nr 2394799). Wydaje się jednak, że kontrowersja, jaka zarysowała się na tym tle, utraciła swoją doniosłość wraz z wejściem w życiem art. 138 § 2a k.p.a., który *expressis verbis* daje organowi odwoławczemu kompetencje do formułowania wytycznych w zakresie wykładni przepisów prawa.
[756] M. Bogusz, *Problem związania*…, s. 31–33.
[757] A. Ziółkowska, *Formy wadliwości*…, s. 69. Stanowisko Autorki podzielili A. Bochentyn i M. Miłosz [w:] *Postępowanie odwoławcze*…, *t. II*, s. 87; por. też: wyrok WSA w Lublinie z 17.06.2008 r., II SA/Lu 204/08, LEX nr 509845.
[758] Podobnie: S. Marcinkiewicz, *Kasacyjne orzeczenie…*, s. 33–34.

obligatoryjne, a nie fakultatywne[759]. Istotę „wytycznych" celnie ujął Naczelny Sąd Administracyjnym, stwierdzając, że obejmują one zarówno „krytykę sposobu zastosowania normy prawnej w zaskarżonym akcie, jak i wyjaśnienie, dlaczego stosowanie tej normy przez organ, który wydał ten akt, zostało uznane za błędne"[760]. Określenie wytycznych winno cechować się klarownością i warto wesprzeć je tezami z orzecznictwa i doktryny[761].

Wątpliwości budzi zakres przedmiotowy wytycznych. Zdaniem A. Wróbla mogą się one odnosić wyłącznie do przepisów postępowania, a nie do prawa materialnego, z uwagi na procesowy charakter decyzji kasacyjnej[762]. Pogląd ten zyskał aprobatę części judykatury[763]. Bardziej przekonuje jednak stanowisko konkurencyjne, że przedmiotem wytycznych mogą być także normy prawa materialnego[764]. Wytyczne materialnoprawne będą konieczne, gdy organ pierwszej instancji dokonał nieprawidłowej wykładni prawa materialnego, w wyniku czego w niewłaściwy sposób określił zakres postępowania wyjaśniającego[765]. Jeszcze dalej zdają się zmierzać konkluzje J. Chmielewskiego, który skonstatował, że wytyczne dotyczą wszystkich przepisów prawa[766].

Należy zwrócić uwagę, że ani w art. 138 § 2a k.p.a., ani w innej regulacji k.p.a. nie określono konsekwencji, jakie wywołują wytyczne organu odwoławczego, a zwłaszcza – czy wiążą organ pierwszej instancji przy ponownym rozpatrywaniu sprawy. Na to pytanie przecząco odpowiada część orzecznictwa z argumentacją, że w ponownym postępowaniu administracyjnym organ na nowo ustala zarówno stan faktyczny, jak i stan prawny[767]. Dodatkowo w piśmiennictwie dostrzeżono, że prawodawca w przepisach k.p.a. – w

[759] Z. Kmieciak, *Komentarz do art. 138* [w:] J. Wegner, M. Wojtuń, Z. Kmieciak, *Kodeks…,* pkt 5.
[760] Wyrok NSA z 20.11.2020 r., I GSK 595/18, LEX nr 3167243.
[761] Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 24.05.2023 r., II SA/Go 106/23, LEX nr 3568316.
[762] A. Wróbel, *Komentarz do art. 138* [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany…,* pkt VI.13.
[763] Wyrok WSA w Szczecinie z 11.08.2022 r., I SA/Sz 339/22, LEX nr 3412495; wyrok WSA w Bydgoszczy z 12.11.2020 r., II SA/Bd 809/20, LEX nr 3106880; wyrok WSA w Rzeszowie z 12.05.2022 r., II SA/Rz 442/22, LEX nr 3345758; wyrok WSA w Warszawie z 21.11.2019 r., VIII SA/Wa 737/19, LEX nr 2751726.
[764] Z. Kmieciak, *Komentarz do art. 138* [w:] J. Wegner, M. Wojtuń, Z. Kmieciak, *Kodeks…*, pkt 5; Z. Wardak, J. Wyporska-Frankiewicz, *Związanie oceną prawną, wskazaniami co do dalszego postępowania oraz wytycznymi w zakresie wykładni przepisów prawa w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, ZNSA 2020, nr 2, s. 30; wyrok NSA z 5.12.2018 r., II OSK 3296/18, LEX nr 2590112; wyrok WSA w Rzeszowie z 20.04.2022 r., II SA/Rz 1640/21, LEX nr 3343386; wyrok WSA w Warszawie z 15.01.2020 r., V SA/Wa 2235/19, LEX nr 3128740.
[765] P. Przybysz, *Komentarz do art. 138* [w:] P. Przybysz, *Kodeks*…, pkt 14; por. też: wyrok NSA z 5.12.2018 r., II OSK 3296/18, LEX nr 2590112.
[766] J. Chmielewski, *Wytyczne organu odwoławczego w zakresie wykładni przepisów prawa w ogólnym postępowaniu administracyjnym (art. 138 § 2a k.p.a.)*, „Palestra" 2022, nr 3, s. 43.
[767] Wyrok WSA w Warszawie z 15.07.2021 r., II SA/Wa 1965/21, LEX nr 3311963; wyrok WSA w Warszawie z 27.02.2020 r., V SA/Wa 298/20, LEX nr 3091948; wyrok WSA w Warszawie z 22.12.2021 r., V SA/Wa 4912/21, LEX nr 337180; wyrok WSA w Łodzi z 12.07.2023 r., III SA/Łd 142/23, LEX nr 3594579; wyrok WSA w Lublinie z 6.05.2020 r., II SA/Lu 192/20, LEX nr 3047232.

przeciwieństwie np. do art. 153 p.p.s.a.[768] – nie zdecydował się na zobowiązanie organu pierwszej instancji do zastosowania się do wykładni organu odwoławczego[769]. A. Bochentyn i M. Miłosz ocenili, że niewiążący charakter wytycznych stanowi przejaw realizacji zasady dwuinstancyjności postępowania[770]. Opozycyjne stanowisko zakłada związanie organu pierwszoinstancyjnego wytycznymi określonymi na podstawie art. 138 § 2a k.p.a.[771] Nie stanowi ono *novum*, wpisuje się do tradycji interpretacyjnej wytyczonej przez S. Marcinkiewicz[772]. Przekonujące racje za jego poparciem wyłożyła judykatura, w której zauważono, że wiążący charakter wytycznych zapobiega ryzyku „powielania" przez organ pierwszej instancji interpretacji przepisów prawa uznanej przez organ odwoławczy za błędną[773]. Obowiązek respektowania wytycznych przez organ pierwszej instancji zwiększa szansę sprawnego uzyskania prawidłowego, słusznego rozstrzygnięcia (*sententia iusta*), co jest rudymentarnym celem każdego postępowania. Zastrzec przy tym należy, że stan związania wytycznymi nie ma charakteru bezwzględnego i ustaje w przypadku zmiany stanu faktycznego[774]. Warto dodać, że wytyczne wiążą w toku ponownego rozpatrzenia sprawy nie tylko organ pierwszej instancji, lecz także powtórnie orzekający organ odwoławczy[775]. Przeciwnego wnioskowania nie sposób pogodzić z normą art. 8 § 1 k.p.a.[776]

2.3.2. Zaskarżenia uzasadnienia decyzji kasacyjnej do sądu administracyjnego

[768] Zgodnie z art. 153 p.p.s.a.: „Ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie organy, których działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia, a także sądy, chyba że przepisy prawa uległy zmianie".
[769] Z. Wardak, J. Wyporska-Frankiewicz, *Związanie oceną prawną…*, s. 24, 33–36.
[770] A. Bochentyn, M. Miłosz, *op. cit*., s. 88–89.
[771] R. Sawuła, *W poszukiwaniu modelu…*, pkt 8; J. Chmielewski, *Wytyczne organu*…, s. 39; wyrok WSA w Rzeszowie z 20.04.2022 r., II SA/Rz 1640/21, LEX nr 3343386; wyrok WSA w Warszawie z 20.06.2023 r., VII SA/Wa 1089/23, LEX nr 3578015.
[772] S. Marcinkiewicz, *Kasacyjne orzeczenie…*, s. 34.
[773] Wyrok WSA w Poznaniu z 30.09.2021 r., IV SA/Po 543/21, LEX nr 3294420; por. też: wyrok WSA w Poznaniu z 3.12.2021 r., IV SA/Po 888/21, LEX nr 3286428; wyrok WSA w Poznaniu z 23.11.2022 r., IV SA/Po 617/22, LEX nr 3441696.
[774] Wyrok WSA w Poznaniu z 30.09.2021 r., IV SA/Po 543/21, LEX nr 3294420.
[775] J. Jaśkiewicz, *Związanie wskazaniami zawartymi w decyzji kasacyjnej organu odwoławczego* [w:] *Samorządowe kolegia odwoławcze w systemie administracji publiczne*j, red. R. Bucholski, J. Jaśkiewicz, A. Mikos-Sitek, Warszawa 2016, s. 182–183; wyrok WSA w Lublinie z 6.05.2020 r., II SA/Lu 192/20, LEX nr 3047232.
[776] P.M. Przybysz, *Komentarz do art. 138 [w:]* P. Przybysz*, Kodeks…,* pkt 14; W. Piątek, *Wiążące wskazania sądu administracyjnego oraz okoliczności sformułowane przez organ odwoławczy w perspektywie ponownego rozpatrzenia sprawy administracyjnej* [w:] *Kryzys prawa administracyjnego? Tom IV: Wykładnia i stosowanie prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski, J. Radwanowicz-Wanczewska, P.J. Suwaj, M. Wincenciak, Warszawa 2012, LEX; wyrok WSA w Poznaniu z 30.09.2021 r., IV SA/Po 543/21, LEX nr 3294420; wyrok WSA w Gliwicach z 30.08.2022 r., II SA/Gl 918/22, LEX nr 3402570.

W odniesieniu do środka zaskarżenia, jakim jest skarga, dość powszechnie wyrażano głosy dopuszczające zaskarżenie uzasadnienia decyzji[777]. Spór koncentrował się raczej na ocenie, czy w takim przypadku przedmiotem zaskarżenia jest całość decyzji, czy wyłącznie uzasadnienie jako jej część, a w przypadku zasadności skargi – czy sąd jest władny uchylić decyzję administracyjną wyłącznie w części obejmującej jej uzasadnienie, a nawet fragmenty uzasadnienia[778]. Dopuszczalności uczynienia przedmiotem zaskarżenia upatrywano w art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a., który dopuszczał uchylenie decyzji zarówno w całości, jak i w części[779]. Stosunkowo często zaskarżenie uzasadnienia odnosiło się do decyzji kasatoryjnej z uwagi na jej funkcje wewnętrzne i wpływ na dalsze (ponowne) postępowanie w sprawie administracyjnej[780].

Z chwilą wprowadzenia instytucji prawnej sprzeciwu podstawą uchylenia decyzji kasacyjnej przez sąd administracyjny stał się art. 151a § 1 p.p.s.a. Przepis ten, w przeciwieństwie do art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a., upoważnia do uchylenia decyzji wyłącznie „w całości". Z tej przyczyny uznano, że w efekcie nowelizacji z 2017 r. przedmiotem zaskarżenia do sądu administracyjnego może być jedynie decyzja kasatoryjna w całości, a nie jej część[781]. W jednym z orzeczeń Naczelny Sąd Administracyjny orzekł kategorycznie, że „nie jest dopuszczalne podnoszenie w sprzeciwie zarzutów naruszenia prawa i jednocześnie niekwestionowanie tego, że została wydana decyzja na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. Taki sprzeciw jest sprzeczny z celem przepisów, które taki środek prawny regulują"[782]. Przytoczony nurt interpretacyjny wydaje się niesłuszny. Z uwagi na funkcję wewnętrzną uzasadnienia decyzji kasacyjnej oraz charakter wskazań przedmiotowych trzeba uznać, że przedmiotem sprzeciwu może być decyzja kasacyjna w części obejmującej jej uzasadnienie, przede wszystkim – wskazania przedmiotowe. Pogląd ten sformułował Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie, zauważając, że poddana w ten sposób kontroli sądowej wadliwość wskazań przedmiotowych zapobiega – w przypadku uwzględnienia sprzeciwu – „przeniknięciu" błędów do dalszego postępowania i wydaniu wadliwych decyzji w kolejnym toku instancji[783]. Wyłączenie możliwości zaskarżenia wskazań przedmiotowych pozbawiłoby

[777] K. Radzikowski, *Skutki procesowe wadliwości uzasadnienia decyzji administracyjnej*, „Glosa" 2004, nr 9, s. 36–41; J. Turski, *Uchylenie przez sąd administracyjny decyzji administracyjnej w części obejmującej uzasadnienie lub jego fragmenty*, ZNSA 2017, nr 1, s. 53–59.
[778] J. Turski, *Uchylenie przez sąd administracyjny…*, s. 53–61.
[779] *Ibidem*, s. 56.
[780] M. Romańska, *Uzasadnienie decyzji…*, s. 310.
[781] Wyrok WSA w Poznaniu z 7.02.2019 r., IV SA/Po 1084/18, LEX nr 2696507.
[782] Wyrok NSA z 8.12.2021 r., II OSK 2564/21, LEX nr 3331383.
[783] Wyrok WSA w Rzeszowie z 7.07.2020 r., II SA/Rz 523/20, LEX nr 3045325; wyrok WSA w Rzeszowie z 13.10.2020 r., II SA/Rz 899/20, LEX nr 3074675; wyrok NSA z 14.03.2024 r., II GSK 334/24, LEX nr 3693988;

stronę obrony przed wadliwą wykładnią prawa poczynioną przez organ odwoławczy[784]. Eliminacja wadliwych wskazań mocą wyroku uwzględniającego sprzeciw zapewnia szybszą realizację celu postępowania administracyjnego, jakim jest prawidłowe rozstrzygnięcie sprawy. Należy zarazem dodać, że nawet gdy strona zgadza się z rozstrzygnięciem z art. 138 § 2 k.p.a., a neguje jedynie uzasadnienie lub jego fragmenty, to wobec stanowczego brzmienia art. 151a § 1 p.p.s.a. przedmiotem rozpoznania i orzekania w sprawie ze sprzeciwu jest decyzja kasacyjna jako całość.

2.4. Przedmiot sprzeciwu do sądu administracyjnego a zagadnienie decyzji częściowo kasacyjnej

Przepis art. 138 § 2 k.p.a. wskazuje na kompetencję organu odwoławczego do uchylenia zaskarżonej decyzji „w całości" – a nie „w całości albo w części" (tak: art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a.), bądź bez dookreślenia zakresu (tak: art. 138 § 1 pkt 1 i 3 i art. 138 § 4 k.p.a.). Wywołało to różnice poglądów na temat dopuszczalności wydania decyzji o częściowym uchyleniu decyzji organu pierwszej instancji i przekazaniu w tym zakresie sprawy do ponownego rozpatrzenia. Przeciwko tej możliwości opowiedzieli się E. Iserzon[785] i K. Glibowski[786]. W ocenie A. Wróbla[787], R. Suwaja[788] i J. Wilczyńskiego[789] częściowe uchylenie decyzji pierwszoinstancyjnej i przekazanie w tym zakresie sprawy do ponownego rozpatrzenia narusza art. 138 k.p.a. – i to w stopniu rażącym. W judykaturze wyrażono pogląd o niedopuszczalności wydania decyzji częściowo kasacyjnej[790]. Podkreślono również, że regulacja art. 138 § 2 k.p.a. nie zezwala na uchylenie decyzji pierwszoinstancyjnej w części stanowiącej jej uzasadnienie i przekazanie w tym zakresie sprawy organowi pierwszej instancji do ponownego

wyrok NSA z 26.09.2023 r., II GSK 1350/23, LEX nr 3621927; wyrok WSA w Rzeszowie z 14.12.2021 r., II SA/Rz 1542/21, LEX nr 3302312.

[784] Wyrok WSA w Warszawie z 20.06.2023 r., VII SA/Wa 1089/23, LEX nr 3578015.

[785] E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania…*, s. 188–189.

[786] K. Glibowski, *Komentarz do art. 138* [w:] *Kodeks…*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Legalis, pkt VII.A.3.

[787] A. Wróbel, *Komentarz do art. 138* [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany…*, pkt VI.14.

[788] R. Suwaj, *Glosa do wyroku NSA z dnia 11 października 2016 r., II GSK 712/15,* OwSS 2018, nr 3, s. 132.

[789] J. Wilczyński, *Glosa do wyroku NSA z dnia 6 września 2016 r., I OSK 1260/16*…, s. 179.

[790] Por. np. wyrok NSA z 7.05.2008 r., II GSK 102/08, LEX nr 467114; wyrok NSA z 24.01.2020 r., I OSK 3402/19, LEX nr 2798856; wyrok NSA z 10.07.2020 r., I OSK 965/20, LEX nr 3127566; wyrok WSA w Opolu z 13.01.2022 r., II SA/Op 484/21, LEX nr 3315474; wyrok WSA w Poznaniu z 7.02.2019 r., IV SA/Po 1084/18, LEX nr 2696507; wyrok WSA w Warszawie z 17.11.2015 r., IV SA/Wa 2164/15, LEX nr 2438742; wyrok WSA w Warszawie z 16.10.2009 r., VI SA/Wa 948/09, LEX nr 651446; wyrok WSA w Warszawie z 10.02.2010 r., VI SA/Wa 1992/09, LEX nr 593022; wyrok WSA w Gdańsku z 13.06.2012 r., II SA/Gd 126/12, LEX nr 1253676; wyrok WSA w Gdańsku z 10.06.2015 r., II SA/Gd 137/15, LEX nr 1751494.

rozpatrzenia[791]. Można jednak odnotować przypadki wydawania decyzji częściowo kasacyjnych.

Pierwszy przykład stanowią decyzje podzielne (częściowe). Są to decyzje, w których można wyodrębnić części nadające się do rozstrzygnięcia „względnie samodzielnego"[792]. Decyzja ma charakter częściowy, gdy pomiędzy rozstrzygnięciem co do istoty zawartym w jednym punkcie decyzji a rozstrzygnięciem kasacyjnym zawartym w drugim punkcie decyzji „brak jest jakichkolwiek więzi"[793] albo gdy decyzja organu odwoławczego zawiera więcej niż jedno rozstrzygnięcie, a każde z nich „może być objęte oddzielną decyzją"[794]. Dostrzega się zarazem mankamenty konstrukcji „częściowo kasatoryjnego" orzekania przez organy odwoławcze w przypadku decyzji podzielnych[795]. Rodzi ono bowiem „nieporozumienia co do woli organu odwoławczego wyrażonej w formie rozstrzygnięcia"[796].

Drugiego przykładu konstrukcji decyzji częściowo kasacyjnych dostarczają regulacje ustaw szczególnych – zwłaszcza tzw. specustaw[797] – z których wynika zakaz uchylenia całości zaskarżonej decyzji, gdy wadą dotknięta jest tylko część decyzji (np. co do określonego zakresu inwestycji objętej zaskarżoną decyzją, np. fragmentu nieruchomości, działki)[798]. Należy uznać,

---

[791] Wyrok WSA w Warszawie z 11.09.2020 r., II SA/Wa 1749/20, LEX nr 3070959.

[792] P. Przybysz, *Komentarz do art. 104* [w:] P. Przybysz, *Kodeks…,* pkt 10; por. również: Z. Kmieciak *Komentarz do art. 104* [w:] J. Wegner, M. Wojtuń, Z. Kmieciak, *Kodeks…*, pkt 4; A. Skóra [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, t. II. Komentarz do art. 61-126*, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Olsztyn 2020, s. 279.

[793] Wyrok WSA w Krakowie z 1.02.2018 r., II SA/Kr 1464/17, LEX nr 2448876.

[794] Wyrok WSA w Warszawie z 27.09.2006 r., VI SA/Wa 1159/06, LEX nr 256136; por. również K. Tybuszewski, *Zakres uprawnień organu odwoławczego w przypadku zaskarżenia części decyzji organu I instancji*, „Temidium" 2020, nr 3, s. 39–40.

[795] Wyrok NSA z 4.01.2012 r., II OSK 547/11, LEX nr 1107600.

[796] Wyrok NSA z 14.07.2009 r., II GSK 1091/08, LEX nr 552727; podobnie: wyrok NSA z 17.12.2020 r., I OSK 1619/20, LEX nr 3166951; wyrok NSA z 10.12.2021 r., III FSK 205/21, LEX nr 3288799.

[797] Są to „regulacje materialno-procesowe przewidujące odmienne od klasycznych, uproszczone i skrócone rozwiązania w zakresie realizacji inwestycji" (Ł. Stelmaszczyk, *Zasada sprawności (skuteczności) działań administracji w obszarze realizacji publicznych inwestycji infrastrukturalnych* [w:] *Zasady w prawie administracyjnym…*, LEX; por. również np.: P. Gołaszewski, J. Jagielski, *Prawo administracyjne „specjalne", czyli rzecz o tak zwanych specustawach* [w:] *Między ideowością a pragmatyzmem – tworzenie, wykładnia i stosowanie prawa. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Gersdorf*, red. B. Godlewska-Bujok, E. Maniewska, W. Ostaszewski, M. Raczkowski, K. Rączka, A. Ziętek-Capiga, Warszawa 2022, s. 1282–1304; T. Woś, *Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej w tzw. spec-ustawie drogowej – aspekty proceduralne*, PPP 2009, nr 11, s. 21; P. Ostojski, *Zasada szybkości w postępowaniach w sprawach przygotowania i realizacji inwestycji infrastrukturalnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego" 2020, z. 112, s. 176; *Idem*, *Cele szczególnych regulacji prawnoprocesowych w tak zwanych specustawach inwestycyjnych* [w:] *Specustawy inwestycyjno-budowlane*, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2020, s. 267–271; J. Parchomiuk, *Ograniczenia gwarancji i uprawnień proceduralnych stron w toku procedury administracyjnej* [w:] *Uproszczone procedury realizacji publicznych inwestycji infrastrukturalnych a ochrona praw jednostki* [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012, LEX; T. Bąkowski, K. Kaszubowski, *Uproszczone i przyspieszone postępowania w sprawach infrastrukturalnych* [w:] *Przestrzeń i nieruchomości…*, LEX).

[798] Stanowi to nader częste rozwiązanie legislacyjne, szczególnie w ostatnich latach, zob.: art. 11g ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 311 z późn. zm.), art. 31h ust. 9, art. 76a ust. 10, art. 93 ustawy z dnia 10 maja 2018 r.

że zakaz uchylenia decyzji w całości obejmuje przypadki orzekania przez organ odwoławczy na podstawie zarówno art. 138 § 1 pkt 2, jak i art. 138 § 2 k.p.a.[799]

Powyższe przykłady – zarówno w odniesieniu do decyzji podzielnych, jak i do decyzji wydanych w oparciu o specustawy – dostarczają dowodów istnienia decyzji w sensie formalnym zawierających odrębne rodzajowo rozstrzygnięcia organu odwoławczego. Gdy organ odwoławczy wydaje jedną decyzję, która częściowo uchyla decyzję organu pierwszej instancji i w tym zakresie przekazuje mu sprawę do ponownego rozpatrzenia, a w pozostałej części zawiera jedno z rozstrzygnięć z art. 138 § 1 pkt 1, 2 lub 3 k.p.a., staje się możliwe wniesienie dwóch odmiennych rodzajów środków zaskarżenia. „Część decyzji" – wydana na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. – powinna podlegać zaskarżeniu do sądu sprzeciwem, a „pozostała część" – skargą. Tę sytuację należy rozpatrywać przez pryzmat zjawisk konkurencji bądź zbiegu środków zaskarżenia. W naukach procesowych konkurencję i zbieg środków zaskarżenia identyfikuje się jako stan, w którym ustawa procesowa umożliwia wniesienie od jednego orzeczenia różnych środków zaskarżenia, przy czym wybór między nimi pozostawiony jest skarżącemu (konkurencja), albo w którym od jednego orzeczenia mogą być wniesione

o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1747 z późn. zm.), art. 58 ust. 5 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 604 z późn. zm.), art. 45 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie Krajowego Centrum Przetwarzania Danych (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1501 z późn. zm.), art. 33 ust. 4 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 195 z późn. zm.), art. 34 ust. 6 ustawy z dnia 9 sierpnia 2019 r. o inwestycjach w zakresie budowy portów zewnętrznych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1635 z późn. zm.), art. 30 ust. 4 ustawy z dnia 24 lutego 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1644 z późn. zm.), art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1852 z późn. zm.), art. 25 ust. 5 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1199 z późn. zm.), art. 9r ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 697 z późn. zm.), art. 30 ust. 8 ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie elektrowni szczytowo-pompowych oraz inwestycji towarzyszących (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1410 z późn. zm.), art. 34 ust. 5 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1286 z późn. zm.), art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 979).

[799] Tak słusznie np.: wyrok WSA w Opolu z 30.03.2021 r., II SA/Op 60/21, LEX nr 3165714; P. Ostojski, *Zasada szybkości…*, s. 176; M. Wolanin, *Komentarz do art. 11g* [w:] M. Wolanin, *Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021, Legalis, pkt 10. Pojawił się także pogląd, że tego rodzaju regulacja „nie obejmuje swoim zakresem przypadków, gdy wadą objęta jest część postępowania administracyjnego poprzedzającego wydanie decyzji, a nie część decyzji. W przypadkach kwalifikujących się do uchylenia decyzji w całości i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji z art. 138 § 2 KPA nie ma możliwości uczynienia tego w części" (K. Wojciechowska, *Komentarz do art. 9r* [w:] K. Wojciechowska, *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, Warszawa 2019, Legalis, nb. 7). Z kolei K. Kaszubowski wyraził pogląd, że wspomniane ograniczenia w specustawach należy rozumieć w ten sposób, gdy przesłanki z art. 138 § 2 k.p.a. odnoszą się wyłącznie do części decyzji (np. działki, drogi), w ogóle nie ma możliwości wydania decyzji kasacyjnej, a organ zobligowany jest wydać decyzję reformacyjną z art. 138 § 1 pkt 2 *in principio* k.p.a. (*Idem*, *Odrębności procesowe w specustawach inwestycyjnych w zakresie postępowania odwoławczego* [w:] *Specustawy inwestycyjno-budowlane*… s. 287).

różne środki zaskarżenia o odmiennym charakterze, ale służące różnym podmiotom w zależności od ich sytuacji w postępowaniu, a każdemu skarżącemu służy jeden środek zaskarżenia (zbieg)[800]. Procesualiści uznają stan konkurencji czy zbiegu środków zaskarżenia za niepożądany[801].

W przypadku zaskarżenia decyzji częściowo kasacyjnej może powstać zagadnienie zarówno zbiegu[802], jak i konkurencji[803] środków zaskarżenia: sprzeciwu i skargi. Powstały problem nie zamyka się w płaszczyźnie teoretycznej[804]. Z analizy orzecznictwa wynika, że sądy administracyjne rozpoznają środki zaskarżenia wniesione od decyzji zawierających rozstrzygnięcia równocześnie zarówno z art. 138 § 2 k.p.a., jak i z art. 138 § 1 pkt 1–3 k.p.a.[805] Mimo to ani w przepisach p.p.s.a., ani w przepisach k.p.a. nie istnieje reguła normatywna, dzięki której możliwe stałoby się ustalenie właściwego środka zaskarżenia w sytuacji, gdy tę samą decyzję administracyjną w rozumieniu procesowym można zaskarżyć zarówno skargą, jak i sprzeciwem. Ustawy milczą również odnośnie do sposobu procedowania sądu w razie wpływu do sądu administracyjnego sprzeciwu i skargi, których przedmiot zaskarżenia obejmuje tę samą decyzję w znaczeniu prawnoprocesowym. *De lege ferenda*, należy postulować jasne unormowanie sygnalizowanej tematyki, przyjmując za punkt wyjścia jednak prymat skargi jako środka zaskarżenia o charakterze podstawowym i umożliwiającym sądowi

[800] S. Hanausek, *System zaskarżania orzeczeń…,* s. 150–151; M. Michalska-Marciniak, *Zasady zaskarżania orzeczeń* [w:] *Wokół problematyki zaskarżania…*, s. 92–93; por. przegląd definicji zbiegu i konkurencji środków zaskarżenia w nauce postępowania cywilnego: A. Góra-Błaszczykowska, *Zasady zaskarżania orzeczeń a ochrona praw jednostki w postępowaniu cywilnym*, GSP 2023, nr 1, s. 88–90.

[801] T. Zembrzuski, *Dopuszczalność środków zaskarżenia w postępowaniu cywilnym*, PPC 2022, nr 3, s. 452. Nieco odmienną optykę zaprezentowali T. Woś i J.G. Firlus, stwierdzając, że: „nie sama wielość dostępnych w systemie środków prawnych jest zjawiskiem niepożądanym, a jedynie konsekwencje temporalnego zbiegu dwóch dróg kontroli tej samej ostatecznej decyzji administracyjnej" (T. Woś, J.G. Firlus, *Reguły eliminowania dwutorowości kontroli ostatecznych decyzji administracyjnych – krytyczna analiza wyroku NSA z 9.10.2013 r., II FSK 2497/13*, PPP 2016, nr 5, s. 77).

[802] Ze zbiegiem można mieć do czynienia przykładowo, gdy jedna decyzja – w znaczeniu procesowym – będzie zawierać rozstrzygnięcia dwóch spraw administracyjnych, np. reformacyjne, które zaskarżyć będzie usiłowała jedna strona, a także rozstrzygnięcie kasatoryjne, z którego niezadowolona będą obie strony.

[803] O konkurencji można mówić – tytułem przykładu – gdy w efekcie odwołania strony będącej właścicielką nieruchomości składającej się z dwóch wyodrębnionych działek organ drugiej instancji częściowo (np. co do jednej działki) utrzyma zaskarżoną decyzję w mocy, a częściowo (co do drugiej działki) uchyli zaskarżoną decyzję i przekaże sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

[804] Por. M. Kamiński, *Postępowania administracyjne szczególne (odrębne) w sprawach z zakresu przygotowania i realizacji inwestycji infrastrukturalnych* [w:] *Przestrzeń i nieruchomości…*, LEX.

[805] Por. m.in. wyrok WSA w Krakowie z 9.08.2022 r., II SA/Kr 520/22, LEX nr 3427004 oraz wydany w tej sprawie wyrok NSA z 17.12.2020 r., I OSK 1619/20, LEX nr 3166951. Przedmiotem kontroli sądu pierwszej instancji była decyzja organu odwoławczego, w której powołano dwie podstawy prawne: art. 138 § 1 pkt 1 i art. 138 § 2 k.p.a. W sprawie została wniesiona skarga, a sądy obu instancji odwołały się do koncepcji decyzji podzielnej. Z uzasadnień obu orzeczeń nie wynika – niestety – aby sądy podjęły się rozważenia, czy skarga powinna stanowić jedyny i wyłączny środek zaskarżenia wspomnianej decyzji.

administracyjnemu efektywniejszą i pełniejszą – nieograniczoną zgodnie z art. 64e p.p.s.a. – kontrolę sądowoadministracyjną[806].

2.5. Przedmiot sprzeciwu do sądu administracyjnego a zagadnienie decyzji kasacyjnej nieistniejącej

Przesłanką dopuszczalności wniesienia sprzeciwu jest istnienie przedmiotu zaskarżenia – istnienie decyzji kasacyjnej[807]. Aby przybliżyć to zagadnienie, należy wskazać, że elementy formalne i treściowe decyzji kasacyjnej wymieniają art. 138 § 2 i art. 107 § 1 w zw. z art. 140 k.p.a.[808] Nie wszystkie elementy wymienione w art. 107 § 1 k.p.a. decydują o bycie prawnym (istnieniu) decyzji[809]. W orzecznictwie przyjęto, że do tzw. minimum decyzji należy zaliczyć: oznaczenie organu wydającego decyzję, oznaczenie adresata aktu, rozstrzygnięcie oraz podpis[810].

Zdaniem części doktryny, nieistnienie decyzji (jest ona tzw. nieaktem) wywołuje brak któregokolwiek z wyżej wymienionych elementów minimalnych (koncepcja szersza), natomiast drugi pogląd zakłada, że nieaktem jest jedynie czynność faktyczna podmiotu oczywiście do niej niepowołanego, niebędącego organem administracji publicznej, albo z

[806] Propozycja ta nawiązuje do podniesionej przez Z.R. Kmiecika reguły rozstrzygania zbiegu środków zaskarżenia od decyzji. Zdaniem Autora zbieg lub konkurencję środków prawnych należy rozwiązać na rzecz tego, który umożliwia najkorzystniejszą sytuację prawną w perspektywie wartości leżących u podstaw systemu środków prawnych (*Idem*, *Zbieg środków prawnych przysługujących od decyzji organów administracji publicznej*, „Casus" 2008, nr 47, s. 27). W nauce o postępowaniu sądowoadministracyjnym rozważano również ustalenie właściwego środka zaskarżenia, gdy wojewódzkie sądy administracyjne, w postanowieniu kończącym postępowanie w sprawie, wskazują dwie (albo większą liczbę) podstawy prawne rozstrzygnięcia. W takim wypadku R. Hauser, W. Piątek, A. Skoczylas uważają, że „stronom powinna przysługiwać skarga kasacyjna jako środek odwoławczy o znaczeniu podstawowym, uregulowany w p.p.s.a. w sposób bardziej wyczerpujący niż zażalenie" (R. Hauser, W. Piątek, A. Skoczylas, *Środki odwoławcze w postępowaniu sądowoadministracyjnym w świetle ustawy nowelizującej z dnia 9 kwietnia 2015 r. – analiza najistotniejszych zmian*, ZNSA 2015, nr 4, s. 11). Tezy te można odnieść do relacji między skargą a sprzeciwem, w której skarga jest środkiem zaskarżenia o charakterze generalnym, a sprzeciw – uregulowanym na zasadzie odesłania do przepisów o skardze (art. 64b § 1 p.p.s.a.).

[807] Por. T. Woś, *Związki postępowania*…, s. 21.

[808] Decyzja kasacyjna powinna zawierać: rozstrzygnięcie (osnowę, sentencję) i uzasadnienie, oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji, pouczenie o braku możliwości wniesienia odwołania i o dopuszczalności wniesienia sprzeciwu od decyzji, wysokości wpisu od sprzeciwu od decyzji, a także możliwości ubiegania się przez stronę o zwolnienie od kosztów albo przyznanie prawa pomocy. Ponadto, w myśl art. 107 § 2 w zw. z art. 138 § 2 i 2a k.p.a., decyzja kasatoryjna powinna wskazywać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy, a jeżeli organ pierwszej instancji dokonał w zaskarżonej decyzji błędnej wykładni przepisów prawa, które mogą znaleźć zastosowanie w sprawie – także wytyczne w zakresie wykładni tych przepisów.

[809] B. Adamiak, J. Borkowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 31 stycznia 1991 r., SA/Kr 1304/90*, ST 1991, nr 5, s. 50.

[810] Wyrok NSA z 22.09.1981 r., SA 791/81, ONSA 1981, nr 2, poz. 91; wyrok NSA z 20.07.1981 r., SA 1163/81, OSP 1982, nr 9–10, poz. 169; Z.R. Kmiecik, *Skutki braku lub niepełności wymaganych elementów decyzji administracyjnej*, PS 2008, nr 6, s. 30–43.

całkowitym pominięciem jakiejkolwiek procedury (koncepcja węższa)[811]. B. Adamiak wyjaśnia, że decyzja może być rezultatem nieistnienia postępowania administracyjnego albo zostać wydana w istniejącym postępowaniu administracyjnym[812]. Postępowanie administracyjne nie istnieje w sensie procesowym, jeżeli nie istnieją jego podmioty: organ, mający zdolność prowadzenia postępowania, oraz strona[813]. Akt wydany w nieistniejącym postępowaniu administracyjnym nie stanowi decyzji administracyjnej[814]. Decyzją nieistniejącą wydaną w istniejącym postępowaniu może być np. decyzja nieistniejąca, gdy nie została podpisana, a zawiera jedynie np. pieczęć[815], bądź gdy nie zawiera żadnego oznaczenia strony[816]. Za decyzję nieistniejącą uważa się także akt, który zawiera wszystkie elementy formalne decyzji, ale nie został uzewnętrzniony w żaden prawnie przewidziany sposób względem co najmniej jednego adresata[817]. Przyjmuje się, że nieakt tworzy jedynie pozory decyzji, nie wywołuje skutków prawnych właściwych decyzji, nie wchodzi do obrotu prawnego[818].

Powyższe ustalenia należy odnieść do wymagania „istnienia" decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a., niezależnie od tego, czy zostałaby ona wydana w nieistniejącym postępowaniu administracyjnym, czy nie istniałaby w sensie prawnym mimo wydania jej w istniejącym postępowaniu administracyjnym. Przy przyjęciu szerszej koncepcji „nieaktu" należałoby uznać, że nieistniejącą decyzją kasacyjną byłaby decyzja, np. decyzja nieopatrzona podpisem lub niezawierająca rozstrzygnięcia[819]. Ponadto decyzją kasacyjną nieistniejącą

---

[811] S. Gajewski, A. Jakubowski, *Nieakt w prawie administracyjnym*, ZNSA 2013, nr 6, s. 74–75.
[812] B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986, s. 47.
[813] *Ibidem*. Przesłanka braku strony wystąpi, gdy organ prowadzi sprawę wobec podmiotu, który w rzeczywistości nie istnieje. Gdy natomiast decyzję skierowano do podmiotu niebędącego stroną postępowania, to nie mamy do czynienia z nieaktem, lecz decyzją istniejącą, ale obarczoną wadą z art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a., gdy zaś strona istnieje, a nie brała w postępowaniu udziału bez swojej winy, to postępowanie jest obarczone wadą wznowieniową z art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. (por. M. Konieczny, *Nieważność aktu administracyjnego w kontekście art. 156 k.p.a. oraz nieważność ex lege a koncepcja aktu nieistniejącego w postępowaniu administracyjnym*, PPP 2014, nr 6, s. 51).
[814] B. Adamiak, *Wadliwość…*, s. 47.
[815] *Eadem*, *Zagadnienie decyzji nieistniejących w postępowaniu administracyjnym*, AUWr 1990, nr CLXVIII, s. 13. Jeżeli jednak decyzję wydał organ kolegialny, to brak podpisu wszystkich jego członków skutkuje istnieniem wadliwej decyzji, a nie – nieistnieniem (L. Klat-Wertelecka, *Podpis jako element decyzji administracyjnej*, NZS 2007, nr 5, s. 73; odmiennie: wyroku z 27.11.2024 r., III OSK 2504/24, niepubl.; K. Kaszubowski, *Podpis* [w:] K. Kaszubowski, *Decyzja reformatoryjna organu odwoławczego w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2019, LEX).
[816] E. Klat-Górska, L. Klat-Wertelecka, *Oznaczenie strony w decyzji administracyjnej*, ST 2004, nr 7–8, s. 59.
[817] M. Kamiński [w:] *System prawa administracyjnego procesowego, t. II, cz. 3…*, s. 160; *Idem*, *Nieważność decyzji administracyjnej – studium teoretyczne*, Kraków 2006, s. 162–163.
[818] B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie…*, s. 414–415; E. Iserzon, *Moc obowiązująca aktu administracyjnego i domniemanie jego ważności*, RPEiS 1965, z. 1, s. 60; Ł.M. Wyszomirski, *Moc wiążąca decyzji administracyjnej w postępowaniu cywilnym*, PPP 2013, nr 11, s. 38–40.
[819] Odrębnym zagadnieniem jest niepełność rozstrzygnięcia organu odwoławczego. W orzecznictwie przyjmowano, że uchylenie zaskarżonej decyzji bez orzeczenia o przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia obarcza decyzję organu odwoławczego kwalifikowaną wadą przewidzianą w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., jeżeli z treści uzasadnienia miałaby wynikać intencja organu odwoławczego, aby organ pierwszej instancji ponownie rozpatrywał sprawę (wyrok WSA w Rzeszowie z 16.01.2018 r., II SA/Rz 1258/17, LEX nr 2744262; wyrok NSA

byłaby decyzja nieuzewnętrzniona żadnemu z jej adresatów w żaden prawnie przewidziany sposób. Stwierdzenie nieistnienia czynności noszącej pozory decyzji kasacyjnej może nastąpić w każdym czasie, bez szczególnych wymagań co do trybu postępowania[820]. Sprzeciw wniesiony przeciwko „nieaktowi", sprawiającemu pozory decyzji kasacyjnej, nie może być jednak rozpoznany przez sąd i zostanie odrzucony na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a.; wówczas uzasadnienie postanowienia sądu o odrzuceniu sprzeciwu „potwierdza" nieistnienie decyzji kasacyjnej[821].

Powyżej opisana koncepcja „nieaktu" odnosi się do sytuacji, w których decyzja kasacyjna nigdy nie zaistniała w sensie prawnym, czyli nigdy nie nabrała bytu prawnego i prawnej skuteczności. Możliwe są jednak i takie sytuacje, w których decyzja wydana na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. była decyzją istniejącą, ale byt prawny utraciła na skutek pewnych zdarzeń prawnych, np. została usunięta z obrotu prawnego w trybie autokontroli (art. 64c § 5 p.p.s.a.) lub w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności[822]. Jeżeli istniejąca – w sensie prawnym – decyzja kasacyjna utraci byt prawny przed jej zaskarżeniem sprzeciwem do sądu, to taki sprzeciw podlega odrzuceniu na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a. – tak jak ma to miejsce, gdy decyzje kasacyjna nigdy nie istniała.

Od konstrukcji decyzji nieistniejącej należy odróżnić decyzję wadliwą, choćby w stopniu kwalifikowanym, w tym decyzję nieważną[823]. Przedmiotem zaskarżenia sprzeciwem może być zarówno decyzja wadliwa (niezależnie od stopnia wadliwości), jak i decyzja niewadliwa (prawidłowa). W przypadku wniesienia sprzeciwu od decyzji tak wadliwej, jak i niewadliwej sąd powinien sprzeciw rozpoznać, przy czym różne powinny być konsekwencje tego rozpoznania[824].

2.6. Podsumowanie

z 2.02.2012 r., I OSK 248/11, LEX nr 1113269; wyrok WSA w Warszawie z 29.06.2012 r., II SA/Wa 551/12, LEX nr 1260465). Decyzja kasacyjna o takim niepełnym rozstrzygnięciu jest decyzją wadliwą, ale istniejącą, toteż sprzeciw wniesiony od tej wadliwej decyzji kasacyjnej podlega rozpoznaniu przez sąd.

[820] Tak odnośnie do decyzji nieistniejących – B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie*…, s. 415.

[821] Uzyskanie „potwierdzenia nieistnienia" nie jest wymagane, aby „nieakt" nie wywołał żadnych skutków prawnych. Por. na tle skargi na decyzję nieistniejącą: postanowienie NSA z 19.09.2007 r., I OSK 1263/07, LEX nr 2209528; postanowienie NSA z 19.09.2007 r., I OSK 1263/07, LEX nr 2209528; postanowienie WSA w Gliwicach z 31.01.2022 r., II SAB/Gl 5/22, LEX nr 3292368; J. Borkowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 28 marca 1990 r., SA/Kr 138/90*, OSP 1991, nr 6, s. 141; E. Śladkowska, *Zagadnienie decyzji „nieistniejących"* [w:] E. Śladkowska, *Wydanie decyzji administracyjnej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2013, LEX; S. Gajewski, A. Jakubowski, *Nieakt w prawie…*, s. 86; E. Terejko, *Ważność decyzji w postępowaniu administracyjnym*, Annales UMCS 2014, vol. LXI, s. 129.

[822] Por. podrozdział 4.2 w rozdziale czwartym i podrozdział 5.3.6 w rozdziale piątym.

[823] M. Konieczny, *Nieważność aktu administracyjnego…*, s. 51–52.

[824] Por. art. 151a § 1 i 2 p.p.s.a. i rozważania w podrozdziale 5.4.1 w rozdziale piątym.

Przed wejściem w życie nowelizacji p.p.s.a. z 2017 r. ustalenie, że określony akt indywidualny podlega kognicji sądu administracyjnego wiązało się z przyjęciem, że będzie zaskarżalny skargą. Aktualnie – w kontekście rozstrzygnięć kasacyjnych – ustalenie dopuszczalności drogi sądowoadministracyjnej wymaga postawienia dodatkowego pytania o to, jaki środek zaskarżenia tę drogę „otwiera".

Przedmiotem sprzeciwu jest decyzja wydana na podstawie art. 138 § 2 k.p.a., czyli decyzja, na mocy której organ administracji publicznej drugiej instancji uchyla decyzję organu pierwszej instancji i przekazuje temu organowi sprawę do ponownego rozpatrzenia. Interpretacja przepisów o sprzeciwie, w tym o przedmiocie zaskarżenia sprzeciwem, nie może być rozszerzająca, co oznacza, że sprzeciw nie przysługuje od żadnych innych aktów, które nie stanowią decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. (np. od postanowień wydanych na podstawie art. 138 § 2 w zw. z art. 144 k.p.a.). Poszerzenie zakresu przedmiotowego sprzeciwu o jakiekolwiek inne akty lub czynności wymagałoby stosownych posunięć legislacyjnych.

Wąsko określony zakres przedmiotowy sprzeciwu wzbudził wątpliwości przedstawicieli doktryny. Należy jednak wskazać, że na tle pozostałych decyzji organu odwoławczego decyzja z art. 138 § 2 k.p.a. ma szczególny charakter prawny, o czym świadczą względy wykładni systemowej i językowej. Stanowi wyjątek od zasady szybkości (art. 12 § 1 k.p.a.) i zasady merytorycznego załatwienia sprawy przez organ lub zakończenia jej w inny sposób, przewidziany w art. 138 § 1 k.p.a. Przesłanki jej dopuszczalności, określone w art. 138 § 2 k.p.a., nie podlegają wykładni rozszerzającej. Ustawodawca wyraźnie, od lat, dąży do osiągnięcia efektu w postaci zmniejszenia liczby wydawanych decyzji kasacyjnych. Wprowadzenie instytucji prawnej sprzeciwu potwierdza te dążenia[825].

Istotnymi elementami konstrukcji decyzji kasacyjnej jest rozstrzygnięcie i uzasadnienie. W kontekście rozstrzygnięcia warto zwrócić uwagę na zagadnienie dopuszczalności wydania przez organ odwoławczy decyzji, na mocy której dojdzie tylko do częściowego uchylenia decyzji organu pierwszej instancji i przekazania mu w tym zakresie sprawy do ponownego rozpatrzenia, w pozostałym zaś zakresie – orzekania na podstawie art. 138 § 1 k.p.a. Tego rodzaju rozstrzygnięcie może wynikać m.in. ze specustaw. W takim przypadku może dojść do zbiegu lub konkurencji sprzeciwu i skargi. Przepisy p.p.s.a. nie przewidują sposobu rozwiązania powyższego stanu. *De lege ferenda*, należy postulować wprowadzenie regulacji przyznającej w takim wypadku prymat skardze.

[825] Z. Kmieciak, *Dylematy reformy prawa o postępowaniu administracyjnym*, PiP 2016, nr 1, s. 13.

Warto zwrócić uwagę w szczególności na specyficzne dla decyzji kasacyjnej wskazania przedmiotowe, które jest zobowiązany zawrzeć organ odwoławczy. Są to okoliczności, które należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy, oraz wytyczne w zakresie wykładni i zastosowania prawa. Uznać należy, że powyższe wskazania przedmiotowe wiążą w ponownym toku instancji: zarówno organ *a quo*, jak i organ *ad quem*. Strona ma uprawnienie do poddania wskazań przedmiotowych kontroli sądowoadministracyjnej.

Pomiędzy instytucją decyzji kasacyjnej a instytucją sprzeciwu istnieją wyraźne związki jurydyczne. Po pierwsze, istnienie przedmiotu zaskarżenia stanowi – wyjściowy, pierwotny – warunek dopuszczalności środka zaskarżenia. Środek zaskarżenia wymierzony przeciwko nieistniejącemu w sensie prawnym orzeczeniu lub decyzji nie podlega rozpoznaniu (rozpatrzeniu). Sprzeciw wniesiony od „nieaktu" – tworzącego pozory decyzji kasacyjnej – podlega odrzuceniu przez sąd na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a. Po drugie, krytyczna ocena zjawiska „nadużywania" kompetencji organu odwoławczego do wydania decyzji kasacyjnych stanowiła motywację do wprowadzenia analizowanego, nowego środka zaskarżenia. Po trzecie, derogacja art. 138 § 2 k.p.a. czy rezygnacja ustawodawcy z decyzji kasatoryjnej w systemie postępowania administracyjnego doprowadziłaby do pozbawienia sprzeciwu racji bytu. Po czwarte, cechą szczególną środka zaskarżenia jest to, że poświęcono mu wyłącznie jedną kategorię formy działalności administracji publicznej – tylko jeden rodzaj decyzji organu odwoławczego. Ustawodawca w wyjątkowy sposób – na tle wielu innych form działalności administracji publicznej – potraktował właśnie decyzję wydaną na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. Ponadto, należy wskazać, że wprowadzenie sprzeciwu zmieniło status prawny decyzji kasacyjnej, podkreślając jej wyjątkowość w porównaniu do innych decyzji, które w dalszym ciągu pozostają zaskarżalne skargą[826].

[826] Zdaniem J. Zimmermanna w efekcie nowelizacji z 2017 r. doszło do „zmiany statusu decyzji kasacyjnej wydawanej przez organ drugiej instancji przez wykluczenie możliwości złożenia wobec takiej decyzji skargi do sądu administracyjnego" (*Idem*, *Kilka refleksji…*, s. 18).

Rozdział 3. Podmiot uprawniony do wniesienia sprzeciwu od decyzji kasacyjnej do sądu administracyjnego

3.1. Zagadnienia wprowadzające

Przedmiotem rozdziału trzeciego jest ustalenie, jaki podmiot posiada uprawnienie do skutecznego wniesienia do wojewódzkiego sądu administracyjnego sprzeciwu od decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. Temat rozważań wiąże się z zagadnieniem prawa do sądu i jego pierwotnym elementem: prawem dostępu do sądu. Ograniczenia w prawie dostępu do sądu mogą dotyczyć m. in. kryteriów podmiotowych, na co wpływa ustawowe określenie kwalifikacji podmiotowej do wszczęcia postępowania sądowego[827].

Zagadnienie podmiotu uprawnionego do złożenia sprzeciwu nie jest najczęściej traktowane w literaturze jako cecha charakterystyczna instytucji sprzeciwu[828]. Omówienie tej kwestii jest konieczne dla potrzeb niniejszego opracowania, ponieważ podmiot uprawniony do złożenia środka zaskarżenia stanowi nieodłączny element konstrukcji prawnej każdego środka zaskarżenia[829]. Tak, jak w przypadku wnoszącego skargę, przepisy p.p.s.a. podmiot ten nakazują nazywać „skarżącym”[830]. Skarżący dysponuje legitymacją do zainicjowania kontroli sądowoadministracyjnej[831].

[827] Postanowienie NSA z 14.12.2023 r., III OSK 2960/23, LEX nr 3644419; postanowienie NSA z 11.07.2023 r., II GZ 236/23, LEX nr 3603988.

[828] Por. P. Pietrasz, J. Jagielski, P. Piecha [w:] *Prawo o postępowaniu…*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, s. 497-498; J. Wilczyński, *Postępowanie…,* s. 35-37; M. Wilbrandt-Gotowicz, *Sprzeciw*…, s. 113-114; M. J. Siemieniako, J. Czubkowska, *Sprzeciw*…, s. 56.

[829] M. Waligórski, *Proces cywilny. Funkcje i struktura…,* s. 641.

[830] Nazwa „skarżący” wynika z art. 32 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a. Ustawodawca nie przewidział dla podmiotu inicjującego postępowanie ze sprzeciwu innego określenia niż dla podmiotu, który wnosi skargę. W praktyce orzeczniczej można jednak odnotować takie określenia skarżącego decyzję kasacyjną jak: „wnoszący sprzeciw” (wyrok WSA w Warszawie z 3.08.2020 r., I SA/Wa 1189/20, LEX nr 3254600), „sprzeciwiający” (wyrok NSA z 4.01.2023 r., II OSK 2573/22, LEX nr 3486085), „sprzeciwiający się” (wyrok WSA we Wrocławiu z 17.10.2023 r., II SA/Wr 551/23, LEX nr 3620878), „strona sprzeciwiająca się” (wyrok WSA w Warszawie z 28.05.2020 r., I SA/Wa 593/20, LEX nr 3085114; postanowienie WSA w Gdańsku z 30.08.2023 r., II SA/Gd 633/23, LEX nr 3599721). Nie są to jednak określenia języka prawnego.

[831] Pojęcie legitymacji procesowej należy odróżnić od pojęcia „zdolności sądowej” czy „zdolności procesowej” (T. Woś, *Status procesowy gminy i jej organów w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, PPP 2014, nr 4, s. 83-84), które w postępowaniu przed sądami administracyjnymi normują przepisy rozdziału 1 działu II p.p.s.a. Zagadnienie zdolności sądowej i zdolności procesowej odnosi się nie tylko do kwalifikacji podmiotowej skarżącego, ale także organu administracji publicznej, który wydał decyzję zaskarżoną sprzeciwem. Z tych przyczyn przesłanka zdolności sądowej stron i zdolności procesowej zostanie omówiona w rozdziale czwartym odnoszącym się do przesłanek dopuszczalności rozpoznania sprzeciwu.

Pojęcie „legitymacji" (legitymacji procesowej) w nauce o postępowaniu administracyjnym[832] oraz w nauce o postępowaniu sądowoadministracyjnym[833] rekonstruuje się w nawiązaniu do dorobku doktrynalnego postępowania cywilnego. Legitymacja procesowa stanowi zakorzenioną w stosunku pozaprocesowym, „przesłankę merytorycznego rozpoznania sprawy"[834], „kwalifikację" umożliwiającą wystąpienie w postępowaniu prowadzonym w określonej sprawie[835] i poszukiwanie w nim ochrony prawnej[836], ściślej mówiąc: ochrony sądowej – w przypadku postępowań prowadzonych przed sądami. Oznacza uprawnienie (zdolność) do występowania w określonym postępowaniu w charakterze strony powodowej (legitymacja procesowa czynna) albo strony pozwanej (legitymacja procesowa bierna)[837]. Wśród licznych typologii legitymacji procesowej czynnej szczególną doniosłość uzyskał podział na legitymację czynną materialną i formalną[838]. Legitymacja materialna wiąże uprawnienie do wszczęcia postępowania z indywidualną sytuacją prawną podmiotu występującego o ochronę sądową. Legitymację formalną charakteryzuje brak tego związku, a uprawnienie do wszczęcia postępowania dotyczy sprawy cudzej i wynika z realizacji zadań z zakresu ochrony interesu publicznego albo społecznego. Podział ten przenoszony jest na obszar rozważań o legitymacji procesowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym[839].

Wyrazem przyjęcia w p.p.s.a. skargowej legitymacji materialnej i formalnej jest regulacja art. 50 § 1 p.p.s.a.: „Uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym

---

[832] A. Matan, *Komentarz do art. 28* [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1-103, wyd. III*, Warszawa 2010, LEX, pkt 1.

[833] Por. np. T. Woś, *Status procesowy gminy…*, s. 83-84; M. Wszołek, *Zdolność procesowa w postępowaniach sądowoadministracyjnych ze skarg na akty nadzoru oraz zarządzenia i uchwały*, ST 2021, nr 3, s. 77.

[834] H. Dolecki, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 2007, s. 95.

[835] W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1996, s. 126.

[836] J. Jodłowski, T. Misiuk-Jodłowska [w:] J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapierre, T. Misiuk-Jodłowska, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1996, s. 172-173.

[837] W. Broniewicz, *Pojęcie legitymacji procesowej* [w:] *Studia z procesu cywilnego*, red. K. Korzan, Katowice 1986, s. 82. Przeglądu poglądów doktryny postępowania cywilnego na pojęcie „legitymacji" dokonał G. Jędrejek (por. G. Jędrejek, *Definicje doktryny* [w:] G. Jędrejek, *Legitymacja procesowa w postępowaniu cywilnym,* Warszawa 2019, LEX).

[838] Por. np. M. Waligórski, *Zarys polskiego procesu cywilnego*, Kraków 1952, s. 43-44; K. Gajda-Roszczynialska, *Udział podmiotów innych niż materialnie uprawnione jako stron w procesie cywilnym a kryterium interesu prawnego - zagadnienia wybrane*, PPC 2015, nr 3, s. 356-364; M. Dziurda, *Koncepcje legitymacji* [w:] M. Dziurda, *Uczestnik postępowania nieprocesowego - zagadnienia konstrukcyjne*, Warszawa 2017, LEX.

[839] Por. np. W. Chróścielewski, Z. Kmieciak, J.P. Tarno, *Reforma sądownictwa…*, s. 36-37; J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu…*, s. 133; P. Janiak, *Pojęcie i kategorie uczestników postępowania* [w:] *Uczestnicy postępowania sądowoadministracyjnego*, Warszawa 2021, Legalis; A. Górska, *Zdolność sądowa i legitymacja skargowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Łódź 2023, s. 58. Odmienne stanowisko wyraził S. Łajszczak, według którego nie ma podstaw, aby w płaszczyźnie postępowania sądowoadministracyjnego odwzorowywać przyjęty w postępowaniu cywilny podział legitymacji procesowej na materialną i formalną. Zdaniem S. Łajszczaka: „W postępowaniu sądowoadministracyjnym nie ma podmiotu, o którym można by powiedzieć, że na jego rzecz i w jego interesie poszukiwana jest przed sądem ochrona jego praw podmiotowych bądź interesów – nie ma strony w znaczeniu materialnym. Sąd administracyjny, oceniając zasadność skargi, poddaje ocenie legalność zaskarżonego działania administracji rozumianą jako jego zgodność z przepisami prawa przedmiotowego" (*Idem*, *Legitymacja skargowa a przedmiot postępowania sądowoadministracyjnego*, ZNSA 2012, nr 5, s. 70).

interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym". Treść tego przepisu dostarcza podstaw do wyróżnienia dwóch kategorii podmiotów, które mogą wystąpić ze skargą. Są to podmioty o legitymacji materialnej („każdy, kto ma w tym interes prawny") oraz podmioty o legitymacji formalnej reprezentujące interes publiczny (prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka) lub reprezentujące interes społeczny (organizacje społeczne)[840]. Ponadto, art. 50 § 2 p.p.s.a. dopuszcza poszerzenie przytoczonego wyliczenia o podmioty, którym legitymację do wniesienia skargi nadają przepisy odrębne.

Przepisy art. 50 § 1 i § 2 p.p.s.a. odnoszą się *expressis verbis* do środka zaskarżenia, jakim jest skarga. Należałoby zatem rozważyć, czy powołane przepisy mają z mocy art. 64b § 1 p.p.s.a. odpowiednie zastosowanie do sprzeciwu, czy materia legitymacji do złożenia sprzeciwu jest normowana przez regulację prawną odnoszącą się do sprzeciwu zawartą w rozdziale 3a działu III p.p.s.a., a ściślej mówiąc – w art. 64a p.p.s.a. Celem niniejszego rozdziału będzie określenie charakteru legitymacji do wniesienia sprzeciwu i ustalenie, czy ma ona charakter materialny, czy formalny. Ponadto, ocenie będzie podlegać relacja między koncepcją legitymacji do wniesienia sprzeciwu, a funkcjami sądownictwa administracyjnego: ochrony praw podmiotowych jednostki oraz ochrony obiektywnego porządku prawnego.

W związku z powyższym, w podrozdziale 3.2 podjęto próbę scharakteryzowania legitymacji do wniesienia sprzeciwu w świetle art. 64a p.p.s.a., analizując pojęcie „strony niezadowolonej z treści" decyzji kasacyjnej. W podrozdziale 3.3 rozważono możliwość zainicjowania postępowania ze sprzeciwu przez inne podmioty niż „strona niezadowolona z treści" decyzji kasacyjnej, badając w szczególności możliwość odpowiedniego zastosowania przepisów o skardze. Podrozdział 3.4 omawia problematykę zastosowania do sprzeciwu normy odsyłającej w art. 50 § 2 p.p.s.a. do przepisów szczególnych. W podrozdziale 3.5 opisano konsekwencje procesowe wniesienia sprzeciwu przez podmiot tego nieuprawniony – a w szczególności formę rozstrzygnięcia podejmowanego z tej przyczyny przez sąd. Podrozdział 3.6 zawiera podsumowanie poczynionych rozważań.

[840] W. Chróścielewski, Z. Kmieciak, J.P. Tarno, *Reforma sądownictwa…*, s. 36-37. B. Adamiak, oprócz trzech kategorii legitymacji opartych na ochronie interesu prawnego (indywidualnego), publicznego i społecznego, wyróżnia „legitymację do złożenia skargi, której konstrukcja nie jest oparta na ochronie żadnego z wywiedzionych w przepisach prawa interesów indywidualnych, publicznych, społecznych". Tytułem przykładu Badaczka wskazuje na prawo do złożenia skargi do sądu w sprawach dostępu do informacji publicznej (por. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie…*, s. 576, 585).

3.2. Strona niezadowolona z treści decyzji kasacyjnej jako podmiot uprawniony do wniesienia sprzeciwu od decyzji na podstawie art. 64a p.p.s.a.

Zgodnie z art. 64a p.p.s.a.: „Od decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, skarga nie przysługuje, jednakże strona niezadowolona z treści decyzji może wnieść od niej sprzeciw (…)". Nie budzi wątpliwości, iż cytowany przepis odnosi się do pojęcia „strony" przyjętej w postępowaniu administracyjnym, w którym wydano zaskarżalną sprzeciwem decyzję kasacyjną, a nie do definicji „strony", którą w postępowaniu sądowoadministracyjnym wprowadza art. 32 p.p.s.a.[841] Wobec tego, koncepcja „strony" w postępowaniu administracyjnym, w którym wydano decyzję na podstawie art. 138 § 2 k.p.a., determinuje legitymację do zainicjowania postępowania sądowoadministracyjnego mającego za przedmiot sprawę kontroli tej decyzji. To logiczna konsekwencja ukształtowania postępowania sądowoadministracyjnego jako następczego i kontrolnego względem postępowania administracyjnego i zaskarżonej działalności administracji publicznej[842].

Wobec powyższego, ustalając cechy podmiotu uprawnionego w znaczeniu art. 64a p.p.s.a. do wniesienia sprzeciwu, konieczne jawi się dekodowanie znaczenia „strony" w postępowaniu normowanym k.p.a. Jest to jedno z najbardziej kontrowersyjnych pojęć w systemie prawa administracyjnego[843].

3.2.1. Pojęcie strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym

W myśl art. 28 k.p.a.: „Stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub

[841] Postanowienie WSA w Poznaniu z 14.09.2018 r., II SA/Po 577/18, LEX nr 2576017; postanowienie WSA w Poznaniu z 14.01.2021 r., II SA/Po 739/20, LEX nr 3179633.

[842] Rozwiązanie przyjęte w art. 64a p.p.s.a. wykazuje podobieństwo do sposobu, w jaki ustawodawca określał legitymację do wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego w okresie początkowym reaktywacji sądownictwa administracyjnego. Według dodanego na mocy nowelizacji k.p.a. z 1980 r. art. 197 pkt 1 k.p.a. owa legitymacja przysługiwała „stronie". Wówczas także pojęcie „strony", umocowanej do wniesienia skargi, interpretowano według definicji „strony" przyjętej w art. 28 k.p.a. (J. Filipek, *Strona w postępowaniu sądowoadministracyjnym* [w:] *Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji. Prace Instytutu Administracji i Zarządzania. Studia Prawnoadministracyjne. W 30-lecie pracy naukowej Profesora dra Wacława Dawidowicza*, Gdańsk 1982, s. 312; postanowienie NSA z 15.10.1990 r., SA/Wr 990/90, ONSA 1990, nr 4, poz. 7). Przepis art. 197 k.p.a. został uchylony wraz z wejściem w życie ustawy o NSA. W związku z rozszerzeniem kognicji NSA na kontrolę przejawów działalności administracji publicznej poza postępowaniem administracyjnym odwołanie do pojęcia strony z art. 28 k.p.a. okazało się niewystarczające i za wąskie (por. J. Borkowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 27 września 2000 r., II SA 2109/00*, OSP 2001, nr 6, poz. 86).

[843] H. Knysiak-Molczyk, *Pojęcie strony postępowania administracyjnego* [w:] *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004, LEX.

obowiązek”[844]. Wymaga w tym miejscu zaznaczenia, że w doktrynie kwestionuje się wynikającą z redakcji art. 28 k.p.a. dyferencjację pojęć „interes prawny” i „obowiązek”, słusznie wskazując, iż pojęcie „obowiązku” zawiera się w szeroko pojmowanym „interesie prawnym”[845]. Na tym założeniu oparto dalsze rozważania.

G. Łaszczyca wyróżnił w cytowanej definicji „strony” trzy elementy: 1) element organizacyjny, wyrażony określeniem „każdy”, 2) element substancjonalny relatywizowany do „interesu prawnego lub obowiązku” i 3) element procesowy, który poprzez zwroty „dotyczy postępowania” i „żąda czynności organu” wskazuje na relację interesu prawnego lub obowiązku z postępowaniem administracyjnym[846]. Znaczenie pierwszego – czyli organizacyjnego – elementu definicji strony w art. 28 k.p.a., wyrażonego słowem „każdy”, pomocniczo należy ustalić na podstawie regulacji art. 29 k.p.a.[847] Wymienia ona kategorie form prawnych, które umożliwiają uzyskanie zdolności administracyjnoprawnej w postępowaniu administracyjnym[848]. Tworzą je: osoby fizyczne i osoby prawne, jak również państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne, również jednostki nieposiadające osobowości prawnej. Grupa osób lub inne zrzeszenie, które nie działa w jednej z tych form prawnych, nie ma zdolności administracyjnoprawnej[849]. Brak owej zdolności *a limine* wyklucza możliwość posiadania statusu „strony” w rozumieniu art. 28 k.p.a., a w konsekwencji – także w rozumieniu art. 64a p.p.s.a. Zdolność sądowoadministracyjnoprawna – nie tylko w sprawie ze skargi na decyzję, ale również w sprawie ze sprzeciwu – jest

[844] Cytowany przepis zawiera definicję legalną pojęcia „strona” w ogólnym postępowaniu administracyjnym (A. Drelichowska, *Strona postępowania administracyjnego*, „Edukacja Prawnicza” 2012, nr 6, s. 39).
[845] M. Bogusz, *Zaskarżenie*…, s. 24 wraz z powołanym tamże: E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory formularze*, Warszawa 1970, s. 80; Z. Kmieciak, *Interes strony w postępowaniu administracyjnym,* OMT 1989, nr 2, s. 21; P. Gołaszewski, *Komentarz do art. 28* [w] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, Warszawa 2023, Legalis, nb. 15; A. Krawczyk, *Komentarz do art. 28* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmieciak, Warszawa 2019, LEX, pkt 4. Podejmowane są jednak próby różnicowania pojęcia interesu prawnego i pojęcia obowiązku (por. np. A. Kucharska, *Przedmiot interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym*, PPP 2009, nr 6, s. 47; B. Adamiak, *Komentarz do art. 28* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego*. *Komentarz*, Warszawa 2022, Legalis, nb. 7).
[846] G. Łaszczyca, *Trójelementowość definicji* [w:] *Pojęcie strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2023, LEX.
[847] Wyrok WSA w Gliwicach z 29.06.2017 r., IV SA/Gl 51/17, LEX nr 2324087.
[848] E. Klat-Górska, L. Klat-Wertelecka, *Oznaczenie strony w decyzji administracyjnej*, ST 2004, nr 7-8, s. 48.
[849] Statusu strony postępowania administracyjnego nie mają podmioty nieposiadające osobowości prawnej i niespełniające wymogów z art. 29 k.p.a., np. spółka cywilna (K. Heliniak, P. Majka, *Glosa do wyroku NSA z dnia 31 marca 2005 r., FSK 567/04*, POP 2007, nr 3, s. 212; Z. Czarnik, R. Sawuła, *Glosa do wyroku NSA z dnia 21 sierpnia 1998 r., II SA/Wr 1056/97*, OSP 1999, nr 6, poz. 109; wyrok NSA z 18.10.2017 r., II OSK 2592/16, LEX nr 2442322; wyrok WSA w Gliwicach z 20.06.2016 r., IV SA/Gl 275/16, LEX nr 2098862).

skorelowana ze zdolnością administracyjnoprawną. Ma to zapewnić stronie postępowania administracyjnego prawo do ochrony sądowoadministracyjnej[850].

Piśmiennictwo najwięcej uwagi poświęca elementowi substancjonalnemu i sprzężonemu z nim elementowi procesowemu, a przede wszystkim: konstrukcji interesu prawnego, które – podobnie jak samo pojęcie „strony" – zasłużenie nosi miano jednego z najbardziej spornych[851]. Znaczenie tego pojęcie jest doniosłe: interes prawny przyznaje jednostce możliwość zabiegania o wydanie decyzji administracyjnej, określa „możliwość prowadzenia jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego", zapewniając jednostce udział w tym postępowaniu jako stronie[852]. W piśmiennictwie postuluje się ekstensywną wykładnię art. 28 k.p.a.[853] Zdaniem B. Adamiak, z zawartej w art. 2 Konstytucji RP klauzuli demokratycznego państwa prawa Konstytucji RP wynika zakaz pozbawienia jednostki prawa do udziału w postępowaniu administracyjnym (prawa do procesu)[854]. A. Jakubowski dodaje, że ewentualne wątpliwości co do spełnienia kryteriów z art. 28 k.p.a. powinny być rozstrzygane, w myśl zasady *in dubio pro actione*, „na rzecz stwierdzenia występowania interesu prawnego"[855]. Podobnie argumentują sądy administracyjne[856].

Pojęcie „interesu prawnego" nie posiada definicji ustawowej, lecz jego znaczenie ustala się przede wszystkim poprzez określenie cech, którym musi się charakteryzować interes jednostki, aby uznać ją za stronę postępowania[857]. Interes prawny jest indywidualny, własny, osobisty, konkretny, obiektywny, oparty na prawie oraz aktualny[858]. Odnosi się do sytuacji konkretnej jednostki, co odróżnia go od prawnie chronionego interesu publicznego[859]. Interes prawny jest własny (osobisty), wobec czego „nie można go wywodzić wyłącznie z sytuacji prawnej innego podmiotu, nawet jeżeli w konkretnej sprawie związki między nimi byłyby silne

---

[850] A. Górska, *Zdolność sądowa*…, s. 90-91; por. także rozważania na temat zdolności sądowoadministracyjnej zawarte w rozdziale czwartym w podrozdziale 4.5.

[851] S. Dalka, *Pojęcie i zakres strony w postępowaniu administracyjnym i w procesie cywilnym (zagadnienia wybrane)* [w:] *Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji. Prace Instytutu…*s. 295.

[852] M. Zimmermann, *Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w kodeksie postępowania administracyjnego* [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki*, Warszawa–Wrocław 1967, s. 442-443.

[853] A. Agopszowicz, I. Lipowicz, *Glosa do wyroku NSA z dnia 19 stycznia 1995 r., I SA 1326/93*, Glosa 1996, nr 1, s. 8.

[854] B. Adamiak, *Państwo prawa a koncepcja legitymacji procesowej strony w postępowaniu administracyjnym* [w:] *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga jubileuszowa dla profesora Jana Jendroński*, red. B. Adamiak, J. Boć, M. Niemiec, K. Nowacki, Wrocław 1999, s. 9–10, 20–21.

[855] A. Jakubowski, *Glosa do uchwały NSA z dnia 5 grudnia 2011 r., II OPS 1/11*, ST 2012, nr 3, s. 85.

[856] Uchwała NSA z 5.12.2011 r., II OPS 1/11, ONSAiWSA 2012, nr 2, poz. 17; wyrok NSA z 29.09.2010 r., II OSK 1481/09, LEX nr 668544.

[857] A. Kucharska, *Przedmiot interesu…*, s. 37; P. Szustakiewicz, *Pojęcie interesu prawnego w kodeksie postępowania administracyjnego*, „Prawo i Środowisko" 2013, nr 3, s. 139-142.

[858] W. Klonowiecki, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938, s. 15, s. 40-42.

[859] M. Laskowska, *Interes prawny* [w:] *Leksykon prawa administracyjnego*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa 2009, s. 97-99.

i nawet, gdy związki te miałyby charakter nie tylko faktyczny, ale i prawny”[860]. Wskazuje się, że interes prawny, mając charakter indywidualny, wyraża pewną korzystną – w świetle regulacji prawnej – sytuację adresata decyzji[861]. W takim przypadku treścią pojęcia „interes prawny” jest „prawo podmiotowe rozumiane jako przyznanie przez przepis prawa konkretnych korzyści”, które można „uzyskać” w postępowaniu administracyjnym[862]. Należy jednak zauważyć, że art. 28 k.p.a. nie uzależnia kwalifikacji interesu prawnego od kryterium „korzyści” lub „niekorzyści”. Doktryna zasadnie uważa, że powołany przepis odnosi się do więzi prawnej, jaka istnieje między postępowaniem administracyjnym, a sytuacją prawną określonego podmiotu w tym znaczeniu, że wynik tego postępowania może mieć wpływ na sytuację prawną zindywidualizowanego podmiotu[863]. Wartościowanie tego wpływu w kategoriach korzystnego, niekorzystnego, neutralnego – nie przesądza o statusie „strony”[864]. Cecha „aktualności” interesu prawnego wystąpi, gdy nadaje się on do „urzeczywistnienia”, a „przepis, na którym opiera się strona, musi mieć moc obowiązującą i muszą zajść wszystkie przewidziane przezeń okoliczności”[865]. Cecha ta łączy się z „realnością” interesu prawnego[866], która oznacza, iż musi być „rzeczywiście istniejący” w dacie stosowania norm prawa administracyjnego materialnego, a nie „przewidywalny w przyszłości, hipotetyczny”[867]. Interes, który determinuje status strony postępowania administracyjnego, musi nadawać się do „zaspokojenia” na mocy decyzji administracyjnej[868].

---

[860] A. Duda, *Cechy i funkcja interesu prawnego w ujęciu administracyjnoprawnym* [w:] *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, Legalis.

[861] W. Jakimowicz, *O bezpośredniości interesu prawnego w prawie administracyjnym*, „Studia Prawa Publicznego” 2022, nr 3, s. 10.

[862] Wyrok NSA w Warszawie z 2.06.2000 r., I SA 1019/99, LEX nr 78926.

[863] Por. M. Bąkowski, M. Bogusz [w:] *Postępowanie odwoławcze...*, *t. I*, s. 37; M. Bogusz, *O typach zależności między uprawnieniami i/lub obowiązkami podmiotów prawa (uwagi w sprawie koncepcji praw refleksowych w postępowaniu administracyjnym)* [w:] *Stosowanie prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Matana*, red. G. Łaszczyca, Warszawa 2024, s. 169-170.

[864] „Wartościowanie” charakteru interesu strony w postępowaniu i wyniku postępowania na sytuację strony może stanowić kryterium wyróżnienia różnych kategorii stron, np. strony refleksowej.

[865] W. Klonowiecki, *Strona…*, s. 15; por. również: wyrok WSA w Opolu z 22.11.2004 r., II SA/Wr 1882/02, LEX nr 2218669; wyrok NSA z 14.09.2006 r., II OSK 353/06, ONSAiWSA 2007, nr 1, poz. 11.

[866] Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 4.07.2018 r., II SA/Go 320/18, LEX nr 2529117.

[867] J. Zimmermann, *Glosa do wyroku NSA z dnia 2 lutego 1996 r., IV SA 846/95*, OSP 1997, nr 4, poz. 83; wyrok NSA w Katowicach z 29.04.1997 r., I SA/Ka 74/96, LEX nr 30779; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 27.05.2008 r., I SA/Go 1156/07, LEX nr 469670; wyrok NSA w Warszawie z 19.03.2002 r., IV SA 1132/00, LEX nr 81670; wyrok NSA z 23.06.2020 r., II OSK 3700/19, LEX nr 3091525. K. Gruszecki wyraził pogląd, iż: „O uczestniczeniu w konkretnym postępowaniu administracyjnym jako jego strona przesądza posiadanie (art. 28 k.p.a.) własnego interesu prawnego, a nie to, czy może on być chroniony również w innych postępowaniach niż prowadzone przez organy administracji” (K. Gruszecki, *Glosa do wyroku WSA z dnia 18 listopada 2008 r., II SA/Ol 761/08*, ST 2009, nr 4, s. 89). Z kolei z badań M. J. Nowaka wynika, iż w orzecznictwie „dopuszcza się sytuacje, w których interes prawny danego podmiotu jest wywodzony z faktu innego toczącego się postępowania w sprawie” (M. J. Nowak, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, „Nieruchomości” 2016, nr 8, s. 9).

[868] Aktualność zachowują słowa W. Klonowieckiego, iż podmiot nie może uzyskać statusu strony postępowania administracyjnego, gdy „sprawa nie jest regulowana przez prawo” bądź gdy sprawa „nie należy do zakresu prawa administracyjnego” (W. Klonowiecki, *Strona…*, s. 42).

Konstytutywną cechą interesu podlegającego ochronie na mocy art. 28 k.p.a. jest to, iż musi mieć on oparcie na prawie pozytywnym[869]. Nauka i judykatura nieprzerwanie akcentują konieczność odróżnienia interesu prawnego od interesu faktycznego[870]. Przez interes faktyczny rozumie się interes indywidualny, któremu obowiązujące prawo nie przyznaje ochrony[871], bądź też „stan, w którym obywatel wprawdzie jest bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, nie może jednak tego zainteresowania poprzeć przepisami prawa powszechnie obowiązującego, mającymi stanowić podstawę skutecznego żądania stosownych czynności organu administracji"[872]. Można się zgodzić ze stwierdzeniem, że interes prawny to „kwalifikowany interes faktyczny"[873], z tą ważną uwagą, że interes faktyczny, którego jednostka nie jest w stanie powiązać z normą prawną, nie daje legitymacji do udziału w postępowaniu administracyjnym[874]. Interes, który podlega ochronie zgodnie z art. 28 k.p.a., nie może mieć charakter wyłącznie ekonomicznego[875] czy wynikać jedynie z „subiektywnego zapatrywania jednostki"[876]; musi być „sprawdzalny obiektywnie", a zatem wsparty

[869] *Ibidem*, s. 15, 42; T. Bigo, *Ochrona interesu indywidualnego w projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1960, z. 3, s. 466; M. Zdyb, *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne*, Lublin 1991, s. 41-43; P. Dąbrowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 20 kwietnia 2011 r., II OSK 936/10*, OSP 2012, nr 6, poz. 57.

[870] Konieczność odróżnienia interesu faktycznego od interesu prawnego nawiązuje do regulacji art. 9 ust. 1 i ust. 2 r.p.a. z 1928 r., która odróżniał pojęcie „osoby interesowanej", dysponującej interesem faktycznym, od pojęcia „strony" cechującej się interesem prawnym (por. G. Łaszczyca, *Ewolucja regulacji prawnej pojęcia strony postępowania administracyjnego* [w:] *Verus amicus rara avis est. Studia poświęcone pamięci Wojciecha Organiściaka,* red. A. Lityński, A. Matan, M. Mikołajczyk, G. Nancka, D. Nawrot, Katowice 2020, s. 451-454). Przepis ten stanowił: „Osobą interesowaną jest każdy, kto żąda czynności władzy, do kogo czynność władzy się odnosi, lub też czyjego interesu czynność władzy choćby pośrednio dotyczy" (ust. 1), „Osoby interesowane, które uczestniczą w sprawie na podstawie roszczenia prawnego lub prawnie chronionego interesu, są stronami" (ust. 2). Osobom interesowanym przysługiwały określone uprawnienia procesowe. Współcześnie brakuje odpowiednika art. 9 ust. 1 r.p.a. z 1928 r., który przyznawał w toku ogólnego postępowania administracyjne ochronę podmiotom posiadającym wyłącznie faktyczny interes w załatwieniu sprawy w określony sposób (J. Wegner-Kowalska, *Ochrona interesów faktycznych w postępowaniu administracyjnym* [w:] *Idea kodyfikacji w nauce…*, LEX).

[871] W. Jakimowicz, *Publiczne prawa…*, s. 126–127.

[872] Wyrok NSA w Warszawie z 5.10.1998 r., II SA 1104/98, LEX nr 41301.

[873] G. Łaszczyca, *Interes faktyczny kwalifikowany* [w:] *Pojęcie strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2023, LEX; wyrok WSA we Wrocławiu z 29.03.2022 r., II SA/Wr 307/21, LEX nr 3456686. J. Lemańska wyróżnia pojęcie „uzasadnionych oczekiwań", przez które Autorka rozumie „prawnie kwalifikowany interes faktyczny, wynikający z subiektywnego przeświadczenia jednostki, które na podstawie zobiektywizowanych okoliczności uznane jest za godne ochrony prawnej, mimo iż nie ma wyraźnego oparcia w treści normy prawnej" (J. Lemańska, *Uzasadnione oczekiwania w perspektywie prawa krajowego i regulacji europejskich*, Warszawa 2016, s. 103).

[874] Por. wyrok NSA z 22.02.1984 r., I SA 1748/83, LEX nr 1689510.

[875] M. Ławniczak-Lehmann, *Glosa do wyroku NSA z dnia 20 stycznia 1998 r., I SA 874/97*, OSP 1998, nr 11, poz. 189.

[876] K. Sobieralski, *Glosa do wyroku NSA z 29.08.2022 r., I OSK 2034/20*, PiP 2023, nr 11, s. 165; por. również: wyrok WSA w Warszawie z 16.03.2010 r., VII SA/Wa 2250/09, LEX nr 606240.

okolicznościami faktycznymi kształtującymi przesłanki zastosowania prawa materialnego[877]. Istniejąc „samoistnie", nie jest „tworzony" przez dany podmiot[878].

Źródłem interesu prawnego są przede wszystkim normy prawa materialnego[879]. W tym ujęciu interes prawny wyraża się „w możliwości zastosowania określonej normy prawa materialnego w konkretnej sytuacji, w odniesieniu do ściśle określonego podmiotu"[880]. Podstawę interesu prawnego mogą tworzyć normy prawa administracyjnego materialnego, a także innych gałęzi prawa, np. cywilnego, konstytucyjnego, finansowego, pracy[881]. Konstrukcja interesu prawnego wyraża jurydyczną zależność (*iunctim*) między prawem materialnym, a prawem procesowym i przyznaje określonym podmiotom możność udziału w postępowaniu administracyjnym jako jego strona[882]. Brakuje zgody, czy – poza prawem materialnym – źródłem interesu prawnego mogą być normy prawa procesowego czy ustrojowego[883]. Zwolennicy tego stanowiska zasadnie jednak uważają, że interes prawny może

---

[877] B. Adamiak, *Komentarz do art. 28* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks…*, Legalis, nb. 7; wyrok NSA z 2.06.2000 r., I SA 1019/99, LEX nr 78926.

[878] J. Zimmermann, *O podmiotach* [w:] *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, LEX. W najnowszym orzecznictwie akcentuje się, że konsekwencje czynności prawnej (np. zawartej umowy cywilnoprawnej) samoistnie nie stanowią źródła interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a., a „źródło mogą stanowić tylko wtedy, gdy istnieje norma prawna nawiązująca w swojej treści do takich aktów i czynności ze sfery prawa cywilnego" (uchwała NSA z 10.04.2024 r., I OPS 1/23, LEX nr 3703357; por. również uchwała NSA z 30.06.2022 r., I OPS 1/22, ONSAiWSA 2022, nr 5, poz. 64). Jest to jednakże zagadnienie sporne, ponieważ istnieje linia orzecznicza, która umożliwia wywiedzenie interesu prawnego z umów cywilnoprawnych kreujących stosunki obligacyjne (por. M. Romańska, *Komentarz do art. 28* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023, LEX, pkt 17-19).

[879] Por. np. J. Filipek, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1979, nr 11, s. 47; J. Zimmermann, *Konstrukcja interesu prawnego w sferze działań Naczelnego Sądu Administracyjnego* [w:] *Gospodarka, Administracja, Samorząd*, red. H. Olszewski, B. Popowska, Poznań 1997, s. 607; wyrok NSA z 22.02.2018 r., I OSK 705/16, LEX nr 2478915.

[880] Wyrok WSA w Rzeszowie z 13.01.2004 r., SA/Rz 1480/01, LEX nr 685139.

[881] Ł. Folak, *Cywilnoprawne źródła interesu prawnego* [w:] *Pogranicze prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2019, LEX; T. Kiełkowski, *Interes prawny w prawie administracyjnym na tle H.L.A Harta koncepcji prawa jako związku norm (reguł) pierwotnych i wtórnych*, PPP 2009, nr 5, s. 42; wyrok NSA z 13.05.2003 r., SA/Rz 377/01, LEX nr 685396; wyrok NSA z 1.07.2014 r., II OSK 219/13, LEX nr 1519305; wyrok NSA z 29.01.2014 r., II OSK 2064/12, LEX nr 1500192; wyrok WSA w Warszawie z 30.01.2006 r., VII SA/Wa 1220/05, LEX nr 503866. Pojawiają się jednak niekiedy wypowiedzi, iż: „Interes prawny to zatem interes, którego podstawą może być wyłącznie przepis prawa materialnego administracyjnego, a to z tego względu, że decyzja administracyjna jest władczą konkretyzacją prawa administracyjnego" (wyrok NSA z 25.06.2009 r., II OSK 1045/08, LEX nr 563534; wyrok NSA z 17.04.2007 r., I OSK 755/06, LEX nr 337023).

[882] B. Majchrzak, *Elementy materialnoprawne procedury administracyjnej*, PiP 2012, nr 10, s. 95-96.

[883] Tak np.: Z. Janowicz, *Komentarz do art. 28 k.p.a.* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Komentarz*, Warszawa 1996, LEX, pkt 3; wyrok NSA z 5.12.2017 r., II OSK 346/17, LEX nr 2449251; wyrok WSA w Warszawie z 17.11.2016 r., VII SA/Wa 2594/15, LEX nr 2305828; postanowienie WSA w Gdańsku z 24.10.2019 r., III SAB/Gd 53/19, LEX nr 2734761; wyrok NSA z 29.05.2018 r., I OSK 1574/16, LEX nr 2502246; wyrok WSA w Warszawie z 25.03.2021 r., IV SA/Wa 1673/20, LEX nr 3313780. Koncepcję tę odrzucają niektórzy przedstawiciele piśmiennictwa (m. in. E. Szewczyk, M. Szewczyk [w:] *System prawa administracyjnego procesowego. Tom II, cz. 1. Zakres przedmiotowy i podmiotowy postępowania administracyjnego ogólnego*, red. W. Chróścielewski, Warszawa 2018, s. 282-283; G. Łaszczyca, *Negatywne źródła interesu prawnego jako elementu pojęcia strony ogólnego postępowania administracyjnego* [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019, s. 593; K. Klonowski, *Glosa do uchwały NSA z dnia 22 września 2014 r., II GPS 1/14*, PPP 2017, nr 5, s. 123; S. Gajewski, *Glosa do uchwały NSA z dnia 22 września 2014 r., II*

mieć „charakter formalny", podając za przykład sytuację, gdy określony podmiot stanie się adresatem decyzji administracyjnej (np. zostanie obciążony obowiązkiem administracyjnoprawnym), chociaż nie posiada interesu prawnego wynikającego z prawa materialnego[884]. Ów podmiot ma interes prawny w tym, aby dążyć do eliminacji błędnie skierowanej do niego decyzji.

Rozbieżności interpretacyjne wywołuje kolejna cecha przypisywana interesowi prawnemu – bezpośredniość[885]. Za ich przykład może posłużyć dość myląca teza, która pojawiła się w judykaturze: „Interes prawny, którego istnienie warunkuje przyznanie osobie przymiotu strony w określonej sprawie, musi bezpośrednio dotyczyć sfery prawnej podmiotu. Brak bezpośredniości wpływu sprawy na sferę prawną osoby nie pozwala na uznanie za stronę"[886]. Cytowany pogląd nie jest trafny i nie uwzględnia treści przepisu art. 28 k.p.a., w którym można wyodrębnić dwie odrębne normy prawne: pierwsza stanowi, że stroną jest podmiot, którego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie, drugą – że stroną jest podmiot, który „żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny"[887]. W świetle art. 28 *in fine* k.p.a. decyzja administracyjna nie musi oddziaływać w jednakowym stopniu („natężeniu") na sytuację prawną jednostek, aby zapewnić im prawo udziału w postępowaniu jako stron[888]. „Minimum", które uzasadnia przyznanie statusu strony w rozumieniu art. 28 k.p.a., spełnia wymaganie, aby postępowanie „dotyczyło" interesu prawnego, a zatem, aby sytuacja prawna strony pozostawała w sferze oddziaływania decyzji, która może zostać wydana[889]. Istotę cechy „bezpośredniości" wyrażają więc następujące słowa: „Wywarcie przez decyzję administracyjną bezpośredniego skutku w sferze praw i obowiązków określonego podmiotu oznacza, że postępowanie administracyjne, w którym decyzja taka zostaje wydana, dotyczy interesu prawnego lub obowiązku tego podmiotu w rozumieniu art. 28 k.p.a."[890].

GPS 1/14, OSP 2015, nr 2, poz. 12). Również w niektórych wypowiedziach orzeczniczych można odnotować stanowczą tezę, iż źródłem interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a. mogą być wyłącznie przepisy prawa materialnego (np. wyrok NSA w Warszawie z 19.01.1995 r., I SA 1326/93, „Prawo Bankowe" 1996, nr 2, poz. 92; wyrok NSA z 28.10.2015 r., II OSK 434/14, LEX nr 2108524; wyrok NSA w Warszawie z 15.12.1999 r., IV SA 1610/97, LEX nr 48736; wyrok WSA w Kielcach z 22.05.2014 r., II SA/Ke 93/14, LEX nr 1531376.)

[884] D. Całkiewicz, *Interes prawny jako podstawa legitymacji procesowej strony w postępowaniu administracyjnym*, SPu 2011, nr 13, s. 89-90.

[885] J. Zimmermann, *Glosa do wyroku NSA z 2 lutego 1996 r., IV SA 846/95*, OSP 1997, nr 4, poz. 83.

[886] Postanowienie NSA z 30.05.1984 r., II SA 789/84, CBOSA. Pogląd ten powtarzało późniejsze orzecznictwo (por. np. wyrok NSA w Warszawie z 13.04.2000 r., IV SA 740/98, LEX nr 657364; wyrok NSA z 9.02.2010 r., I OSK 627/09, LEX nr 591306; wyrok WSA w Łodzi z 6.07.2006 r., II SA/Łd 391/06, LEX nr 904144; wyrok NSA z 11.05.2011 r., II GSK 577/10, LEX nr 832286).

[887] B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie…*, s. 181.

[888] M. Romańska, *Komentarz do art. 28* [w:] *Kodeks…*, red. H. Knysiak-Sudyka, LEX, pkt 2.

[889] A. Wróbel, *Komentarz do art. 28* [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany…,* LEX, pkt 9; M. Sychowicz, *Wielość stron w postępowaniu administracyjnym*, NP 1990, nr 7–9, s. 80.

[890] Wyrok NSA z 21.06.1993 r., V SA 1497/92, ONSA 1993, nr 4, poz. 116.

Bezpośredni (główny) adresat decyzji administracyjnej jest „stroną bezpośrednią" bądź „stroną główną", zaś stronę, na której prawa lub obowiązku oddziałuje decyzja, można nazwać „stroną pośrednią" bądź „stroną uboczną" (adresatem pośrednim decyzji)[891]. Ponadto, warto zwrócić uwagę, że interes prawny może istnieć niezależnie od zachowań innych podmiotów i wówczas mowa o tzw. „stronie czynnej", natomiast w odniesieniu do tzw. „strony biernej" potrzeba ochrony interesu prawnego aktualizuje w efekcie zachowania innego podmiotu – organu administracji publicznej wszczynającego postępowanie z urzędu bądź na wniosek innej strony postępowania[892].

Dostrzeżenie w art. 28 k.p.a. niejednorodności ujęcia strony przenosi rozważania do praw refleksowych. Według A. Matana, wyrażają one „specyficzną więź prawną między podmiotem dysponującym publicznym prawem podmiotowym o charakterze pozytywnym a osobą trzecią dysponującą prawem publicznym negatywnym"[893]. Ukształtowanie – mocą decyzji administracyjnej – sytuacji prawnej jednostki (tzw. „strony głównej"), do której bezpośrednio skierowane jest dane rozstrzygnięcie, może prowadzić do naruszenia praw i wolności osoby trzeciej (tzw. „strony refleksowej"), co rodzi potrzebę zapewnienia jej udziału w postępowaniu administracyjnym[894]. Konstrukcji tej nie należy ograniczać jednak wyłącznie do wspomnianego aspektu („wydźwięku") negatywnego. M. Bogusz słusznie zauważył, że koncepcja praw refleksowych współcześnie jest odnoszona do wielu różnorodnych relacji pomiędzy sytuacją prawną strony głównej a sytuacją prawną strony refleksowej[895]. Omawiana konstrukcja nie traci na popularności w orzecznictwie[896], pomimo zarzutów części piśmiennictwa o jej „nieprzejrzystości" i „dużym stopniu skomplikowania"[897].

---

[891] A. Wróbel, *Komentarz do art. 28* [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany…,* LEX, pkt 10; J. Jaworski, *Subiektywna koncepcja strony w aspekcie wznowienia postępowania administracyjnego* [w:] *Fenomen prawa…,* LEX; W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne…*, s. 71-72. Odmiennie na omawiane zagadnienie zdaje się zapatrywać G. Łaszczyca, gdy konkluduje, iż koncepcja strony przyjęta w art. 28 k.p.a. jest jednorodna (G. Łaszczyca, *Jednorodność kodeksowego pojęcia strony* [w:] *Pojęcie strony…*, LEX).

[892] Z.R. Kmiecik, *Interes prawny stron w postępowaniu administracyjnym*, PiP 2013, nr 1, s. 22.

[893] A. Matan, *Ochrona praw refleksowych w postępowaniu ogólnym administracyjnym*, „Casus" 2005, nr 1, s. 10.

[894] *Ibidem*; por. również: M. Maciołek, *O publicznym…*, s. 11; W. Jakimowicz, *O publicznych prawach podmiotowych*, PiP 1999, nr 1, s. 46; A. Kucharska, *Strona refleksowa w postępowaniu administracyjnym*, „Jurysta" 2006, nr 7, s. 18 – 24; H. Knysiak – Molczyk, *Glosa do wyroku NSA z 6.06.2006 r., II GSK 59/06*, OSP 2007, nr 4, s. 42; M. Kamiński, *Ewolucja koncepcji tzw. praw refleksowych na tle teoretycznych podstaw ogólnej legitymacji administracyjnoprocesowej* [w:] *Stosowanie prawa administracyjnego…*, s. 390-391; J. Turski, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 5 lutego 2014 r., II GSK 9/13*, OSP 2017, nr 3, poz. 24.

[895] M. Bogusz, *O typach zależności* …, s. 169-170.

[896] Por. np. postanowienie NSA z 26.01.2023 r., II GSK 788/22, LEX nr 3507873.

[897] Z. Kmieciak, *Recenzja: A. Skóra, Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, *Warszawa 2009*, PiP 2010, nr 8, s. 124; A. Skóra*, Współuczestnictwo a konstrukcja strony w postępowaniu administracyjnym* [w:] *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009, LEX.

Jeszcze w okresie przedwojennym powstały różnice zdań pomiędzy zwolennikami koncepcji obiektywnej, a koncepcji subiektywnej strony[898]. Nurt subiektywny zakłada, iż pojęcie „strony" ma wymiar wyłącznie i „czysto" procesowy[899], „nie jest kategorią prawa materialnego"[900]. O wszczęciu postępowania decyduje przekonanie podmiotu, który się powołuje się na istniejący, jego zdaniem, interes prawny[901]. Stosunek procesowy między jednostką, a organem prowadzącym postępowanie zawiązuje się, „gdy nie wiadomo jeszcze, czy jest odpowiedni stosunek merytoryczny – choćby tylko po to, aby to właśnie w zorganizowany sposób stwierdzić"[902]. Z kolei, w myśl koncepcji obiektywnej, legitymacja ma charakter „materialnoprawny określony w przepisie prawnym poza k.p.a."[903], a warunkiem dopuszczenia do udziału w postępowaniu jest „uprzednie prawo podmiotowe"[904]. Oprócz koncepcji subiektywnej i obiektywnej głoszone są koncepcje mieszane[905]. Występują także poglądy negujące celowość[906], a nawet dopuszczalność przeciwstawiania konstrukcji procesowej (subiektywnej) i materialnej (obiektywnej) strony, z uzasadnieniem, iż strona „nie jest kategorią prawa materialnego", zarazem „nie występuje poza postępowaniem administracyjnym"[907]. Komentatorzy zwracają uwagę, iż w orzecznictwie udaje się odnaleźć zarówno odniesienia do koncepcji obiektywnej, jak i subiektywnej, przy czym trudno odnaleźć wspólne i wiodące stanowisko[908]. Sytuując omawiany rozdźwięk między analizowanymi koncepcjami bliżej poziomu praktyki procesowej, można powiedzieć, iż jego *clou* tkwi w

[898] A. Gill, *Koncepcje strony w postępowaniu administracyjnym*, ST 2000, nr 1-2, s. 68-72; D. Całkiewicz, *Glosa do wyroku WSA w Warszawie z 29 marca 2012 r., sygn. akt VIII SA/Wa 1127*, SPu 2015, nr 29 s. 274-275.
[899] M. Zimmermann, *Z rozważań*…, s. 442; J. Jendrośka, *Sytuacja prawna strony w postępowaniu administracyjnym*, AUWr 1964, Prawo XII, nr 19, s. 33. W późniejszych latach J. Jendrośka stwierdził jednakże, że koncepcja strony w k.p.a. ma charakter obiektywny (*vide:* J. Jendrośka, *Strona w Kodeksie postępowania administracyjnego* [w:] *Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji. Prace Instytutu…,* s. 322).
[900] E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania…*, s. 90.
[901] *Ibidem*.
[902] F. Longchamps de Bérier, *O pojęciu stosunku procesowego między organem państwa a jednostką* [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej K. Przybyłowskiego*, Kraków-Warszawa 1964, s. 167.
[903] T. Bigo, *Ochrona interesu indywidualnego…*, s. 446.
[904] G. Langrod, *La codification de la procedure administrative non contentieuse en Pologne*, „La Revue Administrative" 1960, nr 72, s. 538 [za:] A. Wróbel, *Komentarz do art. 28*… [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany…,* LEX pkt 1; por. również: W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie…*, s. 70-71.
[905] Z.R. Kmiecik, *Koncepcja mieszana* [w:] Z.R. Kmiecik, *Strona jako podmiot oświadczeń procesowych w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2008, LEX.
[906] J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 80. W późniejszych opracowaniach Autor opowiedział się jednakże za koncepcją subiektywną strony (por. J. Zimmermann, *O podmiotach…* [w:] J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania*…, LEX).
[907] A. Wróbel, *Komentarz do art. 28* [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany…,* LEX.
[908] K. Wąsowski, J. Ablewicz, *Komentarz do art. 28* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2023, Legalis, pkt 11; W. Chróścielewski, Z. Kmieciak, *Glosa do uchwały NSA z dnia 11 maja 1998 r., FPS 5/98*, OSP 1999, nr 1, poz. 17.

ustaleniu, czy organ może odmówić wnoszącemu podanie wszczęcia postępowania, ze stwierdzeniem, że nie ma on interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a., czy o istnieniu interesu należy orzekać dopiero na etapie rozstrzygania żądania[909].

Niezależnie od wszystkich rozbieżności, trzeba wskazać, że definicja strony z art. 28 k.p.a. ma zasadniczo charakter uniwersalny i dotyczy zarówno postępowań wszczynanych *ex officio*, jak i na wniosek[910]. Znajduje zastosowanie w różnego rodzaju sprawach podlegających przepisom k.p.a., niezależnie od przedmiotu „pierwotnego" (materialnego) stosunku administracyjnoprawnego[911].

Przepis art. 28 k.p.a. odnosi się nie tylko do postępowań zwyczajnych, ale również do postępowań nadzwyczajnych[912]. Nie oznacza to jednak, iż krąg stron postępowania nadzwyczajnego musi w każdym przypadku pokrywać się z kręgiem stron postępowania zwykłego[913]. Stroną postępowania w sprawie o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej jest nie tylko strona postępowania zwykłego zakończonego wydaniem decyzji, lecz również każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczyć mogą skutki stwierdzenia nieważności decyzji[914]. W postępowaniu nadzwyczajnym mają prawo brać udział jednostki, którym przysługiwał przymiot strony w zakończonym postępowaniu w sprawie zwyczajnej, nawet jeżeli *de facto* nie wzięły w nim udziału[915]. Okoliczność, że jednostka

[909] Zdaniem niektórych Autorów, wraz z wprowadzeniem art. 61a § 1 k.p.a. kompetencji do wydania przez organ postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego w razie wniesienia podania przez podmiot niebędący stroną można opisany spór uznać za rozstrzygnięty na rzecz koncepcji obiektywnej (tak: B. Adamiak, J. Borkowski, A. Krawczyk [w:] *Prawo procesowe administracyjne. System Prawa Administracyjnego. Tom 9*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2020, s. 146-147; A. Skóra, *Pojęcie strony postępowania administracyjnego w świetle poglądów gdańskiej szkoły prawa administracyjnego a wyzwania współczesności* [w:] *Idee Wacława Dawidowicza. Kierunki. Inspiracje. Krytyka*, red. T. Bąkowski, M. Bogusz, Gdańsk–Warszawa 2022, s. 119). Inny pogląd zaprezentował m. in. Z. R. Kmiecik: „ani wprowadzenie art. 61a nie przekreśla koncepcji subiektywnej (o czym niżej), ani brak takiej regulacji nie uniemożliwiał przyjęcia koncepcji obiektywnej." (Z. R. Kmiecik, *Koncepcje strony: subiektywna i obiektywna* [w:] *Przesłuchanie świadka i strony w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2022, LEX). Podobnie A. Plucińska-Filipowicz stwierdziła, że: „zmiana wynikająca z wprowadzenia art. 61a nie jest aż tak radykalna, jak mogłoby się to wydawać, a więc w istocie nie powinna spowodować zmiany poglądów w takiej kwestii, że obecnie mamy do czynienia wyłącznie z zasadą legitymacji obiektywnej" (A. Plucińska-Filipowicz, *Komentarz do art. 61a* [w:] A. Plucińska-Filipowicz, *Kodeks…,* LEX).

[910] M. Romańska, *Komentarz do art. 28* [w:] *Kodeks…*, red. H. Knysiak-Sudyka, LEX, pkt 1.

[911] W nauce istnienie pierwotnego (materialnego) stosunku administracyjnoprawnego poczytuje się jako warunek powstania stosunku procesowego, którego podmiotem – oprócz organu – jest strona (por. J. P. Tarno, *Z problematyki administracyjnego stosunku procesowego*, AUL.FI 1981, nr 3, s. 124).

[912] K. Gruszecki, *Glosa do wyroku WSA z dnia 6 grudnia 2018 r., IV SA/Po 855/18*, OSP 2020, nr 1, poz. 9; wyrok NSA w Warszawie z 12.01.1994 r., II SA 2164/92, ONSA 1995, nr 1, poz. 32.

[913] Wyrok NSA w Warszawie z 10.03.1999 r., IV SA 2190/98, LEX nr 47247.

[914] B. Adamiak, *Przedmiot postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej*, PiP 2001, z. 8, s. 29; M. Michalik, *Strona w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej*, „Roczniki Administracji i Prawa" 2014, nr 2, s. 170; wyrok NSA z 12.01.1994 r., II SA 2164/92, ONSA 1995, nr 1, poz. 32; wyrok NSA z 1.12.1999 r., IV SA 2520/98, LEX nr 48669; wyrok NSA w Warszawie z 8.04.1988 r., IV SA 878/87, GAP 1989, nr 9, s. 45.

[915] Tak, w odniesieniu postępowania wznowieniowego, por. np. K. Sobieralski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 5 października 2007 r., I OSK 1390/06*, OSP 2009, nr 11, poz. 118.

posiadała interes prawny w postępowaniu zwyczajnym, nie oznacza, iż w świetle zmian prawnych czy faktycznych zachowa go w toku postępowania nadzwyczajnego[916].

Regulacja art. 28 k.p.a. nie stanowi jedynego normatywnego punktu odniesienia, przez pryzmat którego należy oceniać, czy – zgodnie z wymogiem z art. 64a p.p.s.a. – sprzeciw wnosi „strona". Norma prawna z art. 28 k.p.a. ma charakter ogólny (*lex generalis*), lecz przepisy ustaw z zakresu prawa administracyjnego materialnego mogą zawierać „regulację *expressis verbis* interesu prawnego"[917]. Wspomniane przepisy w sposób szczególny – względem art. 28 k.p.a. – ustalają kwalifikacje podmiotowe jednostki do udziału jako strona postępowania w sprawie administracyjnej[918]. Jeżeli istnieje tego rodzaju przepis szczególny, to organ administracji publicznej pozostaje nim „związany"[919]. Owo „związanie" może skutkować: po pierwsze „uznaniem wskazanego *expressis verbis* podmiotu jako obligatoryjnego uczestnika postępowania występującego w roli strony"[920], a po drugie – wykluczeniem możliwości dopuszczenia ustalenia interesu na podstawie innych przepisów prawa i ustaleniem statusu strony innym podmiotom, aniżeli wyraźnie wskazanym przez ustawodawcę[921]. Przepisy ustaw szczególnych wymieniają niekiedy warunki uzyskania przez określone rodzaje podmiotów statusu strony, nie zwalniając z obowiązku zbadania ich pod kątem kryteriów „interesu prawnego" przyjętych w art. 28 k.p.a.[922] Ustawodawca może także wskazać w przepisie

---

[916] K. Gruszecki, *Glosa do wyroku WSA z dnia 6 grudnia 2018 r…,* poz. 9.

[917] B. Adamiak, *Refleksje na temat dopuszczalności postępowania administracyjnego*, ZNSA 2015, nr 5, s. 22.

[918] Tytułem przykładu można wskazać, iż do przepisów szczególnych względem art. 28 k.p.a. zalicza się art. 28 ust. 2 p.b., wskazujący krąg stron postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, bądź art. 59 ust. 7 p.b., który jako stronę postępowania w sprawie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego nakazuje traktować wyłącznie inwestora (por. T. Bąkowski, *Status prawny spółdzielni mieszkaniowej i jej członków w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Prawo i Więź" 2022, nr 43, s. 61; T. Moll, *Przymiot strony w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę*, PPP 2014, nr 9, s. 67; A. Nędzarek, *Strona w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na budowę*, ZNSA 2011, nr 2, s. 23; S. Zwolak, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 31 sierpnia 2017 r., II OSK 3025/15*, „Studia Prawnicze Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego" 2018, nr 1, s. 117-118; wyrok NSA z 2.03.2007 r., II OSK 462/06, LEX nr 362459; wyrok WSA w Warszawie z 9.08.2018 r., VII SA/Wa 2934/17, LEX nr 2537996; wyrok NSA z 22.01.2018 r., II OSK 1475/17, LEX nr 2433839; wyrok WSA w Warszawie z 21.03.2017 r., VII SA/Wa 1837/16, LEX nr 2316543).

[919] A. Skóra [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 1-60. Tom I*, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Olsztyn 2020, s. 136.

[920] *Ibidem*.

[921] Por. A. Skóra, *Pojęcie strony…*, s. 121; G. Łaszczyca, *Koncepcje szczególne (pozakodeksowe) pojęcia strony postępowania* [w:] *Pojęcie strony w ogólnym…*, LEX.

[922] Przykładowo można wskazać na art. 53 ust. 1 u.p.z.p., który określa krąg stron w sprawie o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz o określenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Do tego kręgu powołane unormowanie zalicza inwestor, który nie musi mieć tytułu prawnego do nieruchomości, której wniosek dotyczy oraz właściciele i użytkownicy wieczyści nieruchomości objętych inwestycji, przy czym stronami tego postępowania mogą być również niewymienieni w przepisie właściciele i użytkownicy wieczyści działek sąsiednich oraz, w zależności od okoliczności, właściciele i użytkownicy wieczyści działek niesąsiadujących bezpośrednio z terenem planowanej inwestycji, a ich interes prawny determinuje zasięg oddziaływania danej inwestycji na nieruchomości sąsiednie oraz stopień jej uciążliwości dla tych nieruchomości" (wyrok WSA w Gdańsku z 8.05.2019 r., II SA/Gd 18/19, LEX nr 2676865; por. również m. in.: uchwała NSA z 25.09.1995 r., VI SA 13/95, ONSA 1995, nr 4, poz. 154; wyrok WSA w Warszawie z 14.05.2019 r., IV SA/Wa 3434/18, LEX nr

szczególnym na kwalifikacje podmiotowe tzw. „strony głównej", bez dookreślenia cech pozostałych stron, których cechy określa art. 28 k.p.a. (tzw. „strony uboczne")[923]. Niejasności wynikające z dostrzeżonych rozwiązań legislacyjnych – obrazowo i trafnie określanych przez A. Skórę mianem „ucieczki od ogólnej konstrukcji strony przyjętej w art. 28 k.p.a."[924] nawarstwiają się, gdy przedmiotem sprawy nadzwyczajnej jest weryfikacja prawidłowości decyzji wydanej w postępowaniu zwykłym, w którym status strony ustala się oparciu o *lex specialis* względem art. 28 k.p.a. Spór rodzi ocena, czy zakreślony w przepisie szczególnym krąg stron postępowania zwykłego wiąże organ prowadzący postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności (art. 156 i nast. k.p.a.) bądź wznowienia postępowania (art. 145 i nast. k.p.a.)[925].

Oparcie legitymacji strony na omówionych wcześniej kryteriach „interesu prawnego" odróżnia instytucję strony od innych kategorii podmiotów i uczestników, którzy biorą lub mogą brać udział w postępowaniu administracyjnym ogólnym[926].

Przede wszystkim, w ogólnym postępowaniu administracyjnym nie można stawiać znaku równości pomiędzy instytucją „strony" a instytucją „podmiotu na prawach strony". Podmioty na prawach strony – w przeciwieństwie do strony – reprezentują w postępowaniu administracyjnym nie własny interes prawny, lecz interes publiczny (np. prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców,

---

3066064; K. Małysa-Sulińska, *Podmioty mające przymiot strony w postępowaniach w sprawie określenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu*, „Casus" 2012, nr 4, s. 46-50; A. Skóra, *Obowiązki organu administracji publicznej związane z wyznaczaniem współuczestników w postępowaniu administracyjnym* [w:] *Współuczestnictwo…*, LEX; *Eadem, Pojęcie strony*…, s. 121).

[923] A. Skóra, *Pojęcie strony*…, s. 121.

[924] *Ibidem*.

[925] G. Łaszczyca, *Koncepcje szczególne (pozakodeksowe) pojęcia strony postępowania* [w:] *Pojęcie strony w ogólnym…*, LEX. Istnieją liczne orzeczenia, zgodnie z którymi ustawowe ograniczenie kręgu stron w zwyczajnym postępowaniu administracyjnym ma zastosowanie również w przypadku nadzwyczajnych trybów postępowania (tak w sprawach stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego np.: wyrok WSA w Warszawie z 21.03.2017 r., VII SA/Wa 1837/16, CBOSA; wyrok NSA z 14.04.2020 r., II OSK 146/10, CBOSA, a sprawach stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę np.: wyrok WSA w Warszawie z 22.01.2019 r., VII SA/Wa 1318/18, LEX nr 2631701; por. również wyroki NSA z 8.05.2018 r., II OSK 2979/17, LEX nr 2502423; z 8.02.2018 r., II OSK 945/16, LEX nr 2465788; z 8.11.2017 r., II OSK 392/16, LEX nr 2426949 oraz z 16.03.2009 r., II OSK 1540/08, CBOSA). Nie brakuje jednakże i stanowisk biegunowo odmiennych, w myśl których wspomniane ograniczenie nie „rozciąga" się na postępowania nadzwyczajne, gdyż w nich – zgodnie z art. 28 k.p.a. – status strony uzyskać może każdy podmiot, którego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie nadzwyczajne, nawet wtedy, gdy nie przysługiwał mu interes prawny w postępowaniu zwyczajnym (por. np. wyrok NSA z 29.11.2023 r., III OSK 2949/21, CBOSA).

[926] W strukturze podmiotowej postępowania administracyjnego wyróżnia się podmioty tego postępowania oraz uczestników. Do podmiotów obligatoryjnych postępowania administracyjnego należy zaliczyć organ administracji publicznych oraz stronę, zaś do podmiotów fakultatywnych podmioty na prawach strony. Uczestnicy postępowania posiadają w nim tylko interes faktyczny albo nie realizują ani interesu prawnego, ani interesu faktycznego (por. P. Gołaszewski [w:] *Postępowanie…*, red. M. Wierzbowski, R. Stankiewicz, Warszawa 2022, s. 53-57).

podmioty wskazane na mocy ustaw szczególnych prawa administracyjnego materialnego[927]) lub – jak organizacja społeczna[928] – interes społeczny[929]. Postępowanie administracyjne nie toczy się w ich indywidualnej sprawie, a biorą w nim udział „obok i niezależnie" od strony, a nie zamiast strony[930]. Interesy realizowane przez podmioty na prawach strony mogą być zbieżne z interesem strony, ale – jak zauważa R. Suwaj – „równie dobrze może to być ich zupełna sprzeczność"[931]. Pozycja procesowa tychże podmiotów, aczkolwiek zbliżona, nie jest identyczna z pozycją procesową strony[932]. Ponadto, uprawnienia, powinności i obowiązki procesowe poszczególnych kategorii podmiotów na prawach (np. organizacji społecznej) nie są tożsame z tymi, które przysługują podmiotom należącym do innej kategorii (np. prokuratura)[933].

W ogólnym postępowaniu administracyjnym pojęcie „strony" należy odróżnić od pojęcia „uczestnika". Doktryna wyróżnia dwie kategorie uczestników, którym przepisy k.p.a. przyznają pojedyncze uprawnienia lub obowiązki procesowe, w sposób ściśle określony, a nie ogólny, jak ma to miejsce w odniesieniu do stron lub podmiotów na prawach strony[934]. Są to

[927] Por. np. art. 16 ust. 3 pkt 2 uIOŚ.

[928] W sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób organizacja społeczna może żądać: 1) wyłącznie wszczęcia postępowania, 2) wszczęcia postępowania oraz dopuszczenia do udziału w postępowaniu, 3) dopuszczenia do udziału w toczącym się już postępowaniu, oraz 4) przedstawić organowi prowadzącemu postępowanie – za jego zgodą – pogląd w sprawie (R. Suwaj, *Praktyczne aspekty udziału organizacji społecznych w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, ST 2010, nr 1-2, s. 41; A. Nędzarek, *Formy udziału w postępowaniu administracyjnym organizacji społecznej jako przedstawiciela interesu społecznego*, ZNSA 2015, nr 5, s. 46-59).

[929] P. Gołaszewski [w:] *Postępowanie administracyjne…*, s. 53-57; por. również np.: M. Daszkiewicz, *Uwagi na tle udziału prokuratora w postępowaniu przed organem II instancji*, ATDP 2008, nr 4, s. 161.

[930] K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, *System jurysdykcyjnego…*, s. 193; zob. również: M. Sędziński, *Pozycja prokuratora w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym – analiza prawna*, „Roczniki Administracji i Prawa" 2021, z. 1, s. 100.

[931] R. Suwaj, *Podmioty na prawach stron* [w:] *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*, Warszawa 2009, LEX.

[932] Przykładowo, podmioty na prawach strony nie są legitymowane do podejmowania tzw. czynności dyspozycyjnych, decydujących o biegu i bycie postępowania, np. do zawarcia ugody administracyjnej, złożenia wniosku o zawieszenie postępowania na podstawie art. 98 § 1 k.p.a., bądź do złożenia wniosku o umorzenie postępowania na podstawie art. 105 § 2 k.p.a. (por. J. Borkowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 23 listopada 1999 r., II SA/Kr 1191/99*, OSP 2000, nr 7-8, poz. 112; Z. R. Kmiecik, *Prokurator w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym (zagadnienia dyskusyjne)*, „Annales UMCS" 2009, nr 1, s. 113.

[933] A. Gronkiewicz, *Organizacja społeczna jako uczestnik na prawach strony* [w:] A. Gronkiewicz, *Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2012, LEX. Zgodnie z art. 31 § 1 k.p.a., o zasadności dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu administracyjnym postanawia organ administracji publicznej prowadzący postępowanie. Powołany przepis uzależnia od kumulatywnego ziszczenia się dwóch przesłanek: zbieżności celów statutowych organizacji z przedmiotem postępowania oraz wystąpienia interesu społecznego przemawiającego za jej udziałem (J. Chmielewski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 24 czerwca 2009 r., II OSK 1038/08*, OSP 2011, nr 6, poz. 70; B. Jaworska-Dembska, *Pozycja organizacji społecznych w kodeksie postępowania administracyjnego*, PiP 1980, nr 11, s. 5; P. Brzozowski, *Glosa do wyroku WSA z dnia 24 kwietnia 2009 r., I SA/Wa 1693/08*, Glosa 2010, nr 3, s. 120). Z kolei prokurator oraz Rzecznik Praw Obywatelskich mogą wziąć udział w postępowaniu niezależnie od oceny organu (zob. J. Stembrowicz *Uwagi o udziale prokuratora w postępowaniu administracyjnym według k.p.a.,* „Palestra" 1961, nr 5-7, s. 39-40).

[934] B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie*…, s. 212-213.

osoby zainteresowane sprawą z uwagi na swój interes faktyczny, a nie prawny[935], oraz osoby, których zainteresowanie sprawą ogranicza się do udziału w określonych czynnościach procesowych (np. świadkowie, biegli, tłumacze)[936].

3.2.2. Legitymacja strony do wniesienia sprzeciwu od decyzji kasacyjnej

Brzmienie art. 64a p.p.s.a. sugeruje, iż przyjęta we wspomnianym przepisie koncepcja legitymacji do wniesienia sprzeciwu jest złożona: po pierwsze, owa legitymacja służy „stronie", po drugie – jak zastrzegł równocześnie ustawodawca – przysługuje tej bądź takiej stronie, która jest „niezadowolona z treści" decyzji kasacyjnej.

Odnosząc się do pierwszego z wyróżnionych elementów, należy wskazać, że na podstawie art. 64a p.p.s.a. wyłącznie podmiot mający status strony postępowania administracyjnego jest legitymowany do wniesienia sprzeciwu od decyzji[937]. W świetle art. 64a p.p.s.a., interpretowanego *a coherentia* przez pryzmat art. 28 k.p.a., należy wskazać, że legitymacja do wniesienia sprzeciwu przysługuje podmiotowi, którego interesu prawnego dotyczy postępowanie, w którym wydano decyzję kasacyjną, a także podmiotowi, który żądał w tym postępowaniu administracyjnym czynności organu ze względu na swój interes prawny. Podmiot, któremu nie przysługuje indywidualny, własny, osobisty, konkretny, obiektywny, oparty na prawie oraz aktualny interes prawny w postępowaniu administracyjnym, nie jest legitymowany do wniesienia sprzeciwu. Legitymacja do wniesienia sprzeciwu ma zatem charakter materialny, ponieważ strona wnosząca sprzeciw występuje w obronie własnego, indywidualnego interesu prawnego realizowanego w postępowaniu administracyjnym. Jak wspomniano w poprzednim podrozdziale, źródłem (podstawą) legitymacji strony są normy prawne wyznaczające interes prawny strony, a zatem przede wszystkim są to normy prawa materialnego, a wyjątkowo również procesowego czy ustrojowego. Przepisy p.p.s.a. nie wprowadzają nowych, autonomicznych kategorii pojęciowych do określenia legitymacji do wniesienia sprzeciwu, lecz – poprzez odwołanie w art. 64a p.p.s.a. do pojęcia „strony" –

[935] Por. np. art. 90 § 3 k.p.a., który nakazuje organowi zawiadomienie o rozprawie administracyjnej niebędącej stroną „osoby, jeżeli ich udział w rozprawie jest uzasadniony ze względu na jej przedmiot" (por. również: W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie*…, s. 68; *Idem*, *Zagadnienie „osoby zainteresowanej" we współczesnym polskim postępowaniu administracyjnym* [w:] *Prawo, administracja, gospodarka. Księga ku czci Profesora Ludwika Bara*, J. Łętowski, J.P. Pruszyński, Warszawa 1983, s. 69; B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie*…, s. 212-215).
[936] B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie*…, s. 212-213.
[937] Postanowienie WSA w Łodzi z 21.11.2023 r., II SA/Łd 949/23, LEX nr 3630503; postanowienie NSA z 20.04.2023 r., II OSK 292/23, LEX nr 3600147.

nawiązują do norm prawnych mających zastosowanie w postępowaniu administracyjnym, którego dotyczy zaskarżona decyzja kasacyjna.

Rozbieżności orzecznicze zrodziły się na tle oceny, czy uprawnienie do wniesienia sprzeciwu przysługuje wyłącznie tym stronom, które faktycznie brały udział w postępowaniu odwoławczym. Ustosunkowując się do tej kwestii, wypada uznać, że w świetle art. 2 Konstytucji RP niedopuszczalne jest obciążanie jednostki ujemnymi konsekwencjami uchybień organów administracji publicznej, a w takich kategoriach należy ocenić niewłaściwe ustalenie przez organ administracji publicznej kręgu stron postępowania. Pozbawieniu prawa do obrony interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym nie może towarzyszyć pozbawienie strony możliwości realizacji kolejnego publicznego prawa podmiotowego, tym razem prawa do sądu. Nie można zatem odebrać uprawnienia do wniesienia sprzeciwu stronie, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym[938]. Próżno również poszukiwać usprawiedliwienia w różnicowaniu legitymacji czynnej w brzmieniu przepisu art. 64a p.p.s.a., ponieważ dotyczy on „strony", bez żadnych faktycznych czy prawnych warunków, kwalifikacji lub cech (np. dotyczących uprzedniego udziału w postępowaniu administracyjnym)[939]. Z kolei status strony postępowania administracyjnego ogólnego jest obiektywny i wynika *ex lege*, zatem nie niweczy go pominięcie strony (z winy strony lub bez jej winy) przez organ administracji publicznej w czynnościach procesowych[940]. Jeżeli w aktach postępowania brakuje dowodów umożliwiających ocenę, czy skarżący należy do kręgu stron, sąd staje się zobowiązany do wezwania skarżącego do wykazania okoliczności, z których wywodzi swój status strony, czyli swój interes prawny do udziału w określonym postępowaniu administracyjnym[941]. Sprzeciw – podobnie jak skarga na decyzję – może okazać się chronologicznie pierwszym środkiem ochrony prawnej jednostki bezpodstawnie pominiętej w postępowaniu administracyjnym. Kierując się tymi racjami, krytycznie należy ocenić poglądy wypowiadane niekiedy w

[938] A. Kabat [w:] B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, A. Kabat, *Prawo o postępowaniu…*, s. 286; M. Jaśkowska [w:] *Postępowanie…*, red. M. Jaśkowska, s. 110-111; J.G. Firlus [w:] *Postępowanie…*red. H. Knysiak-Sudyka, s. 223; postanowienie WSA w Łodzi z 13.04.2022 r., II SA/Łd 142/22, LEX nr 3333314; postanowienie NSA z 9.12.2021 r., II OSK 2633/21, LEX nr 3291317. Można dodać, że w perspektywie uchylonego art. 197 pkt 1 k.p.a. wyrażono pogląd, iż „stroną" w rozumieniu tego przepisu, uprawnioną do zaskarżenia decyzji do Naczelnego Sądu Administracyjnego, jest także strona, która nie brała faktycznie udziału w postępowaniu administracyjnym poprzedzającym wniesienie skargi (tak np. A. Zieliński, *Pojęcie strony w postępowaniu przed NSA* [w:] *Proces i prawo…*, s. 553).

[939] Przykładowo, w art. 50 § 1 p.p.s.a. prawodawca uzależnił dopuszczalność wniesienia skargi przez organizację społeczną m. in. od okoliczności faktycznej – udziału w postępowaniu administracyjnym (por. podrozdział 3.4). W art. 64a p.p.s.a. podobnego obostrzenia nie zastrzeżono.

[940] A. Skóra [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 1-60…,* s. 144.

[941] Postanowienie WSA w Poznaniu z 14.01.2021 r., II SA/Po 739/20, LEX nr 3179633; postanowienie NSA z 9.12.2021 r., II OSK 2633/21, LEX nr 3291317.

orzecznictwie, według których strona pominięta w postępowaniu nie może wnieść sprzeciwu od decyzji kasacyjnej[942].

Dla porządku należy podkreślić, że do wniesienia sprzeciwu nie wystarczy wyłącznie interes hipotetyczny czy faktyczny, niebędący interesem prawnym w rozumieniu art. 28 k.p.a. Sprzeciwu nie można wnieść w sprawie „cudzej" – czyli dotyczącej interesu prawnego innego podmiotu[943]. Sprzeciw musi dotyczyć własnej, indywidualnej sprawy administracyjnej skarżącego, będącego stroną postępowania administracyjnego.

Z powodu obiektywnego (istniejącego *ex lege*) charakteru interesu prawnego sąd administracyjny nie jest związany błędnym uznaniem jednostki za stronę przez organ administracji publicznej i samodzielnie powinien zbadać, czy podmiot wnoszący sprzeciw posiada interes prawny do udziału w charakterze strony postępowania administracyjnego[944]. Inaczej niż w przypadku legitymacji skargowej na decyzję administracyjną merytoryczną (np. o nałożeniu obowiązku), należy zasadniczo wykluczyć legitymację do wniesienia sprzeciwu przez podmiot, który błędnie został potraktowany przez organ odwoławczy jako strona postępowania administracyjnego[945]. Do takiej tezy uprawnia specyfika przedmiotu zaskarżenia sprzeciwem: rozstrzygnięcie kasacyjne nie wiąże się ze zmianą sytuacji materialnoprawnej jednostki, choćby była ona określona w „rozdzielniku" decyzji jako jej adresat. Wydaje się, że nie ma potrzeby zapewnienia jednostce błędnie traktowanej jako strona prawa do zainicjowania kontroli tej decyzji przed sądem administracyjnym, skoro rozstrzygnięcie ujęte w sentencji decyzji kasacyjnej nie jest w stanie wpłynąć na jej sytuację prawną. Wyjątkowo – jednostka mylnie traktowana przez organ odwoławczy jako strona – może być „stroną" uprawnioną do wniesienia sprzeciwu po myśli art. 64a p.p.s.a., gdy uzasadnienie decyzji kasacyjnej zawiera treści dotyczące jej sytuacji prawnej, a zwłaszcza wówczas, gdy może godzić w jej sferę

[942] Postanowienie WSA w Warszawie z 22.07.2021 r., VII SA/Wa 1111/21, LEX nr 3312181; postanowienie NSA z 16.11.2021 r., III OSK 6804/21, LEX nr 3257787.
[943] Por. postanowienie WSA w Gdańsku z 25.10.2024 r., II SA/Gd 994/24, LEX nr 3774824, którym odrzucono sprzeciw wniesiony przez w sprawie, w której to matką skarżącej była stroną postępowania. Sąd przyjął, że skarżąca nie działała przy wniesieniu sprzeciwu jako pełnomocnik matki, lecz w imieniu własnym. Sąd ustalił, że sprzeciw został opatrzony podpisem elektronicznym skarżącej i zawarte są w nim jedynie jej dane osobowe (bez danych matki), ponadto nie przedłożono pełnomocnictwa do reprezentacji matki w postępowaniu przed sądem, nie wskazano, aby skarżąca występowała ze sprzeciwem w tej sprawie w imieniu swojej matki.
[944] Podobnie: wyrok WSA w Warszawie z 24.06.2022 r., I SA/Wa 841/22, LEX nr 3413792; postanowienie WSA w Łodzi z 13.04.2022 r., II SA/Łd 142/22, LEX nr 3333314.
[945] Tak: postanowienie WSA w Łodzi z 13.04.2022 r., II SA/Łd 142/22, LEX nr 3333314. Odnośnie możliwości wniesienia skargi na decyzję przez podmiot błędnie traktowany jako strona przez organ administracji publicznej por. np.: M. Bogusz, *Zaskarżenie*…, s. 36-37; R. Król, *Legitymacja skargowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym jako element wpływający na efektywność podejmowania decyzji w administracji publicznej*, „Rocznik Administracji Publicznej" 2017, nr 3, s. 12-15.

prawną. Przy takiej konfiguracji jednostkę należy potraktować jak „stronę" w art. 64a p.p.s.a. i zapewnić jej prawo do sądu.

W kontekście powyższego wywodu, wymaga dodatkowego komentarza sytuacja, w której określony podmiot „utraci" interes prawny, wynikający z art. 28 k.p.a. i determinujący status „strony". Przepisy p.p.s.a. nie normują wprost tego problemu prawnego, ale zasadne zdaje się stanowisko, że jeżeli do „utraty" interesu prawnego dojdzie w trakcie postępowania administracyjnego (także odwoławczego), a zatem przed wydaniem decyzji kasacyjnej, to wówczas podmiot, który stracił przymiot strony, nie będzie legitymowany do wniesienia sprzeciwu[946]. Większe wątpliwości mogą budzić zmiany stanu faktycznego lub prawnego, które spowodują utratę interesu prawnego podmiotu dotychczas będącego stroną, a do których dojdzie dopiero po wydaniu decyzji kasacyjnej, a przed wniesieniem sprzeciwu albo po jego wniesieniu, lecz przed jego rozpoznaniem przez sąd[947]. J. G. Firlus zaproponował, aby wątpliwości te rozstrzygać zgodnie z „zasadami aktualności"[948]. Odnosząc się do tego problemu, należy wskazać, że istnienie legitymacji czynnej należy oceniać na moment dokonania czynności, czyli na moment wniesienia sprzeciwu – tak, jak spełnienie pozostałych przesłanek dopuszczalności sprzeciwu[949].

Należy zatem powtórzyć sygnalizowaną już we wcześniejszych akapitach tezę, iż z mocy art. 64a p.p.s.a. uprawniony do wniesienia sprzeciwu jest każdy podmiot spełniający kryteria strony postępowania, w którym wydano decyzję na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.[950] Omawiana legitymacja czynna przysługuje niezależnie od tego, w jakim stopniu, z jakiej przyczyny i na jakiej podstawie normatywnej czy faktycznej sprawa administracyjna dotyczy interesu prawnego strony. Legitymację do zainicjowania postępowania omawianym środkiem posiada strona bezpośrednio zainteresowana wynikiem postępowania administracyjnego (np. adresat uprawnienia lub obowiązku orzeczonego uchyloną decyzją pierwszoinstacyjną), strona,

---

[946] Tak: postanowienie WSA w Łodzi z 13.04.2022 r., II SA/Łd 142/22, LEX nr 3333314. Sąd odrzucił sprzeciw, wywodząc: „M.D. jako właścicielka pięciu psów była w rozumieniu art. 28 k.p.a. stroną postępowania administracyjnego w sprawie odmowy czasowego odebrania zwierząt. W toku postępowania przymiot ten jednak utraciła, ponieważ na mocy umowy darowizny (…) podarowała psy siostrze swojej matki - D.M. Co prawda Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Ł., pomimo znajdującej się w aktach sprawy informacji o zbyciu psów, nie wyjaśniło tej kwestii dostatecznie i w rezultacie doręczyło M.D. kwestionowaną obecnie decyzję kasacyjną z (...) r. wraz z pouczeniem o prawie do wniesienia sprzeciwu, to jednak nie budzi wątpliwości, że autorce sprzeciwu przysługuje obecnie nie interes prawny w rozumieniu art. 28 k.p.a., lecz interes faktyczny".

[947] Co do różnych konfiguracji momentu utraty interesu prawnego we wniesieniu skargi do sądu administracyjnego por. m. in. M. Kotulski, *Skutki braku legitymacji skargowej w świetle art. 50 § 1 ppsa* [w:] *Jednostka wobec władczej ingerencji…*, s. 271-272.

[948] Autor podnosi: „kwestia związana ze zdolnością do bycia podmiotem inicjującym postępowanie sądowoadministracyjne oraz jego reprezentacją oceniana jest na moment podjęcia określonej czynności" – *vide*: J. G. Firlus [w:] *Postępowanie*…, red. H. Knysiak-Sudyka, s. 275.

[949] Por. podrozdział 4.1 w rozdziale czwartym.

[950] Postanowienie WSA w Poznaniu z 14.01.2021 r., II SA/Po 739/20, LEX nr 3179633.

która wystąpiła o wszczęcie postępowania, jak również strona, której interesu prawnego sprawa dotyczy pośrednio[951], w tym tzw. strona refleksowa. Sprzeciw przysługuje wszystkim stronom, niezależnie od tego, czy uchylona decyzja pierwszoinstancyjna była dla nich korzystna, czy niekorzystna, nawet jeżeli w toku dotychczasowego postępowania była całkowicie bierna (z winy własnej lub z winy organu, który nie zapewnił jej czynnego udziału w sprawie). Nie budzi wątpliwości, że ze sprzeciwem może skutecznie wystąpić zarówno strona, która składała odwołanie, jak i strona, która nie składała odwołania od uchylonej decyzji pierwszoinstancyjnej[952].

Warto w powyższym kontekście zaznaczyć, że w administracyjnych postępowaniach z udziałem większej niż jedna liczby stron staje się możliwa wielopodmiotowość strony wnoszącej sprzeciw. Kilka stron może wnieść jeden sprzeciw do sądu, zgodnie z art. 51 p.p.s.a. w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a.[953] Uprawnienie do wspólnego wniesienia sprzeciwu przysługuje także wówczas, gdy różne są źródła interesu prawnego stron, jak również, gdy strony te w postępowaniu administracyjnym reprezentują sporne lub rozbieżne interesy. Przez projektodawcy nowelizacji z 2017 r. sprzeciw został skonceptualizowany jako środek zaskarżenia służący przyspieszeniu definitywnego zakończenia sprawy, co może pozostawać w interesie każdej strony postępowania administracyjnego, nawet jeżeli co do meritum sprawy przedstawiają żądania biegunowo rozbieżne[954].

Należy przyjąć istnienie legitymacji do wniesienia sprzeciwu przez stronę, która w odwołaniu lub w toku postępowania odwoławczego wnosiła o wydanie przez organ odwoławczy decyzji kasacyjnej[955]. Za dopuszczeniem takiej interpretacji przemawia okoliczność, iż w postępowaniu administracyjnym organ odwoławczy nie jest związany żądaniem strony, aby wydać decyzję kasatoryjną, więc żądanie strony nie determinowało rozstrzygnięcia na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.[956] Ponadto, dopiero w efekcie lektury uzasadnienia decyzji organu odwoławczego strona może dojść do przekonania, że kasacja

[951] P. Kledzik, *Kilka uwag…*, s. 48; J. Szuma [w:] *Pisma procesowe i orzeczenia sądowe w sprawach sądowoadministracyjnych*, red. R. Hauser, W. Sawczyn, J. Szuma, Warszawa 2019, s. 93.
[952] Tak w kontekście dopuszczalności skargi na decyzję przyjmuje judykatura (por. wyrok NSA z 4.12.1984 r., SA/Lu 566/84, ONSA 1984, nr 2, poz. 116).
[953] P. Gołaszewski, *Nowelizacja Kodeksu…*, s. 970; J. Wilczyński, *Sądowoadministracyjne…*, s. 274; postanowienie WSA w Rzeszowie z 5.01.2023 r., II SA/Rz 1583/22, LEX nr 3458713. Na temat konstrukcji współuczestnictwa w postępowaniu sądowoadministracyjnym por. np.: B. Barut-Skupień, *Współuczestnictwo procesowe w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, PPP 2007, nr 9, s. 66-84.
[954] Analogicznie refleksje wyrażono w literaturze na tle legitymacji do złożenia na podstawie art. 394^1 § 1^1 k.p.c. zażalenia na orzeczenie sądu cywilnego o uchyleniu zaskarżonego orzeczenia i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania sądowi pierwszej instancji (M. Romańska, *Zażalenie do Sądu Najwyższego…*, s. 102).
[955] Por. na tle instytucji zażalenia z art. 394^1 § 1^1 k.p.c.: M. Romańska, *Zażalenie do Sądu Najwyższego…*, s. 102.
[956] Jeżeli strona odwołująca wnosi o wydanie decyzji kasacyjnej, a nie zachodzą przesłanki określone w art. 138 § 2 k.p.a., to orzekanie przez organ na tej podstawie nie jest dopuszczalne.

decyzji z przekazaniem sprawy do ponownego rozpatrzenia nie była zasadna lub jest zasadna, ale nie z przyczyn podanych przez organ odwoławczy. Strona może w szczególności nie podzielić wskazań przedmiotowych zawartych w decyzji kasacyjnych i z tego względu wnieść sprzeciw do sądu.

Powyższe refleksje kierują rozważania ku drugiej cesze konstrukcji legitymacji do wniesienia sprzeciwu mającej wynikać z brzmienia art. 64a p.p.s.a. – czyli „niezadowolenia z treści" decyzji kasacyjnej. Pojawia się wątpliwość, czy w ogóle zasadne było wprowadzenie do art. 64a p.p.s.a. kryterium „niezadowolenia" z treści decyzji. Nie wydaje się bowiem, aby rolą sądu administracyjnego była weryfikacja kryterium „niezadowolenia" decyzji. Odwołanie w art. 64a p.p.s.a. do stanu „niezadowolenia" odznacza się niespójnością w zestawieniu z innymi rozwiązaniami p.p.s.a. Po pierwsze, wśród określonych w art. 64b § 2 w zw. z art. 46 p.p.s.a. wymagań formalnych sprzeciwu jako pisma procesowego – inaczej niż w przypadku skargi[957] – próżno poszukiwać obowiązku określenia naruszenia prawa lub interesu prawnego[958]. Skarżący nie musi uzasadniać, z jakich przyczyn jest z treści decyzji kasacyjnej „niezadowolony". Krytyczny stosunek skarżącego wyraża sam fakt wniesienia sprzeciwu, a w szczególności zawarte w sprzeciwie żądanie uchylenia decyzji kasacyjnej . Po drugie, zasadą z art. 64d § 1 p.p.s.a. pozostaje rozpoznanie sprzeciwu na posiedzeniu niejawnym, a nie na rozprawie z udziałem skarżącego, która wydawałaby się bardziej odpowiednim „forum" do badania „niezadowolenia" skarżącego. Po trzecie, przepisy p.p.s.a. nie wskazują *expressis verbis* na żaden rygor stwierdzenia przez sąd administracyjny, że postawa skarżącego nie cechuje się „niezadowoleniem"[959].

Formuła „niezadowolenia" zawarta w art. 64a p.p.s.a. wykazuje wyraźne podobieństwo do treści przepisu art. 127 § 3 k.p.a., który umożliwia „stronie niezadowolonej" z decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub przez samorządowe kolegium odwoławcze zwrócenie się o ponowne rozpatrzenie sprawy[960]. W przypadku wniosku o ponowne

[957] Por. art. 57 § 1 pkt 3 p.p.s.a.

[958] Na wspomnianą odrębność wymagań formalnych sprzeciwu i skargi zwrócił uwagę WSA w Poznaniu w postanowieniu z 14.09.2018 r., II SA/Po 577/18, LEX nr 2576017, traktując ją jako jeden z przykładów świadczących o odmiennym ukształtowaniu legitymacji do wniesienia obu środków zaskarżenia. W literaturze stwierdzono, że ustawodawca przy redakcji art. 64a p.p.s.a. „skopiował" w sposób „nieprzemyślany" art. 127 § 3 k.p.a., chociaż ten drugi przepis dotyczy odformalizowanej procedury i „rażąco" nie przystaje do postępowania sądowego (por. J. Szuma [w:] *Pisma procesowe i orzeczenia…*, s. 92).

[959] W przepisach p.p.s.a. brakuje regulacji wskazującej, że sąd powinien odrzucić lub oddalić sprzeciw wniesiony przez osobę „zadowoloną z treści" decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a.

[960] Ustawodawca posługuje się pojęciem „strony niezadowolonej" także w przepisach ustaw szczególnych z zakresu prawa administracyjnego materialnego, aby podkreślić, że od wydanej decyzji nie przysługuje odwołanie, lecz wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Por. np. art. 55 ust. 10 ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1035 z późn. zm.),

rozpatrzenie kryterium „niezadowolenia" stanowi wyraz nawiązania do koncepcji odwołania, ponieważ art. 127 § 3 w zw. z art. 128 k.p.a. wymaga od środka zaskarżenia w administracyjnym toku instancji jedynie tego, aby wynikało z jego treści, że skarżący „nie jest zadowolony z wydanej decyzji"[961]. Zaskarżenie decyzji w postępowaniu administracyjnym uzasadniają nie tylko wady prawne decyzji, lecz wszelkie okoliczności rodzące w stronie „niezadowolenie"[962] – czyli „element negatywnego stosunku strony do wydanej decyzji"[963]. Strona może kwestionować nie tylko legalność, lecz również celowość czy słuszność decyzji nieostatecznej, a w perspektywie tych okoliczności organ dokonuje kontroli decyzji w postępowaniu drugoinstancyjnym[964]. Do kolejnej kategorii rozwiązań ustawowych zawierających podobną redakcję należą przepisy prawa, które „stronie niezadowolonej" przyznają legitymację do zainicjowania przed sądem powszechnym sprawy indywidualnej zakończonej decyzją administracyjną[965]. Zasadniczo, w takim przypadku, postępowanie cywilne nie ma charakteru kontrolnego względem wydanej decyzji, lecz jest ukierunkowane na wyjaśnienie i rozstrzygnięcie sprawy co do jej meritum[966]. Postępowanie administracyjne czy postępowanie cywilną różnią się od postępowania sądowoadministracyjnego, które ma charakter kontrolny (a nie merytoryczny) i wyklucza kontrolę decyzji także decyzji kasatoryjnej, w oparciu o inne kryteria niż zgodność z prawem[967]. Sąd administracyjny nie jest władny oceniać decyzji w oparciu o kryteria pozaprawne, nawet gdy miałyby one dotyczyć

art. 29c ust. 9 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 697 z późn. zm.).

[961] Wyrok NSA z 10.12.2019 r., II GSK 3396/17, LEX nr 2764521.

[962] E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania…*, s. 227.

[963] Postanowienie NSA z 17.02.2009 r., II OSK 166/09, LEX nr 557050.

[964] A. Skóra [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 127-269. Tom III*, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, Olsztyn 2021, s. 53; wyrok NSA z 11.01.2011 r., I OSK 365/10, LEX nr 672771; wyrok WSA w Gdańsku z 20.04.2023 r., III SA/Gd 666/22, LEX nr 3559361; wyrok WSA w Warszawie z 8.11.2005 r., I SA/Wa 1742/04, LEX nr 198831.

[965] Do omawianej kategorii przepisów, które stanowią o legitymacji „strony niezadowolonej", można zaliczyć np. art. 33 ust. 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jedn. Dz. U. 2024 r. poz. 1151 z późn. zm.), a także regulacje, na mocy których prawodawca kognicji sądów powszechnych powierzył sprawy o odszkodowanie, rozstrzygane w pierwszej kolejności na podstawie decyzji przez organ administracji publicznej, np. art. 37h ust. 2 u.p.z.p., art. 131 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 54 z późn. zm.), art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 195 z późn. zm.) czy uchylony art. 160 § 5 k.p.a.

[966] Tak – w odniesieniu do postępowania cywilnego wszczętego w trybie art. 160 § 5 k.p.a. – np.: J. Kremis, *Glosa do uchwały NSA z dnia 20 marca 2000 r., OPS 19/99*, OSP 2001, nr 3, poz. 41, a w odniesieniu do postępowania cywilnego wszczętego na podstawie art. 131 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 54 z późn. zm.), np.: wyrok SA w Białymstoku z 6.06.2013 r., I ACa 107/13, LEX nr 1335594.

[967] Wyrok NSA z 11.06.1981 r., SA 820/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 57; wyrok NSA z 22.10.1981 r., I SA 2067/81, ONSA 1981, nr 2, poz. 103; wyrok NSA z 22.10.1981 r., I SA 2147/81, ONSA 1981, nr 2, poz. 104; wyrok NSA z 28.06.1982 r., SA/Wr 245/82, ONSA 1982, nr 1, poz. 62; wyrok NSA z 2.07.1982 r., I SA 431/82, ONSA 1982, nr 2, poz. 66; wyrok NSA z 23.03.1983 r., II SA 129/83, ONSA 1983, nr 1, poz. 19.

pokrzywdzenia strony decyzją[968]. Ewentualne „niezadowolenie" strony wnoszącej sprzeciw powinno być relatywizowane wyłącznie do naruszeń prawa pozytywnego, a ściślej mówiąc – do naruszeń prawa, które mogą skutkować uwzględnieniem sprzeciwu na podstawie art. 151a p.p.s.a.

Aby ocenić zasadność posłużenia się określeniem „niezadowolenia", można rozważać, czy prawodawca pragnął w ten sposób powiązać legitymację do złożenia sprzeciwu z konstrukcją *gravamen*, rozumianą jako warunek dopuszczalności lub zasadności środka zaskarżenia[969]. W systemie prawa administracyjnego przez *gravamen* można rozumieć „sytuację pokrzywdzenia kwestionowanym aktem, czynnością lub bezczynnością (przewlekłym działaniem) organu administracji"[970]. Generalnie jednak przyjmuje się, że *gravamen* nie stanowi przesłanki zaskarżenia decyzji ani administracyjnym tokiem instancji[971], ani – w świetle art. 50 § 1 p.p.s.a. – skargą do sądu administracyjnego[972]. Regułę tę należy odnieść do sprzeciwu, zwłaszcza że decyzja kasacyjna ma charakter wyłącznie formalny i nie kształtuje sytuacji materialnoprawnej strony. Normatywne „pokrzywdzenie" kasacyjną zamyka się w wymiarze procesowym i polega na odsunięciu w czasie momentu definitywnego zakończenia postępowania administracyjnego (bez konsekwencji dla sytuacji materialnoprawnej strony lub stron)[973]. Rzeczony skutek występuje zawsze w przypadku decyzji z art. 138 § 2 k.p.a. i odnosi się do każdej strony postępowania, a zatem – teoretycznie – każda ze stron jest pokrzywdzona decyzją w tym samym stopniu i dla każdej z nich przedłuża

[968] Wyrok WSA w Gliwicach z 17.07.2019 r., III SA/Gl 371/19, LEX nr 2703616.
[969] A. Górska, *Gravamen jako przesłanka dopuszczalności skargi w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, PS 2019, nr 2, s. 91; D. Mróz-Szarmach, *Miejsce interesu prawnego w zaskarżeniu w systemie zaskarżania orzeczeń. Okoliczności uzasadniające interes prawny w zaskarżeniu. Gravamen* [w:] D. Mróz-Szarmach, *Interes…*, Legalis.
[970] K. Celińska-Grzegorczyk, *Gravamen w polskim postępowaniu sądowoadministracyjnym*, PS 2016, nr 3, s. 63.
[971] Aktualny, na tle rozważań o sprzeciwie, pozostaje pogląd E. Iserzona, wygłoszony w kontekście odwołania w administracyjnym toku instancji, iż „błędny [jest – przyp. własny] wniosek, że organ może odmówić stronie nadania biegu odwołaniu lub rozpoznania odwołania na tej podstawie, iż decyzja, od której strona się odwołała, zaspokaja jej żądanie. O tym, czy decyzja zaspokaja, czy nie zaspokaja roszczenia, decyduje sama strona. Fakt, że strona jest «niezadowolona z wydanej decyzji», całkowicie uzasadnia jej prawo do odwołania, tj. prawo żądania, aby odwołanie było rozpoznane" (E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania…*, s. 176).
[972] Por. wyrok WSA w Gliwicach z 15.12.2015 r., IV SA/Gl 1020/14, LEX nr 1985252; wyrok WSA w Warszawie z 23.05.2022 r., I SA/Wa 705/21, LEX nr 3382642; B. Adamiak, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 194; A. Górska, *Gravamen…*, s. 100-101; A. Kuleszyńska, *Zaskarżanie rozstrzygnięć korzystnych w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym - interes prawny oraz gravamen*, PS 2019, nr 4, s. 104-105.
[973] Wydanie decyzji kasacyjnej skutkują zakresu materialnoprawnych praw lub obowiązków. Rozważanie typowego dla konstrukcji *gravamen* zagadnienia „pokrzywdzenia" strony decyzją kasacyjną jest bezprzedmiotowe, zwłaszcza że w orzecznictwie i doktrynie prym wiedzie pogląd, iż zastosowanie art. 138 § 2 k.p.a. nie prowadzi do pogorszenia sytuacji prawnej strony, a zatem – *ex definitione* – nie prowadzi do naruszenia zakazu *reformationis in peius* z art. 139 k.p.a. (por. np. J. Zimmermann, *Glosa do wyroku NSA z dnia 26 czerwca 1997 r., II SA/Wr 854/96*, OSP 1998, nr 6, poz. 108; A. Skóra, *Zakaz reformationis in peius w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Poznań 2017, s. 36–42; uchwała NSA w Warszawie z 4.05.1998 r., FPS 2/98, ONSA 1998, nr 3, poz. 79; polemicznie: A. Wróbel, *Komentarz do art. 139* [w:] w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany…,* LEX, pkt 11).

się czas zawisłości sprawy. W konsekwencji, obwarowanie legitymacji strony do złożenia sprzeciwu dodatkową przesłanką „pokrzywdzenia" jawi się jako zbędne[974].

Powyższe uwagi prowadzą do konkluzji, że ustanowiona w art. 64a p.p.s.a. formuła legitymacji do wniesieniu sprzeciwu niepotrzebnie zawiera odniesienie do kryterium „niezadowolenia" z treści decyzji kasacyjnej. Większą przejrzystość art. 64a p.p.s.a. zapewniłoby syntetyczny przepis przyznający legitymację do wniesienia sprzeciwu po prostu „stronie" postępowania administracyjnego, bez zapisu, iż ma być to strona „niezadowolona" z treści decyzji[975].

Równocześnie, trzeba zauważyć, że powiązanie legitymacji do wniesienia sprzeciwu z konstrukcją „strony" stawia przed sądem administracyjnym zadanie zbadania, czy podmiot ten istotnie posiada interes prawny relewantny z perspektywy art. 28 k.p.a., jak też czy spełnia kryteria organizacyjnoprawne przewidziane w art. 29 k.p.a. Ocena interesu prawnego należy do szczególnie kontrowersyjnych zagadnień w prawie administracyjnym i najczęściej będzie dokonywana przez pryzmat norm prawa materialnego (rzadziej: procesowego czy ustrojowego), nie tylko prawa administracyjnego. Wyklucza to możliwość przyjęcia, w ślad za projektodawcą nowelizacji z 2017 r., że instytucja sprzeciwu może zostać zrelatywizowana wyłącznie do kwestii prawidłowości zastosowania art. 138 § 2 k.p.a., w oderwaniu od zagadnień materialnoprawnych sprawy, w której została wydana decyzja kasacyjna[976].

3.3. Zagadnienie dopuszczalności wniesienia sprzeciwu od decyzji kasacyjnej przez inny podmiot niż strona niezadowolona z treści decyzji kasacyjnej

Omówiwszy legitymację opartą na podstawie art. 64a p.p.s.a., należy rozważyć, czy uprawnienie do wniesienia sprzeciwu przysługuje także innym podmiotom niż strona niezadowolona z treści decyzji kasacyjnej. Analizy wymaga, czy w efekcie odesłania zawartego w art. 64b § 1 p.p.s.a. uprawnienie do wniesienia sprzeciwu posiadają podmioty legitymowane

[974] J. G. Firlus uznał, że art. 64a p.p.s.a. ustanawia „w istocie nową kategorię legitymacji skargowej (…) o merytorycznie zbliżonym substracie do tej z art. 50 § 1 *ab initio* p.p.s.a.". Zdaniem Autora, uprawnienie do wniesienia sprzeciwu przysługuje podmiotowi, który „subiektywnie twierdzi, że decyzja organu odwoławczego jest dla niego niekorzystna, co może być uzasadnione w kategoriach niejurydycznych (faktyczne niezadowolenie) i nie powinno być wiązane z kategorią pojęciową *gravamen*" (J. G. Firlus [w:] *Postępowanie*…, red. H. Knysiak-Sudyka, s. 274).

[975] Warto wspomnieć, że uchylony art. 197 pkt 1 k.p.a., do którego zdaje się współcześnie nawiązywać brzmienie art. 64a p.p.s.a., uprawniał „stronę" do zaskarżenia decyzji administracyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie uzależniając legitymacji skargowej od kryterium „niezadowolenia" z „treści" decyzji. Syntetyczna redakcja legitymacji czynnej w art. 197 pkt 1 k.p.a. wykazywała się większą jasnością niż art. 64a p.p.s.a.

[976] Por. Uzasadnienie nowelizacji z 2017 r., s. 61-62.

do wniesienia skargi wymienione w art. 50 § 1 p.p.s.a. lub w art. 8 § 1 – 3 bądź w art. 9 p.p.s.a. Ponadto, konieczne jest zbadanie, czy z mocy art. 50 § 2 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a. możliwe jest rozszerzenie kręgu legitymowanych do wniesienia sprzeciwu o podmioty uprawnione do złożenia skargi na podstawie ustaw szczególnych.

Jak zasygnalizowano w zagadnieniach wprowadzających do niniejszego rozdziału, unormowanie art. 50 § 1 p.p.s.a. wprowadza dwie kategorie legitymacji skargowej: legitymację materialną i legitymację formalną.

Legitymacja o charakterze materialnym przysługuje „każdemu, kto ma w tym interes prawny". W doktrynie stwierdzono, że art. 50 § 1 p.p.s.a. „nie nawiązuje do konstrukcji interesu prawnego, o jakim mowa w art. 28 k.p.a.", lecz wprowadza „nową, oddzielną kategorię interesu prawnego"[977], bardziej „pojemną" niż ta, która znana jest ogólnemu postępowaniu administracyjnemu[978]. Stanowisko to najczęściej motywowane jest uniwersalnym charakterem normy prawnej z art. 50 § 1 p.p.s.a., która odnosi się do kontroli sądowej nie tylko decyzji i postanowień wydanych na podstawie k.p.a., lecz także do innego rodzaju form działalności administracji publicznej, wymienionych w art. 3 § 2 pkt 1 – 9 p.p.s.a.[979] Niemniej, jak wskazuje M. Bogusz, przyznanie stronie legitymacji do zaskarżenia decyzji do sądu administracyjnego jawi się jako sprawa „naturalna", konieczna dla ochrony indywidualnego interesu prawnego jednostki[980].

Interes prawny we wniesieniu skargi to „obiektywna, aktualna, rzeczywiście istniejąca potrzeba ochrony prawnej", musi więc to być interes „osobisty, własny, indywidualny i konkretny"[981]. Pomiędzy zaskarżonym przejawem działalności administracji publicznej, a legitymowanym podmiotem „musi zaistnieć związek polegającym na tym, że zaskarżone zachowanie organu odnosi się do prawnie chroniony strefy skarżącego"[982]. Interes prawny powinien odznaczać się „aktualnością", co oznacza, że powinien nadawać się „do urzeczywistnienia w danej sytuacji faktycznej i prawnej", i co wiąże się z „realnością",

---

[977] J. Zimmermann, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 19 sierpnia 2004 r., OZ 340/04*, OSP 2005, nr 4, poz. 51; polemicznie: W. Chróścielewski, *Legitymacja skargowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, ZNSA 2010, nr 5-6, s. 81-82).

[978] J. Borkowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 27 września 2000 r., II SA 2109/00*, OSP 2001, nr 6, poz. 86.

[979] M. Jaśkowska, *Pojęcie interesu prawnego jako kryterium wyznaczenia pojęcia strony w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym* [w:] *Prawo do dobrej administracji, Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa Postępowania Administracyjnego, Warszawa- Dębe 23-25 września 2002 r.*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003, s. 83-85.

[980] M. Bogusz, *Zaskarżenie…,* s. 17. Autor jednocześnie podkreślił, iż interes prawny we wniesieniu skargi na decyzję administracyjną posiada zarówno jednostka spełniająca kryteria określone w art. 28 k.p.a., jak i niespełniający tych kryteriów adresat decyzji administracyjnej (*Ibidem*, s. 35-36).

[981] Wyrok NSA z 25.01.2022 r., II OSK 1236/19, LEX nr 3308028.

[982] E. Bojanowski [w:] E. Bojanowski, Z. Cieślak, J. Lang, *Postępowanie….*, s. 235.

polegającą na tym, „że interes ten powinien istnieć w dacie stosowania normy prawnej”[983]. Przysługuje on podmiotowi, który jest w stanie „powiązać reprezentowany przez siebie interes z przepisem prawa”[984]. Źródłem interesu prawnego, o którym mowa w art. 50 § 1 p.p.s.a., mogą być przepisy prawa materialnego, prawa procesowego i prawa ustrojowego[985]. T. Woś wyjaśnia, że skarżący musi posiadać interes prawny w żądaniu przeprowadzenia sądowej kontroli zgodności z prawem konkretnego aktu lub czynności oraz w doprowadzeniu go do stanu zgodności z prawem[986]. Nadmienić można, że w piśmiennictwie niejednoznacznie ocenia się kategorię legitymacji do złożenia skargi: bądź jako obiektywną, bądź jako subiektywną[987].

Podmioty o legitymacji formalnej – w przeciwieństwie do podmiotów posiadających interes prawny – mogą skutecznie zażądać kontroli sądowoadministracyjnej nie we „własnej” sprawie, lecz w sprawie „cudzej”[988]. Wniesienie skargi stanowi jeden z instrumentów „realizacji postawionych przed nimi zadań”[989]. Legitymacja tych podmiotów jest oparta na interesie publicznym (prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców) lub na interesie społecznym (organizacja społeczna)[990]. Legitymacja formalna (publiczna i społeczna) wskazanych wyżej podmiotów opiera się na reprezentacji interesu ogólnego[991], a nie interesu jednostkowego, o którym stanowi art. 50 § 1 *ab initio* p.p.s.a.

Z art. 50 § 1 w zw. z art. 8 § 1 p.p.s.a. wynika, że uprawnienie do wniesienia skargi przysługuje prokuratorowi i Rzecznikowi Praw Obywatelskich, jeżeli „według ich oceny wymagają tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela”. Podstawy

---

[983] Wyrok NSA z 18.05.2021 r., II OSK 2313/18, LEX nr 3355113.
[984] K. Muzyczka, *Prawo do sądu…*, s. 83-84.
[985] W. Chróścielewski, *Glosa do wyroku WSA w Warszawie z dnia 27 stycznia 2004 r., III SA 1617/02*, OSP 2005, nr 11, poz. 128; por. J. Turski, *Legitymacja do wniesienia skargi do sądu administracyjnego w sprawach z zakresu postępowania egzekucyjnego w administracji* [w:] *Ochrona praw jednostki w postępowaniu egzekucyjnym…*, s. 97 wraz z powołanym tamże wyrokiem NSA z 20.04.2007 r., II OSK 2019/16, LEX nr 325285; por. również: postanowienie NSA z 10.09.2013 r., II GSK 149/12, LEX nr 1364205.
[986] T. Woś, *„Nowa” regulacja postępowania sądowoadministracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego - odstępstwa od modelu pozostały, cz. II*, ST 2007, nr 3, s. 35; tak też np.: M. Szmalc, *Legitymacja skargowa strony na tle rozważań nad interesem prawnym w postępowaniu sądowoadministracyjnym* [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003, s. 665.
[987] Por. m. in. J. Jendrośka, *Strona w Kodeksie*…, s. 325; A. Zieliński, *Pojęcie strony*…, s. 549; W. Chróścielewski [w:] W. Chróścielewski, J. P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie...*, s. 527.
[988] J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu…*, s. 133.
[989] *Ibidem*.
[990] B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie* …, s. 576. Z kolei W. Chróścielewski uważa, że dopatrywanie się różnic między interesem publicznym, a interesem społecznym jest bezcelowe i nietrafne (W. Chróścielewski, *Legitymacja skargowa*…, 81).
[991] M. Jaśkowska, D. Sylwestrzak, E. Kustra, *Udział prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz organizacji społecznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 226, 246-247.

legitymacji prokuratora i Rzecznika Praw Obywatelskich bywają w doktrynie różnicowane zadaniami, które realizują te podmioty[992]. Legitymacja procesowa prokuratora opiera się na strzeżeniu praworządności w działalności organów administracji publicznej[993]. Wnosząc skargę, prokurator wypełnia zadanie ochrony obiektywnego porządku prawnego (praworządności)[994]. Legitymacja Rzecznika Praw Obywatelskich wiąże się natomiast z czuwaniem nad poszanowaniem przez administrację publiczną konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela[995]. Ponadto z art. 8 § 2 i § 3 p.p.s.a., legitymację do wniesienia skargi posiadają Rzecznik Praw Dziecka, jeżeli uzna, iż wymaga tego ochrona praw dziecka[996], a także Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, gdy tego wymaga – według jego oceny – ochrona praw mikroprzedsiębiorcy, małego lub średniego przedsiębiorcy, o których mowa w ustawie z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców[997]. Ocena, czy *in casu* wystąpiły

[992] L. Kaczmarski, *Pozycja procesowa prokuratora i Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Studia Lubuskie. Prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie" 2010, t. 6, s. 170, 175; M. Jaśkowska, D. Sylwestrzak, E. Kustra, *Udział prokuratora*…, s. 228-229.

[993] M. Jędrzejewska, *Prokurator w postępowaniu przed NSA* [w:] *Proces i prawo…*, s. 331-332. Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 390 z późn. zm.) prokuratura wykonuje zadania w zakresie ścigania przestępstw oraz stoi na straży praworządności. Środkiem realizacji zadań w zakresie stania na straży praworządności jest „zaskarżanie do sądu niezgodnych z prawem decyzji administracyjnych oraz udział w postępowaniu sądowym w sprawach zgodności z prawem takich decyzji" (art. 3 § 1 pkt 7).

[994] R. Walczak, *Legitymacja procesowa prokuratora w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2010, s. 211, 218, 247; P. Górecki, *Konstrukcja legitymacji prokuratora do wniesienia skargi do sądu administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia Administracyjne" 2015, nr 7, s. 67, 70.

[995] Zadania Rzecznika Praw Obywatelskich wyznacza art. 208 ust. 1 Konstytucji RP: „Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych". W art. 1 ust. 2 *in fine* ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1264 z późn. zm.) ustawodawca zwykły dodał, iż do zadań Rzecznika należy stanie „na straży realizacji zasady równego traktowania". Zgodnie z art. 14 pkt 6 wskazanej ustawy, Rzecznik Praw Obywatelskich może po zbadaniu sprawy „zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnosić skargi do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach – na prawach przysługujących prokuratorowi". Z uwagi na odmiennie od prokuratora zakreślone zadania, Rzecznik Praw Obywatelskich powinien w skardze nie tylko wskazać uchybienie przepisom prawa, ale także powiązać to uchybienie z naruszeniem praw lub wolności (J. Borkowski, *Podmiot uprawniony do wniesienia skargi do sądu administracyjnego w świetle ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, ST 1997, nr 5, s. 11; por. również: E. Bojanowski, *Ochrona przez Rzecznika Praw Obywatelskich wolności i praw człowieka i obywatela w obszarze powszechnego prawa administracyjnego (zagadnienia wybrane)* [w:] *Państwo w służbie*…, s. 76-78).

[996] Rzecznik Praw Dziecka, zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 292 z późn. zm.), stoi na straży praw dziecka określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Konwencji o prawach dziecka i innych przepisach prawa, z poszanowaniem odpowiedzialności, praw i obowiązków rodziców. Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 5 powołanej ustawy Rzecznik Praw Dziecka może zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnosić skargi do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach - na prawach przysługujących prokuratorowi.

[997] Do zadań Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1668 z późn. zm.) zalicza pozostawanie „na straży praw mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców, w szczególności poszanowania zasady wolności działalności gospodarczej, pogłębiania zaufania przedsiębiorców do władzy publicznej, bezstronności i równego traktowania, zrównoważonego rozwoju oraz zasady uczciwej konkurencji i poszanowania dobrych obyczajów oraz słusznych interesów przedsiębiorców". Zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 8 cytowanej ustawy Rzecznik

przesłanki złożenia skargi przez prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka czy Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, jest samodzielnie (autonomicznie) dokonywana przez każdy z tych podmiotów i nie podlega ona – wedle dominującego zapatrywania – kontroli sądu[998].

Do legitymacji opartej na ochronie interesu społecznego odnosi się art. 50 § 1 *in fine* p.p.s.a., w świetle którego uprawnienie do wniesienia skargi przysługuje organizacji społecznej „w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym". Przepis art. 9 p.p.s.a. stanowi, że: „Organizacja społeczna, w zakresie swojej działalności statutowej, może brać udział w postępowaniu w przypadkach określonych w niniejszej ustawie". W doktrynie stwierdzono, że interes społeczny (grupowy) zajmuje w hierarchii reprezentowanych wartości proceduralnych niższą pozycję niż interes publiczny (dobra ogółu), na rzecz którego działa prokurator czy Rzecznik Praw Obywatelskich[999]. Organizacja społeczna jest legitymowana do wniesienia skargi w sprawie dotyczącej interesów prawnych innych osób w przypadku kumulatywnego spełnienia dwóch warunków: jeżeli brała udział w zakończonym postępowaniu administracyjnym jako podmiot na prawach strony oraz jeżeli sprawa pozostaje w zakresie statutowej działalności organizacji[1000]. Sąd jest uprawniony do samodzielnego badania, czy istotnie organizacja społeczna została zasadnie dopuszczona do udziału w postępowaniu administracyjnym i nie jest w tym zakresie związany stanowiskiem organu, przed którym się ono toczyło[1001]. Sąd jest zobligowany ocenić, czy skarżąca organizacja działa w formie prawnej „organizacji społecznej" w rozumieniu p.p.s.a.[1002]

---

może zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnosić skargi i skargi kasacyjne do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach - na prawach przysługujących prokuratorowi.

[998] Por. m. in. D. Sylwestrzak, *Udział Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, AUWr 2019, Prawo CCCXXIX, nr 3977, s. 124; M. Jaworska-Wołyniak, *Udział Rzecznika Praw Dziecka w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, PPK 2022, nr 3, s. 193; J. Blichiarz, L. Zacherko, *Ochrona praw dziecka w działalności Rzecznika Praw Dziecka*, Wrocław 2021, s. 127; postanowienie NSA z 5.10.2022 r., III ONP 2/22, LEX nr 3432097; postanowienie NSA z 2.07.2021 r., III OSK 3682/21, LEX nr 3193497.

[999] M. Jaśkowska, D. Sylwestrzak, E. Kustra, *Udział prokuratora…*, s. 247.

[1000] Tak np.: A. Nędzarek, *Znaczenie udziału organizacji społecznej w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób*, ZNSA 2014, nr 4, s. 36. R. Suwaj podkreśla, że organizacja społeczna może wnieść skargę do sądu administracyjnego „jedynie wtedy, gdy została dopuszczona do udziału w postępowaniu administracyjnym na prawach strony" (R. Suwaj, *Glosa do wyroku NSA z dnia 22 kwietnia 2008 r., II OSK 1499/06*, ST 2010, nr 1-2, s. 152).

[1001] D. Całkiewicz, *Uprawnienia organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnymi sądowoadministracyjnym w sprawach dotyczących innych osób*, SPu 2012, nr 18, s. 28; A. Kosieradzka-Federczyk, *Organizacja społeczna i organizacja ekologiczna – dwa rozwiązania w zakresie legitymacji skargowej do sądu administracyjnego* [w:] *Wybrane problemy nauk prawnych*, red. A. Kotowski, K. Roszewska, Warszawa 2022, s. 63.

[1002] P. Górecki, *Role organizacji społecznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia Administracyjne" 2015, nr 7, s. 223. Pojęcie „organizacja społeczna" nie zostało zdefiniowane w przepisach p.p.s.a. i powstają wątpliwości, jakie formy zrzeszeń obejmuje (por. m. in. T. Bąkowski, *Glosa do uchwały NSA z dnia 12 grudnia 2005 r., II OPS 4/05*, GSP-Prz.Orz. 2007, nr 2, s. 53-60; A.

Kolejnym, niewymienionym wprost w art. 50 § 1 p.p.s.a., kryterium legitymacji skargowej organizacji społecznej jest działanie na rzecz interesu społecznego[1003]. Rolą organizacji społecznej w cudzej sprawie nie jest reprezentacja partykularnych czy indywidualnych interesów swoich członków czy organów, lecz interesu społecznego, który pozostaje zgodny z jej celem statutowym[1004].

Powszechnie przyjmuje się, że norma prawna wynikająca z art. 50 § 1 p.p.s.a. ma charakter ogólny (*lex generalis*) w sprawach wywołanych skargą do sądu administracyjnego, więc – w braku normy szczególnej – znajduje zastosowanie w sprawach poddanych kognicji tego sądu[1005]. Przekonanie o uniwersalnym charakterze unormowania art. 50 § 1 p.p.s.a. zakorzeniło się na tyle silnie, że stało się asumptem do wielokrotnie powtarzanej w doktrynie[1006] i w orzecznictwie[1007] tezy, iż z mocy odesłania zawartego w art. 64b § 1 p.p.s.a. norma ogólna art. 50 § 1 p.p.s.a. znajduje zastosowanie do sprzeciwu – i to wprost, bez modyfikacji. Uznaje się, że uprawniony do wniesienia sprzeciwu jest każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym[1008]. Niektórzy przedstawiciele piśmiennictwa wywodzą, że podmioty instytucjonalne podstawę do wniesienia sprzeciwu mogą wywodzić dodatkowo z art. 8 § 1 – 3 p.p.s.a., co umożliwiałoby

---

Skoczylas, M. Swora, *Organizacje społeczne (pozarządowe) w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym*, ATDP 2006, nr 3, s. 16-21; A. Gronkiewicz, *Pojęcie organizacji społecznej w procedurze administracyjnej - ujęcie na tle art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a.* [w:] A. Gronkiewicz, *Organizacja społeczna*…, LEX); uchwała NSA z 12.12.2005 r., II OPS 4/05, ONSAiWSA 2006, nr 2, poz. 37).

[1003] Z. Czarnik, *Ewolucja udziału organizacji społecznej w postępowaniu przed sądem administracyjnym*, „Miscellanea Historico-Iuridica" 2023, t. XXII, z. 2, s. 53.

[1004] J. Zimmermann, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 19 sierpnia 2004 r., OZ 340/04*, OSP 2005, nr 4, poz. 51; A. Skoczylas, M. Swora, *Organizacje społeczne*…, s. 35.

[1005] M. Bogusz, *Podstawy zaskarżenia i wzruszenia uchwały organu gminy w trybie art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym*, PiP 1994, nr 12, s. 59; R. Król, *Legitymacja skargowa…*, s. 8-9; postanowienie NSA z 28.04.2009 r., II GSK 892/08, LEX nr 531898.

[1006] Tak np.: J. G. Firlus [w:] *Postępowanie*…, red. H. Knysiak-Sudyka, s. 223-224; J. Wilczyński, *Sądowoadministracyjne…*, s. 274; P. Pietrasz, J. Jagielski, J. Piecha [w:] *Prawo o postępowaniu…*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, s. 513; B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie*…, s. 520; K. Tomaszewska, *Sprzeciw…,* s. 414; P. Gołaszewski, *Sporządzanie środków zaskarżenia…,* s. 445.

[1007] Tak np.: postanowienie WSA w Rzeszowie z 25.01.2022 r., II SA/Rz 42/22, LEX nr 3292259; postanowienie WSA w Gdańsku z 31.01.2022 r. II SA/Gd 35/22, LEX nr 3295009; postanowienie WSA we Wrocławiu z 13.11.2019 r., IV SA/Wr 339/19, ONSAiWSA 2021, nr 2, poz. 25; postanowienie WSA w Opolu z 28.04.2023 r., II SA/Op 80/23, LEX nr 3539131; postanowienie WSA w Łodzi z 23.09.2022 r., II SA/Łd 597/22, LEX nr 3426275; postanowienie WSA w Warszawie z 19.12.2017 r., I SA/Wa 1983/17, LEX nr 2414055; postanowienie WSA w Poznaniu z 13.10.2020 r., I SA/Po 561/20, LEX nr 3063780; postanowienie WSA w Gdańsku z 30.08.2023 r., II SA/Gd 633/23, LEX nr 3599721; postanowienie NSA z 5.08.2021 r., II GSK 1488/21, LEX nr 3212562; postanowienie NSA z 28.12.2023 r., I OZ 572/23, LEX nr 3727343.

[1008] P. Pietrasz, J. Jagielski, J. Piecha [w:] *Prawo o postępowaniu…*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, s. 513; J. Wilczyński, *Sądowoadministracyjne*…, s. 274; K. Tomaszewska, *Sprzeciw…,* s. 414; P. Gołaszewski, *Sporządzanie środków zaskarżenia…,* s. 445.

przyznanie legitymacji do wniesienia sprzeciwu także Rzecznikowi Małych i Średnich Przedsiębiorców[1009]. Przytoczone zapatrywania określają kwalifikację podmiotową do wniesienia sprzeciwu z uwzględnieniem art. 50 § 1 p.p.s.a. i art. 8 § 1 – 3 i art. 9 p.p.s.a. Równocześnie w tych rozważaniach pomija się znaczenie art. 64a p.p.s.a.[1010]

Nurt poglądów upatrujących w art. 64b § 1 p.p.s.a. podstaw do zastosowania – i to zastosowania wprost, bez modyfikacji – art. 50 § 1 czy art. 8 § 1 – 3 p.p.s.a. zdecydowanie dominuje, jednakże nie utorował sobie pozycji wyłącznej. Już w 2017 r. J. Zimmermann dostrzegł w art. 64a p.p.s.a. „odstąpienie od zasady wyrażonej w art. 50 p.p.s.a."[1011]. Do analogicznych konkluzji doszedł następnie J. Szuma, który ocenił, że art. 64a p.p.s.a. wyłącza zastosowanie art. 50 p.p.s.a.[1012] Cytowane spostrzeżenia J. Zimmermanna i J. Szumy nie odbiły się szerszym echem w literaturze. Podobne konkluzje są formułowane są w niektórych (wręcz jednostkowych) orzeczeniach sądów administracyjnych. Zasadnie zwrócono w nich uwagę, iż odpowiednie stosowanie przepisów o skardze do sprzeciw następuje pod zastrzeżonym w art. 64b § 1 *in fine* p.p.s.a. warunkiem, że „ustawa nie stanowi inaczej"[1013]. Tymczasem, w art. 64a p.p.s.a. ustawodawca przyznał uprawnienie do wniesienia sprzeciwu „stronie niezadowolonej z treści decyzji", toteż warunek zastosowania przepisów o skardze w zakresie legitymacji czynnej nie został spełniony[1014]. Ponadto, judykatura podniosła, że umiejscowienie art. 64a p.p.s.a przed przepisem odsyłającym w art. 64b § 1 p.p.s.a., oznacza, iż wymóg odpowiedniego stosowania przepisów o skardze do sprzeciwu nie dotyczy „kontekstu podmiotowego", czyli

[1009] A. Kabat [w:] B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, A. Kabat, *Prawo o postępowaniu…*, s. 286; M. Majak [w:] *Prawo o postępowaniu…*, red. A. Skoczylas, P. Szustakiewicz, s. 185-186; P. Pietrasz, J. Jagielski, J. Piecha, [w:] *Prawo o postępowaniu…*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, s. 508; wyrok WSA w Szczecinie z 5.01.2022 r., II SA/Sz 1123/21, LEX nr 3308149). Warto zwrócić uwagę, że przeciwko przyznaniu Rzecznikowi Małych i Średnich Przedsiębiorców legitymacji do wniesienia sprzeciwu opowiedział się J.G. Firlus z przyczyn temporalnych (daty dodania art. 8 § 3 p.p.s.a.) i aksjologicznych. Zdaniem Badacza, legitymacji Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców „nie uzasadniają wartości, których ochronie ma służyć jego udział w postępowaniu sądowoadministracyjnym", jednak może wnieść sprzeciw, gdy brał udział w postępowaniu administracyjnym (J. G. Firlus [w:] *Postępowanie*…, red. H. Knysiak-Sudyka, s. 277-278).

[1010] Na tym polu wyróżnia się J.G. Firlus, który uważa, iż ustawodawca przyznał legitymację do wniesienia sprzeciwu podmiotowi określonemu w art. 64a p.p.s.a., lecz zarazem stwierdza, że na tym „kończy się «wyłączny» charakter regulacji z art. 64a k.p.a. (powinno być: „p.p.s.a." – przy. własny)". Wspomniany Autor prezentuje stanowisko, iż niezbędne jest sięgnięcie, poprzez art. 64b § 1 p.p.s.a., do przepisów o skardze, m. in. w zakresie dopuszczalności zaskarżenia decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. przez podmioty legitymowane formalnie (J. G. Firlus [w:] *Postępowanie*…, red. H. Knysiak-Sudyka, s. 274).

[1011] J. Zimmermann, *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 2017, nr 8, s. 18-19. Autor krytycznie odniósł się do konstrukcji legitymacji do wniesienia sprzeciwu z art. 64a p.p.s.a. jako zbytnio zawężonej i rodzącej wątpliwości.

[1012] J. Szuma [w:] *Pisma procesowe i orzeczenia…*, s. 92-93.

[1013] Postanowienie WSA w Poznaniu z 14.09.2018 r., II SA/Po 577/18, LEX nr 2576017; tak również w piśmiennictwie: S. Dudziak, *Pozycja prawna prokuratora po nowelizacji postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego*, „Prokuratura i Prawo" 2017, nr 12, s. 133.

[1014] Postanowienie WSA w Poznaniu z 14.09.2018 r., II SA/Po 577/18, LEX nr 2576017; por. również: postanowienie NSA z 9.12.2021 r. II OSK 2633/21, LEX nr 3291311.

legitymacji do wniesienia sprzeciwu[1015]. Na tej kanwie uznano, że norma prawna kształtująca uprawnienie do wniesienia sprzeciwu w art. 64a p.p.s.a. ma charakter szczególny i wyłącza zastosowanie normy ogólnej z art. 50 § 1 p.p.s.a.[1016]

Dostrzegając słuszność powyższych argumentów, można dodatkowo przypomnieć, że sprzeciw jest odrębnym od skargi środkiem zaskarżenia, a wobec tej odrębności zastosowanie do sprzeciwu przepisów o skardze powinno być – jak wyraźnie stanowi art. 64b § 1 p.p.s.a. – „odpowiednie", a nie bezpośrednie, bez modyfikacji[1017]. Teoretycy prawa podkreślają, że odpowiednie stosowanie nakazuje interpretatorowi uwzględnienie różnic między instytucjami prawnymi, normowanymi przez przepis odsyłający i przepis odesłania[1018]. Klauzula odpowiedniego stosowania prawa „ma na celu uczulenie interpretatora na szczególny charakter odesłania", gdy „prym powinny wieść wykładnie funkcjonalna, celowościowa i aksjologiczna nad wykładnią literalną"[1019]. Przenosząc te ustalenia do poruszanych w tym miejscu zagadnień, należy wskazać, że niedopuszczalność zastosowania art. 50 § 1 p.p.s.a. i art. 8 § 1 – 3 p.p.s.a. do legitymacji do wniesienia sprzeciwu wynika nie tylko z treści art. 64a p.p.s.a., który normuje tę legitymację, lecz także z istotnych względów systemowych i funkcjonalnych.

Odnosząc się w pierwszej kolejności do legitymacji „każdego, kto ma w tym interes prawny" (art. 50 § 1 *in principio* p.p.s.a.), warto zauważyć, że wiąże się ona z ustanowionym w art. 57 § 1 pkt 3 p.p.s.a. wymaganiem formalnym określenia w skardze „naruszenia prawa lub interesu prawnego". Wymogi formalne sprzeciwu jako pisma procesowego normuje art. 64b § 2 p.p.s.a., który nie zawiera odesłania do stosowania art. 57 § 1 pkt 3 p.p.s.a. Różnica w zakresie wymagań formalnych skargi i sprzeciwu potwierdza – zdaniem części judykatury[1020] – tezę o rezygnacji z poddania legitymacji do wniesienia sprzeciwu kryteriom z art. 50 § 1 *in principio* p.p.s.a.[1021]

[1015] Postanowienie WSA w Szczecinie z 11.01.2021 r., II SA/Sz 1127/20, LEX nr 3112455; postanowienie WSA w Łodzi z 21.11.2023 r., II SA/Łd 949/23, LEX nr 3630503; postanowienie NSA z 19.11.2020 r., II GSK 1092/20, LEX nr 3087981.

[1016] Postanowienie WSA w Poznaniu z 21.02.2019 r., II SA/Po 98/19, LEX nr 2627269; postanowienie WSA w Poznaniu z 14.01.2021 r., II SA/Po 739/20, LEX nr 3179633; postanowienie NSA z 9.12.2021 r., II OSK 2633/21, LEX nr 3291317.

[1017] Por. podrozdział 1.5 w rozdziale pierwszym.

[1018] L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006, s. 215.

[1019] M. Hauser, *Odpowiednie stosowanie…*, s. 151.

[1020] Postanowienie WSA w Poznaniu z 14.09.2018 r. II SA/Po 577/18, LEX nr 2576017.

[1021] Konstatacja ta nie oznacza, że konstrukcja legitymacji do wniesienia sprzeciwu jest „oderwana" od interesu prawnego skarżącego. Wręcz przeciwnie – interes prawny jest kluczowy dla ustalenia, czy sprzeciw wnosi podmiot we własnej, indywidualnej sprawie będący „stroną", o której mowa w art. 64a p.p.s.a. Owo ustalenie następuje przez pryzmat interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym (art. 28 k.p.a.), a nie przez pryzmat interesu prawnego w postępowaniu sądowoadministracyjnym (art. 50 § 1 *in principio* p.p.s.a.).

Kontrowersje budzi nie tyle przyznanie z mocy odesłania z art. 64b § 1 p.p.s.a. uprawnienia do wniesienia sprzeciwu „każdemu, kto ma w tym interes prawny" (art. 50 § 1 *ab initio* p.p.s.a.), co podmiotom o legitymacji formalnej (art. 50 § 1 *in fine* p.p.s.a. w zw. z art. 8 p.p.s.a. i w zw. z art. 9 p.p.s.a.). W tym zakresie w doktrynie pojawiło się trafne spostrzeżenie, iż przyznanie legitymacji do wniesienia sprzeciwu prokuratorowi (jak również Rzecznikowi Praw Obywatelskich i Rzecznikowi Praw Dziecka na mocy odesłania do przepisów o skardze) pomija fakt, iż termin do wniesienia skargi przez prokuratora wynosi 6 miesięcy od dnia doręczenia stronie rozstrzygnięcia (art. 53 § 3 p.p.s.a.)[1022]. Zastrzeżenie tak znacznego terminu dla prokuratora pozostaje natomiast nie do pogodzenia z *ratio legis* przepisów o sprzeciwie, którym jest przyspieszenie postępowania, skutkujące znacznym skrócenie terminów wiążących strony (art. 64c § 1 i § 3 p.p.s.a.) i sąd administracyjny (art. 64d § 1 i art. 182a p.p.s.a.)[1023].

Najistotniejsza jednakże okoliczność, która uniemożliwia wniesienie sprzeciwu przez podmioty legitymowane formalnie, tkwi w specyficznej cesze postępowania ze sprzeciwu, wynikającej z art. 64b § 3 p.p.s.a.[1024]. Przepis ten wyłącza z kręgu podmiotów postępowania wywołanego sprzeciwu kategorie uczestników, o których mowa w art. 33 p.p.s.a., także tych, których interesu prawnego dotyczy zaskarżona decyzja kasacyjna. Obowiązywanie normy z art. 64b § 3 p.p.s.a. oznacza, że wniesienie sprzeciwu przez podmiot o legitymacji formalnej pozbawia prawa dostępu do sądu i obrony swojego interesu prawnego strony postępowania administracyjnego, w którym decyzja kasacyjna została wydana – zarówno zadowolone, jak i niezadowolone z tej decyzji. Postępowanie wywołane sprzeciwem toczy się bez udziału podmiotów, których interesu prawnego dotyczy sprawa – nie mogą one przedstawić swoich racji przed sądem, mimo że z mocy art. 153 i art. 170 p.p.s.a. prawomocny wyrok sądu będzie oddziaływać na sytuację prawną stron i na dalsze postępowanie administracyjne[1025]. Powstały w ten sposób układ procesowy w sposób jaskrawy narusza standard prawa do sądu, zezwalając na przeprowadzenie kontroli działalności administracji publicznej pod „nieobecność" jednostki, której interesu prawnego dotyczy sprawa. Problem jurydyczny, który powstaje na tle

[1022] S. Dudziak, *Pozycja prawna…*, s. 132-133.
[1023] *Ibidem*, s. 133. Należy jednak wspomnieć, iż problem omawianej kolizji z założeniem szybkości kontroli sądowej wywołanej sprzeciwem. Zwolennicy poglądu o przyznaniu prokuratorowi legitymacji do wniesienia sprzeciwu usiłują zneutralizować koncepcją, jakoby w takim wypadku przepis art. 53 § 3 p.p.s.a. nie znajdował zastosowania, a prokuratora czy Rzecznika Praw Obywatelskich wiązał termin do wniesienia sprzeciwu wynoszący 14 dni od dnia doręczenia stronie decyzji kasacyjnej (por.: J. G. Firlus [w:] *Postępowanie*…, red. H. Knysiak-Sudyka, s. 224; P. Pietrasz, J. Jagielski, J. Piecha [w:] *Prawo o postępowaniu*…, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, s. 518-519; postanowienie NSA z 14.12.2023 r., I OZ 583/23, LEX nr 3643086; postanowienie WSA w Warszawie z 14.09.2023 r., I SA/Wa 1400/23, LEX nr 3621742; postanowienie WSA w Rzeszowie z 17.05.2024 r., II SA/Rz 563/24, LEX nr 3715601).
[1024] S. Dudziak, *Pozycja prawna…,* s. 133.
[1025] Zagadnienie to zostanie szerzej omówione w rozdziale piątym.

art. 64b § 3 p.p.s.a. i pozbawia jednostki legitymowane materialnie prawa do sądu, nie daje się usunąć w drodze zabiegów interpretacyjnych[1026]. Nie istnieje podstawa prawna, na którą strony postępowania administracyjnego mogą powołać się, aby skutecznie zażądać dopuszczenia do postępowania zainicjowanego sprzeciwem podmiotów instytucjonalnych wymienionych w art. 8 i art. 9 p.p.s.a., bądź też zaoponować przeciwko wniesieniu w ich sprawie sprzeciwu przez podmioty legitymowane formalnie[1027].

Przy dopuszczeniu podmiotów reprezentujących interes publicznych do wniesienia sprzeciwu dochodzi zarazem do istotnego zachwiania zasady tzw. „równej broni". Wyłączenie zawarte w art. 64b § 3 p.p.s.a. odnosi się do uczestników, o których mowa w art. 33 p.p.s.a., ale nie dotyczy podmiotów instytucjonalnych wymienionych w art. 8 § 1 – 3 p.p.s.a. W razie wniesienia sprzeciwu przez stronę niezadowoloną z treści decyzji kasacyjnej prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców mogą zgłosić i brać udział – na prawach skarżącego – w postępowaniu wywołanym sprzeciwem, zgodnie z art. 8 § 1 – 3 p.p.s.a.[1028]

W konsekwencji powyższych rozważań należy ocenić, że wiodące stanowisko, które optuje za zastosowanie do legitymacji do wniesienia sprzeciwu regulacji art. 50 § 1 p.p.s.a. i art. 8 § 1 – 3 p.p.s.a. wprost, ustawia podmioty reprezentujące interes publiczny w pozycji nierównoważnej i nadmiernie uprzywilejowanej względem stron reprezentujących własny, indywidualny interes prawny (legitymowanych materialnie).

Przyjmowany przez większość judykatury i piśmiennictwa wynik wykładni p.p.s.a. kłóci się z kryteriami celowościowymi, a zwłaszcza z funkcjami[1029] przypisywanymi zarówno

---

[1026] *Nota bene*, nawet Autorzy, którzy opowiadają się za przeniesieniem do instytucji prawnej sprzeciwu koncepcji legitymacji formalnej, dostrzegają, „osobliwość" sytuacji procesowej, w której w postępowaniu wywołanym sprzeciwem wniesionym przez (wyłącznie) przez prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, Rzecznika Praw Dziecka, organizację społeczną nie mogłaby wystąpić żadna strona postępowania administracyjnego (por. P. Gołaszewski, *Sporządzanie środków zaskarżenia…,* s. 445-446; P. Pietrasz, J. Jagielski, J. Piecha [w:] *Prawo o postępowaniu…*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski*,* s. 508; K. Tomaszewska, *Sprzeciw*…, s. 414-415).

[1027] Przykładowo, można wskazać, że wniesienie skargi przez Rzecznika Praw Obywatelskich nie wymaga zgody jednostki, na rzecz której praw i wolności człowieka i obywatela działa Rzecznik (tak: postanowienie NSA z 3 czerwca 2011 roku, I OSK 387/11, LEX nr 1082745). Może to prowadzić do „zderzenia partykularnego interesu jednostki z koniecznością ochrony dobra publicznego i tym samym konieczności zaangażowania się RPO w proces sądowy wbrew woli adresata lub jednego z adresatów aktu administracyjnego" (tak: P. Górecki, *Legitymacja Rzecznika Praw Obywatelskich do wniesienia skargi do sądu administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia Administracyjne" 2015, nr 7, s. 179). O ile w postępowaniu ze skargi jednostka może w owym „zderzeniu" bronić swojego stanowiska przed sądem na podstawie art. 33 § 1 p.p.s.a., o tyle w postępowaniu ze sprzeciwu nie będzie to możliwe, z uwagi na wyłączenie instytucji uczestnika przewidziane w art. 64b § 3 p.p.s.a.

[1028] Por. podrozdział 5.3.4 w rozdziale piątym.

[1029] M. Borucka wskazuje na cztery podstawowe znaczenia pojęcia „funkcja" w naukach prawnych, tj.: podstawowe kierunki działalności określonej organizacji, instytucji, cele działania, sposoby, metody, środki realizacji założonych celów, następstwa, skutki społeczne wywołane działaniem podmiotu (M. Borucka-Arctowa

normom prawa o postępowaniu sądowoadministracyjnym, jak i sądownictwu administracyjnemu. W płaszczyźnie pożądanych skutków społecznych przepisy p.p.s.a. powinny gwarantować ochronę interesu indywidualnego, ochronę interesu społecznego, a także porządku prawnego[1030]. Ujęcie to wiąże się z rolą sądownictwa administracyjnego, które powinno łączyć funkcje ochrony praw podmiotowych jednostki i obiektywnego porządku prawnego[1031]. Niezależnie od sporu o priorytet wyróżnionych funkcji[1032], zgodzić się trzeba, że powinny one pozostawać ze sobą w harmonii, niesprzeczności[1033]. W. Piątek i A. Skoczylas trafnie zaakcentowali, że „ochrona obiektywnego porządku prawnego nie powinna być

[w:] *Społeczne poglądy na funkcje prawa*, red. M. Borucka-Arctowa, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1982, s. 7-8; zob. również np. Z. Ziembiński, *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, PiP 1987, z. 12, s. 19-20).

[1030] B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie…*, s. 38; P. Górecki, *Funkcja ochronna prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, PPiA 2005, nr XLVIII, s. 110.

[1031] H. Izdebski, *Sądy administracyjne a podział władz,* ZNSA 2017, nr 1, s. 15.

[1032] Dominują poglądy, iż rodzimy model sądownictwa sądowoadministracyjnego łączy funkcje ochrony prawa podmiotowych jednostki, jak i obiektywnego porządku prawnego, lecz otwarte pozostaje pytanie, która z nich winna być priorytetem. Przykładowo, B. Adamiak uważa, że podstawową funkcją sądownictwa administracyjna powinna być ochrona praw podmiotowych jednostki (B. Adamiak, *Model sądownictwa administracyjnego a funkcje sądownictwa administracyjnego* [w:] *Polski model sądownictwa…*, s. 21-22). Autorka zauważa i przyznaje równocześnie, iż inna konkluzja wyłoniła się z rozwiązań ustawowych, które za funkcje zasadniczą sądownictwa administracyjnego przyjęły ochronę obiektywnego porządku prawnego (*Ibidem*, s. 18-21). M. Kopacz uważa, że: „podstawowym zadaniem sądów administracyjnych jest ochrona praw i wolności jednostki, a dopiero w następnej kolejności ochrona obiektywnego porządku prawnego (M. Kopacz, *Wymagania formalne skargi w postępowaniu sądowoadministracyjnym i ich ocena,* ZNSA 2016, nr 4, s. 31; podobnie: F. Geburczyk, *Legitymacja skargowa w polskim, niemieckim i francuskim postępowaniu sądowoadministracyjnym*, ATDP 2013, nr 2 s. 48). Odmienne stanowisko reprezentuje W. Federczyk, według którego w polskim rozwiązaniu konstytucyjnym oraz ustawowym prym wiedzie funkcja ochrony zasady praworządności, a więc obiektywnego porządku prawnego, zaś ochrona praw podmiotowych jednostki stanowi jedynie funkcję drugorzędną (W. Federczyk, *Cechy postępowania administracyjnego i sądowej kontroli administracji* [w:] *Mediacja w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2013, LEX).

[1033] M. Bogusz wskazuje, że „racją istnienia sądownictwa administracyjnego jest ochrona jednostki i jej sfery prawnej przed niezgodnymi z prawem działaniami administracji publicznej", co „w dalszej perspektywie prowadzi także do ochrony interesu publicznego, gdyż niewątpliwie interesowi temu służy respektowanie praw podmiotowych jednostki" (M. Bogusz, *Powaga rzeczy osądzonej w nowym postępowaniu sądowoadministracyjnym*, PiP 2004, z. 6, s. 95-96). R. Hauser, jest zdania, że sądownictwo administracyjne stanowi efektywny sposób badania legalności działania administracji oraz zapewnienia ochrony praw podmiotów administrowanych (R. Hauser, *Sądownictwo administracyjne w przyszłej konstytucji*, RPEiS 1995, nr 2, s. 57). J. Trzciński podniósł, że sądownictwo administracyjne ogranicza swobodę administracji publicznej w kształtowaniu praw i swobód jednostki poprzez kontrolę działalności administracji publicznej (J. Trzciński, *Sądownictwo administracyjne jako gwarant ochrony wolności i praw jednostki* [w:] *Trzecia władza. Sądy i Trybunały w Polsce*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008 s. 138; por. również: J. Zimmermann, *Z problematyki reformy sądownictwa administracyjnego* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 796; A. Bromer, *Pozycja prawnoustrojowa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Wrocław 1989, s. 29; W. Jakimowicz, *Publiczne prawa…*, s. 418; J. Parchomiuk, *Granice rozpoznania i orzekania sądu administracyjnego w sprawach kontroli uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego*, ZNSA 2013, nr 6, s. 54. Analogicznie wypowiedział się, tuż po reaktywacji sądownictwa administracyjnego, Sąd Najwyższy: „Sądowa kontrola decyzji administracyjnych wprowadzona ustawą z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym stanowi jeden z podstawowych środków gwarancji praworządności i ochrony praw obywateli w ich stosunkach z administracją państwową" (uchwała SN z 25.10.1984 r., III AZP 9/83, OSNC 1985, nr 5-6, poz. 63).

pojmowana w sposób pozostający w sprzeczności z ochroną jednostki”[1034]. Jeżeli te rozważania natury ogólnej i uniwersalnej dla systemu postępowania sądowoadministracyjnego zestawimy z rozwiązaniami przyjętymi przez prawodawcę dla sprzeciwu, zwłaszcza w art. 64b § 3 p.p.s.a., to okaże się, że interpretacja p.p.s.a., która umożliwia podmiotom o legitymacji formalnej wniesienie sprzeciwu, prowadzi do równoczesnego wyłączenia gwarancji ochrony interesu indywidualnego.

Krytykę wiodącego poglądu o zastosowaniu w kwestii uprawnienia do wniesienia sprzeciwu art. 8 § 1 – 3 p.p.s.a. i art. 50 § 1 *in toto* p.p.s.a., warto poprzeć ustaleniami A. Górskiej o aksjologii legitymacji procesowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Powołana Badaczka oceniła, że oparcie legitymacji na kryterium ochrony interesu indywidualnego, publicznego czy społecznego musi zapewniać, że „zakres ochrony każdego z nich będzie zrównoważony z innymi i żaden z nich nie będzie chroniony w sposób nieproporcjonalny do pozostałych”[1035]. Autorka przeciwstawiła się rozwiązaniom procesowym, w których kosztem legitymacji podmiotów reprezentujący interes publiczny czy społeczny dochodziłoby do nieproporcjonalnego ograniczenia dostępu do sądu osób o indywidualnym interesie prawnym[1036]. Żeby tej dysproporcji zapobiec, należy pamiętać o konieczności „ważenia zasad konstytucyjnych, które mają na celu zabezpieczenie wartości interesu indywidualnego, publicznego i społecznego przez regulację dostępu do sądu administracyjnego”[1037]. Chociaż cytowane słowa A. Górskiej odnosiły się do legitymacji skargowej, brak jest jakichkolwiek przeszkód do tego, aby odnieść je do legitymacji do wniesienia sprzeciwu. Obowiązek wyważenia zakresu ochrony interesów publicznego, społecznego i indywidualnego powinien być nie tylko postulatem zaadresowanym do prawodawcy, ale także ważną wytyczną przy interpretacji już ustanowionego prawa[1038]. W świetle wartości postępowania sądowoadministracyjnego należy zatem, *de lege lata*, odrzucić tę wykładnię norm zawartych p.p.s.a., która przyznawałaby prawo do wniesienia sprzeciwu podmiotom reprezentujących interes publiczny i społeczny, skoro z mocy art. 64b § 3 p.p.s.a. wykluczona zostałaby wówczas ochrona interesu indywidualnego.

Pozostając jeszcze w obszarze aksjologii, można zgłosić wątpliwości po zestawieniu wartości, które w świetle art. 50 § 1 w zw. z art. 8 § 1 – 3 oraz art. 9 p.p.s.a. umocowują

[1034] W. Piątek, A. P. Skoczylas, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 6 czerwca 2012 r., I OZ 418/12*, OSP 2013, nr 7-8, s. 538.
[1035] A. Górska, *Zdolność sądowa*…, s. 53.
[1036] *Ibidem*, s. 69-70.
[1037] *Ibidem*, s. 53.
[1038] *Ibidem*, s. 58.

podmioty instytucjonalne do udziału w postępowaniu przed sądem administracyjnym, ze specyficznym, bo wyłącznie procesowym, charakterem normatywnym decyzji z art. 138 § 2 k.p.a. Skutki prawne, które wywołuje rozstrzygnięcie kasacyjne, nie dotyczą zmiany sytuacji materialnoprawnej strony (np. nałożenia obowiązku czy cofnięcia uprawnienia), lecz ogniskują się w utrzymaniu administracyjnego toku instancji i dotyczą przedłużenia postępowania w sprawie. Chociaż da się wytworzyć argumentację, że ochrona interesu publicznego (np. dobra dziecka) czy społecznego (realizowanego w ramach celu statutowego organizacji społecznej) legitymizuje wystąpienie przeciwko odsunięciu w czasie momentu końcowego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnego, to nie sposób jednak odeprzeć wrażenia, że perspektywa związku decyzji kasacyjnej z powyższymi, doniosłymi wartościami jest mniej „wyrazista" niż wówczas, gdy dochodzi do definitywnego zakończenia postępowania w sprawie administracyjnej.

Przeciwko konkluzji o dopuszczalności wystąpienia ze sprzeciwem przez podmioty legitymowane formalnie przemawia także brzmienie przepisów art. 8 § 1 – 3 p.p.s.a.[1039] Precyzyjnie wymieniają one dostępne prokuratorowi i rzecznikom środki zaskarżenia. Dokonując nowelizacji p.p.s.a. z 2017 r., ustawodawca nie zdecydował się, aby do wyliczenia w art. 8 p.p.s.a. dodać „sprzeciw od decyzji"[1040]. Zaniechanie nowelizacji art. 8 § 1 – 3 p.p.s.a. można poczytywać jako wyraz celowego zamysłu, aby nie wyposażać rzeczników interesu publicznego w uprawnienie do wniesienia sprzeciwu. Skoro zaś – jak stwierdzono[1041] – aksjologicznie interes reprezentowany przez organizacje społeczne zajmuje niższą pozycję niż interes publiczny, to trudno byłoby, aby w świetle powyższego przyznawać organizacjom społecznym legitymację do wniesienia sprzeciwu, której nie mają podmioty wymienione w art. 8 § 1 – 3 p.p.s.a. Ustawodawca nie przejawia intencji, aby ukształtować postępowanie wywołane sprzeciwem według reguł właściwych postępowaniom deliberatywnym, w których należy zapewnić głos reprezentantom różnych grup interesów[1042]. Potwierdza to wyłączenie zastosowania art. 33 p.p.s.a., a także specyficzny przedmiot zaskarżenia sprzeciwem, czyli decyzja kasacyjna, która nie prowadzi do finalnego „zwieńczenia" postępowania w sprawie.

W związku z poruszonym problemem aksjologicznym i systemowym nie należy tracić z pola widzenia tezy wielokrotnie już akcentowanej w niniejszej pracy: sprzeciw jest

[1039] Por. postanowienie WSA w Białymstoku z 18.01.2023 r., II SA/Bk 911/22, LEX nr 3472631; J. Szuma [w:] *Pisma procesowe i orzeczenia…*, s. 93.
[1040] O „sprzeciw od decyzji" rozszerzył zawarty w art. 230 § 2 p.p.s.a., katalog podlegających wpisowi pism wszczynających postępowanie w danej instancji, obok m. in. skargi.
[1041] M. Jaśkowska, D. Sylwestrzak, E. Kustra, *Udział prokuratora*…, s. 247.
[1042] W kierunku deliberatywnym zmierzają postępowania administracyjne i sądowoadministracyjne, w których „waży się szeroka gama interesów", m. in. ze względu na udział organizacji społecznych (A. Skoczylas, M. Swora, *Organizacje społeczne…*, s. 34).

samodzielnym, odrębnym od skargi, środkiem zaskarżenia (a nie jedynie „rodzajem" skargi). Skoro art. 64a p.p.s.a. wskazuje na legitymację „strony", to regulację tę należy uznać za wyczerpującą: *de lege lata*, uprawnienie do zaskarżenia decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. posiada wyłącznie „strona" postępowania administracyjnego[1043].

Nawet jednak powyższa konkluzja nie zamyka pola do dalszych rozważań o legitymacji do wniesienia sprzeciwu. J.G. Firlus uznał, że pojęciu „strona", użytemu w powołanym przepisie, należy nadać „funkcjonalne znaczenie" i objąć nim także podmioty na prawach strony (w tym prokuratora czy organizację społeczną), które, według Badacza, „substancjalnie są «stroną» w rozumieniu art. 64a p.p.s.a.", jeżeli brały udział w postępowaniu odwoławczym[1044]. Podobne stanowisko zajął A. Kabat[1045]. Z przytoczoną interpretacją nie sposób się jednak zgodzić.

Przede wszystkim, normy zawarte w art. 31 § 3 k.p.a. czy art. 188 k.p.a. przyznają organizacji społecznej i prokuratorowi prawa strony w postępowaniu administracyjnym, a postępowanie przed sądem administracyjnym nie jest ani fazą, ani kontynuacją postępowania administracyjnego. Niezależnie nawet od tej uwagi systemowej, zważyć trzeba, iż przepisy k.p.a. wyraźnie odróżniają konstrukcję „strony" od konstrukcji podmiotu, któremu przysługują „prawa strony". Nie ma podstaw ku temu, by pojęcie „strony" użyte w art. 64a p.p.s.a. interpretować inaczej i szerzej, niż zezwala na to art. 28 k.p.a., wykraczając poza kontekst językowy[1046]. Przy analizie art. 64a p.p.s.a niedopuszczalne jawi się sięganie do metod wykładni korygującej rozszerzającej[1047]. Z uwagi na omówione już skutki art. 64b § 3 p.p.s.a.

[1043] J. Szuma [w:] *Pisma procesowe i orzeczenia…*, s. 92-93.

[1044] J.G. Firlus [w:] *Postępowanie…*, red. H. Knysiak-Sudyka, s. 223, 276. Podobnie, odnośnie legitymacji prokuratura do wniesienia sprzeciwu do sądu administracyjnego, wskazał P. Dańczak (por. P. Dańczak [w:] *System prawa administracyjnego procesowego. Tom II, cz. 1…*, s. 389). Tezy zbieżne z poglądami J. G. Firlusa można wyprowadzić z analizy judykatury. Orzekł tak WSA w Gorzowie, rozpoznając i uwzględniając sprzeciw wniesiony przez prokuratora, który brał udział w postępowaniu poprzedzającym wydanie zaskarżonej decyzji kasacyjnej (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 23.11.2023 r., II SA/Go 590/23, LEX nr 3635931).

[1045] A. Kabat [w:] B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, A. Kabat, *Prawo o postępowaniu…,* s. 286. Pogląd A. Kabata poparli M. Majak [w:] *Prawo o postępowaniu…*, red. A. Skoczylas, P. Szustakiewicz, s. 186), a także NSA w wyroku z 27.04.2021 r., II GSK 673/21, LEX nr 3185186. NSA wyraził jednakże słuszną wątpliwość, czy Rzecznik Praw Obywatelskich powinien zaskarżyć decyzję kasacyjną w sprawie o wymierzenie kary administracyjnej, jeżeli w realiach postępowania rozstrzygnięcie to strona uznawała za korzystne. Sąd dobitnie uznał, że wniesienie sprzeciwu było „działaniem na niekorzyść strony, gdyż powoduje niczym nie uzasadnioną przewlekłość postępowania, a RPO nie działa w tej sprawie bezpośrednio na żądanie obywatela, lecz podejmuje aktywność z urzędu". Te trafne, co do zasady, spostrzeżenia nie doprowadziły Naczelnego Sądu Administracyjnego do jeszcze dalej idącej konkluzji, że Rzecznik Praw Obywatelskich *a limine* nie powinien być legitymowany do wniesienia sprzeciwu w świetle art. 64a p.p.s.a.

[1046] Na brak możliwości rozszerzającej interpretacji art. 64a p.p.s.a. zwracała uwagę judykatura (*vide* m. in. postanowienie WSA w Łodzi z 21.11.2023 r., II SA/Łd 949/23, LEX nr 3630503; postanowienie WSA w Bydgoszczy z 16.05.2023 r., II SA/Bd 1107/22, LEX nr 3579132; postanowienie WSA w Szczecinie z 11.01.2021 r., II SA/Sz 1127/20, LEX nr 3112455; postanowienie NSA z dnia 20.04.2023 r., II OSK 292/23, LEX nr 3600147).

[1047] W teorii prawa wyjaśniono, że wykładnia korygująca rozszerzająca oznacza „przypisanie normie szerszego zakresu normowania bądź zastosowania przy wykorzystaniu reguły wykładni pozajęzykowej (funkcjonalnej lub

przyznanie legitymacji do wniesienia sprzeciwu podmiotom na prawach strony pozbawiłoby możliwości udziału w tym postępowaniu sądowym podmiotów legitymowanych materialnie, stawiając podmioty na prawach strony w sytuacji nadmiernie i nieproporcjonalnie uprzywilejowanej w stosunku do stron.

Ponadto, za literalną, ścisłą interpretacją pojęcia „strona", użytego w art. 64a p.p.s.a., przemawiają względy natury historycznej. Otóż, gdy w latach 1980 – 1995 r. ustawodawca przewidział w art. 197 pkt 1 k.p.a. uprawnienie do zaskarżenia decyzji administracyjnej przez „stronę" postępowania administracyjnego, to w osobnych jednostkach redakcyjnych przyznał je *explicite* podmiotom na prawach strony, czyli: organizacji społecznej, która brała udział w postępowaniu administracyjnym (art. 197 pkt 2 k.p.a.), i prokuratorowi (art. 197 pkt 3 k.p.a.). Z redakcji art. 197 k.p.a. wynikało, że ówczesny prawodawca zachowywał wyraźną pojęciową dystynkcję kategorii „strony" i podmiotów na prawach strony. Współcześnie brakuje przyczyn, dla których należałoby odejść od tej tradycji przy wykładni art. 64a p.p.s.a. i przyjmować, że „strona" oznacza także podmioty na prawach strony.

Wszystkie przytoczone argumenty językowe, aksjologiczne, systemowe i historyczne nakazują odmówić podmiotom na prawach strony legitymacji do złożenia sprzeciwu od decyzji kasacyjnej do sądu[1048]. W ten sposób potwierdza się teza o materialnym charakterze legitymacji do wniesienia sprzeciwu.

Wymaga zarazem podkreślenia, że wykluczenie legitymacji formalnej w perspektywie art. 64a p.p.s.a. nie odbiera podmiotom na prawach strony możliwości realizacji zadań publicznych. Zamiast wnieść sprzeciw do sądu, mogą one bronić reprezentowanych przez siebie interesów ogólnych poprzez zaprezentowanie organom administracji publicznej odpowiednich twierdzeń i wniosków co do merytorycznego sposobu załatwienia sprawy w ponownie prowadzonym postępowaniu, a w razie konieczności – wnieść środki zaskarżenia od wydanych decyzji kończących postępowanie w sprawie[1049]. Równowaga pomiędzy interesem indywidualnym (wyrażonym w uprawnieniu strony do zaskarżenia decyzji kasacyjnej) a interesem ogólnym (brakiem analogicznego uprawnienia podmiotów na strony) nie doznaje zachwiania – a bynajmniej, nie jest to zachwianie nadmierne, skoro może zostać następnie

systemowej) niż zakres wypływający wprost i jednoznacznie, po zastosowaniu językowych reguł wykładni, z dosłownego brzmienia normy" (J. Jabłońska-Bońca, *Wstęp do nauk prawnych*, Gdańsk 1992, s. 171).

[1048] Por. J. Szuma [w:] *Pisma procesowe i orzeczenia…*, s. 93.

[1049] Podobne argumenty zawarto w motywach postanowienia NSA z 14.11.2023 r., I OZ 499/23, LEX nr 3624671, jednak Sąd nie zanegował co do zasady legitymacji procesowej prokuratora do złożenia sprzeciwu na podstawie art. 3 § 2a p.p.s.a.

„zrekompensowane" w drodze odwołania czy skargi do sądu od decyzji kończącej postępowanie w sprawie.

Konkluzję o wykluczeniu legitymacji podmiotów na prawach strony do zaskarżenia decyzji kasacyjnej sprzeciwu warto uzupełnić o dwie uwagi.

Po pierwsze, można rozważać istnienie po stronie prokuratora uprawnienia do zaskarżenia decyzji kasacyjnej „sprzeciwem", przy czym – paradoksalnie – nie będzie to „sprzeciw" w rozumieniu art. 3 § 2a p.p.s.a. czy art. 64 p.p.s.a. Prokurator jest dysponentem innego szczególnego, nadzwyczajnego środka prawnego w ogólnym postępowaniu administracyjnym, który przepisy art. 184 – 189 k.p.a. również nakazują nazywać „sprzeciwem"[1050]. Zgodnie z art. 184 § 1 k.p.a. prokurator ma prawo wniesienia sprzeciwu od decyzji ostatecznej między innymi wówczas, gdy jest ona dotknięta jedną z wad nieważnościowych wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a. Decyzja wydana na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. może być przedmiotem sprzeciwu, jednakże podstawą prawną owego sprzeciwu jest art. 184 § 1 k.p.a., a nie art. 3 § 2a czy art. 64a p.p.s.a.[1051].

Po drugie, organizacja społeczna nie ma możliwości złożenia sprzeciwu w sprawie innej osoby[1052]. Trzeba jednak pamiętać, iż postępowanie administracyjne może toczyć się także we własnej (indywidualnej) sprawie organizacji społecznej[1053]. Wówczas, jako strona w rozumieniu art. 28 k.p.a. i art. 64a p.p.s.a., posiada ona uprawnienie do złożenia sprzeciwu[1054].

Legitymacji do wniesienia sprzeciwu nie mają inne kategorie podmiotów, które nie spełniają kryterium „strony" w rozumieniu art. 28 k.p.a., choćby brały udział w postępowaniu

---

[1050] E. Białowąs, *Sprzeciw prokuratora w postępowaniu administracyjnym*, PPP 2011, nr 7-8, s. 109; I. Sumera, *Sprzeciw prokuratora*, „Casus" 2019, nr 95, s. 27. Na temat „sprzeciwu" w rozumieniu art. 184 i nast. k.p.a. por. również m. in.: M. T. Kalocińska, *Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym - polemika*, „Prokuratura i Prawo" 2009, nr 7-8, s. 169-179; D. Wąsik, *Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym – wybrane zagadnienia praktyczne*, „Przedsiębiorstwo i Prawo" 2019, nr 5, s. 101-107; M. Czuryk, *Pozycja procesowa prokuratora w postępowaniu administracyjnym*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny" 2010, nr 2, s. 19-22; W. Czerwiński, *Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym*, Toruń 2009, s. 246.

[1051] Jak wspomniano w rozdziale pierwszym, doktryna ze słuszną krytyką odniosła się do posłużenia się przez prawodawcę tą samą nazwą („sprzeciw") przy określaniu różnych środków prawnych (por. J. Wegner, *Komentarz do art. 184* [w:] Z. Kmieciak, M. Wojtuń, J. Wegner, *Kodeks…*, LEX, pkt 1; D. Tyrawa [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 127-269…*, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, s. 287; P. Dańczak [w:] *System prawa administracyjnego procesowego. Tom II, cz. 1…*, s. 389).

[1052] Por. J. Szuma [w:] *Pisma procesowe i orzeczenia…*, s. 93.

[1053] Organizacja społeczna może uczestniczyć w postępowaniu administracyjnym jako: 1) strona, jeżeli sprawa dotyczy jej własnego interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a., 2) podmiot na prawach strony w sprawie dotyczącej innej osoby (art. 31 k.p.a.), 3) organ administracji publicznej wyposażony w kompetencje do rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej albo do zajęcia stanowiska na podstawie art. 106 k.p.a. (D. Fleszer, *Udział organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym dotyczącym innej osoby*, „Casus" 2017, nr 4, s. 24). Prawo do wniesienia sprzeciwu przysługuje organizacji w sytuacji określonej w punkcie 1).

[1054] Analogicznie przyjmowano na tle uchylonego art. 197 pkt 1 k.p.a., umożliwiając organizacji społecznej – jako „stronie" – zaskarżenie decyzji administracyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego w jej własnej sprawie administracyjnej (por. np. W. Flasiński, *Organizacja społeczna w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym,* NP 1987, z. 10, s. 56).

administracyjnym poprzedzającym wydanie decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a. Co oczywiste, legitymacji do uruchomienia kontroli sądowoadministracyjnej nie mają świadkowie, tłumacze czy tzw. osoby zainteresowane.

Uprawnienie to wniesienia sprzeciwu nie przysługuje organowi pierwszej instancji, który wydał decyzję uchyloną przez organ odwoławczy na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. i na którym spoczywa obowiązek ponownego rozpatrzenia sprawy. Pogląd ten jest jednolicie przyjmowany w orzeczeniach wydanych po wprowadzeniu instytucji sprzeciwu od decyzji[1055]. Nie budził i nie budzi on wątpliwości także w sprawach ze skarg wnoszonych przez organy pierwszej instancji na decyzje czy postanowienia wydane przez organy administracji publicznej w drugiej instancji[1056]. Z tego jednolitego nurtu interpretacyjnego wyłamuje się stanowisko zakładające, że przyznanie organom pierwszej instancji prawa do wniesienia sprzeciwu mogłoby stanowić *remedium* na nadużywanie kompetencji kasacyjnych przez organy odwoławcze[1057]. Takiego kierunku rozwiązań legislacyjnych nie sposób zaakceptować. Organy administracji publicznej nie są podmiotami prawa do sądu w oparciu o art. 45 ust. 1 Konstytucji[1058]. Ich rolą jest administrowanie, z poszanowaniem przez prawodawcę więzi organizacyjnych, także w kontekście właściwości instancyjnej[1059]. Może ono zostać wszczęte jedynie z inicjatywy podmiotu usytuowanego poza systemem organów, których działalność – w sposób pośredni lub bezpośredni – ma podlegać kontroli sądu[1060].

Konsekwencją powyższej konstatacji jest stanowisko o niedopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzję lub postanowienie przez organ administracji

---

[1055] Por. np. postanowienie WSA w Rzeszowie z 19.02.2018 r., I SA/Rz 120/18, LEX nr 2443584; postanowienie WSA w Gliwicach z 15.01.2018 r., II SA/Gl 10/18, LEX nr 2423796; postanowienie WSA w Warszawie z 8.01.2018 r., I SA/Wa 2141/17, LEX nr 2442247; postanowienie WSA w Krakowie z 27.09.2017 r., III SA/Kr 952/17, LEX nr 2361387; postanowienie WSA w Białymstoku z 7.09.2017 r., II SA/Bk 628/17, LEX nr 2349466; postanowienie WSA w Rzeszowie z 25.01.2022 r., II SA/Rz 42/22, LEX nr 3292259; postanowienie WSA w Gdańsku z 31.01.2022 r., II SA/Gd 35/22, LEX nr 3295009; postanowienie WSA w Gdańsku z 6.03.2024 r., II SA/Gd 175/24, LEX nr 3691751; postanowienie WSA w Gdańsku z 16.02.2024 r., II SA/Gd 53/24, LEX nr 3672575; postanowienie WSA we Wrocławiu z 29.11.2023 r., IV SA/Wr 659/23, LEX nr 3634015; postanowienie WSA w Olsztynie z 28.01.2025 r., II SA/Ol 51/25, LEX nr 3823296; postanowienie NSA z 15.11.2024 r., III OSK 2384/24, LEX nr 3784189; postanowienie WSA w Gdańsku z 2.10.2024 r., II SA/Gd 998/24, LEX nr 3763072; postanowienie WSA w Krakowie z 29.08.2024 r., III SA/Kr 1304/24, LEX nr 3751860.

[1056] Por. np.: A. Nowakowski, *Prawo do wszczęcia postępowania przed sądem administracyjnym w Polsce*, „Palestra" 1988, nr 3, s. 58; A. Zieliński, *Pojęcie strony*…, s. 552; W. Chróścielewski, Z. Kmieciak, *Glosa do wyroku SN z dnia 7 czerwca 2001 r., III RN 104/00*, OSP 2002, nr 10, poz. 133; uchwała SN z 22.10.1984 r., III AZP 5/84, OSNC 1985, nr 7, poz. 86; wyrok NSA z 30.12.2016 r., I OSK 1579/16, LEX nr 2190243; wyrok NSA w Warszawie z 22.07.1999 r., II SA 974/99, LEX nr 46296.

[1057] M. J. Czubkowska, J. Siemieniako, *Sprzeciw…*, s. 70-71; por. również: postanowienie WSA w Białymstoku z 18.01.2023 r., II SA/Bk 911/22, LEX nr 3472631.

[1058] Por. podrozdział 1.2 w rozdziale pierwszym.

[1059] J. Chmielewski, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 14 stycznia 2021 r., II OSK 3381/19*, OSP 2021, nr 7-8, poz. 66.

[1060] Postanowienie WSA w Bydgoszczy z 12.03.2024 r., II SA/Bd 115/24, LEX nr 3695030.

publicznej, który na podstawie art. 106 k.p.a. współdziałał w sprawie[1061]. Zapatrywanie to należy przyjąć także w płaszczyźnie tematu niniejszej pracy, ponieważ organ współdziałający nie jest „stroną", do której odnosi się art. 64a p.p.s.a. i art. 28 k.p.a. W konsekwencji, organ, którego rolą jest zajęcie stanowiska w sprawie na podstawie art. 106 k.p.a., nie posiada legitymacji do wniesienia sprzeciwu.

Względy ustrojowe i systemowe przemawiają za odmową przyznania legitymacji do wniesienia sprzeciwu jednostce samorządu terytorialnego (jako osobie prawnej) od decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. w sprawie, w której w pierwszej instancji orzekał organ tej jednostki. Stanowisko to wielokrotnie miała okazję wyrazić judykatura[1062]. Wpisuje się ono w pogląd o braku legitymacji do złożenia skargi przez jednostkę samorządu terytorialnego od ostatecznej decyzji organu wydanej po rozpatrzeniu odwołania od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez organ wykonawczy tej jednostki[1063]. Niedopuszczalność wniesienia skargi na

[1061] Tak np.: wyrok NSA z 12.12.1994 r., II SA 1538/94, LEX nr 2225077; wyrok NSA z 12.07.1994 r., II SA 658/94, LEX nr 1688816. Pogląd ten nie był jednak respektowany jednolicie w orzecznictwie i w doktrynie – por. J. Szuma, *Ograniczenie legitymacji skargowej organu współdziałającego w postępowaniu administracyjnym* [w:] P. Daniel, F. Geburczyk, J. Szuma, *Organ administracji publicznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2018, Legalis; M. Bogusz, *Zaskarżenie* …, s. 60-62.

[1062] Postanowienie WSA w Poznaniu z 19.12.2019 r., II SA/Po 1006/19, LEX nr 2759901; postanowienie WSA w Warszawie z 1.10.2021 r., VII SA/Wa 1738/21, LEX nr 3294501; wyrok WSA w Poznaniu z 20.01.2022 r., II SA/Po 1012/21, LEX nr 3288433; postanowienie NSA z 24.05.2022 r., III OSK 1081/22, LEX nr 3346100; postanowienie NSA z 17.09.2019 r., II OSK 2460/19, LEX nr 2724786; postanowienie NSA z 21.09.2021 r., II OSK 1851/21, LEX nr 3310524; postanowienie NSA z 10.02.2023 r., III OSK 5/23, LEX nr 3509217; postanowienie NSA z 25.05.2022 r., I OSK 1130/19, LEX nr 3351068; postanowienie NSA z 12.05.2022 r., I OSK 547/22, LEX nr 3348070; postanowienie NSA z 1.03.2022 r., I OSK 203/22, LEX nr 3319637; postanowienie NSA z 18.01.2022 r., I OSK 2356/21, LEX nr 3315883; postanowienie NSA z 7.09.2021 r., II OSK 1488/21, LEX nr 3232126; postanowienie NSA z 10.10.2018 r., II OSK 2464/18, LEX nr 2590545; postanowienie WSA w Białymstoku z 29.07.2024 r., II SA/Bk 436/24, LEX nr 3743671; postanowienie WSA w Lublinie z 3.07.2024 r., II SA/Lu 489/24, LEX nr 3735775; postanowienie WSA we Wrocławiu z 26.09.2024 r., II SA/Wr 601/24, LEX nr 3763472. Co jednak warte podkreślenia, w postanowieniu z 10.10.2018 r., II OSK 2464/18, LEX nr 2590545 NSA nie wykluczył *a limine* możliwości zaistnienia „szczególnych okoliczności", które przemawiałyby na rzecz przyznania jednostce samorządu terytorialnego legitymacji do wniesienia sprzeciwu.

[1063] Zob. np. W. Chróścielewski, *Jednostka samorządu terytorialnego jako strona postępowania administracyjnego prowadzonego przez jej organ*, PiP 2003, nr 4, s. 38-39; J.P. Tarno, *Status prawny jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym i sądowym*, PiP 2006 nr 2, s. 27-29; T. Woś, *Glosa do uchwały NSA z dnia 19 maja 2003 r., OPS 1/03*, ST 2004, nr 12, s. 79; wyrok TK z 29.10.2009 r., K 32/08, OTK-A 2009, nr 9, poz. 139; uchwała NSA w Warszawie z 19.05.2003 r., OPS 1/03, ONSA 2003, nr 4, poz. 115; uchwała NSA z 16.02.2016 r., I OPS 2/15, ONSAiWSA 2016, nr 4, poz. 54; postanowienie NSA z 15.10.1990 r., SA/Wr 990/90, ONSA 1990, nr 4, poz. 7; postanowienie NSA z 24.05.2006 r., II FSK 818/05, LEX nr 274863; wyrok NSA z 16.02.2005 r., OSK 1017/04, LEX nr 171164. Pogląd o niedopuszczalności wniesienia skargi przez osobę prawną (jednostkę samorządu terytorialnego) od decyzji wydanej przez organ po rozpatrzeniu odwołania od decyzji organu tej osoby prawnej nie był jednak wyrażany równie zgodnie, co stanowisko o niedopuszczalności skargi wniesionej przez organ orzekający w pierwszej instancji. W literaturze stwierdzono: „W postępowaniu administracyjnym może występować gmina, jeśli dana sprawa dotyczy jej interesu prawnego (…). Organ administracji publicznej wydający decyzję w sprawie administracyjnej nie działa jako nosiciel interesu prawnego w rozumieniu art. 28 kpa i art. 50 § 1 p.p.s.a., lecz jako podmiot władzy publicznej wykonujący ustawowo przyznane mu kompetencje. Wójt gminy w zakresie, w jakim wydaje decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, działa w granicach własnych przyznanych mu ustawowo kompetencji, nie zaś w granicach interesu prawnego gminy" (tak: K. J. Antkowiak, *Organ gminy a jej interes prawny*, KPP 2005, nr 1-2, s. 127; por. również: K. Bandarzewski, *Jednostki samorządu terytorialnego i ich organy w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, PiP 2010, nr 10, s. 66; M. Stahl, *Samorząd terytorialny w orzecznictwie sądowym.*

decyzję wynika z poglądu, iż jednostkom samorządu terytorialnego nie przysługuje prawo do sądu w kształcie wyznaczonym standardem z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, lecz sądowa ochrona samodzielności (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP)[1064]. Ustalenie to nie powinno rodzić kontrowersji w sprawach sprzeciwu, zwłaszcza z uwagi na specyficzny, w jego przypadku, substrat zaskarżenia. Decyzja kasacyjna – jako nierodząca skutków materialnoprawnych – nie stanowi zagrożenia dla samodzielności jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto, przyjmując tezy wypowiedziane na kanwie zagadnienia legitymacji skargowej, wypada zgodzić się, że powierzenie organowi jednostki samorządu terytorialnego kompetencji do rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej w formie decyzji administracyjnej wyłącza możliwość dochodzenia przez tę jednostkę ochrony jej interesów w postępowaniu sądowoadministracyjnym, a wykonywanie *imperium* przez samorząd terytorialny następuje kosztem znacznego ograniczenia jego uprawnień właściwych dla sfery *dominium*[1065].

Wcześniejsze konkluzje nie wykluczają jednakże sytuacji, w której podmiot, będący organem administracji publicznej i reprezentantem osoby prawnej należącej do struktury administracji publicznej, wniesie w imieniu tej (np. samorządowej) osoby prawnej sprzeciwu od decyzji kasacyjnej, wydanej w postępowaniu, w którym rozstrzyganie powierzono organom należącym do odrębnej organizacyjnie struktury administracji publicznej (np. administracji

Rozbieżności i wątpliwości, ZNSA 2006, nr 6, s. 42-43; J. Dembczyńska, P. Pietrasz, *Gmina jako podmiot uprawniony do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzję wydaną w postępowaniu podatkowym przez samorządowe kolegium odwoławcze*, ST 2009, nr 7-8, s. 133-134; L. Kiermaszek, R. Mikosz, *Legitymacja skargowa jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, ZNSA 2005, nr 2–3, s. 35). Należy zwłaszcza pamiętać, że we wcześniejszym orzecznictwie zdarzały się poglądy dopuszczające wniesienie skargi na decyzję organu odwoławczego przez jednostkę samorządu terytorialnego, nawet wówczas, gdy w pierwszej instancji orzekał organ tej jednostki, o ile sprawa dotyczy jej własnego (indywidualnego) interesu prawnego (np. wyrok SN z 7.06.2001 r., III RN 104/00, OSNP 2002, nr 1, poz. 4; postanowienie SN z 9.11.2001 r., III RN 189/01, OSNP 2002, nr 8, poz. 177; por. również: M. Pułło, *Podmiotowość samorządu terytorialnego w procesie weryfikacji decyzji jego organów – asumpt do rewizji dotychczasowego modelu dwuinstancyjności postępowania administracyjnego* [w:] *Podmiotowość samorządu terytorialnego a zakres jego zadań i kompetencji*, red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2020, LEX, pkt 6; P. Daniel, *Glosa do wyroku NSA z dnia 7 maja 2015 r., I OSK 2188/13*, OwSS 2016, nr 3, s. 110).

[1064] A. Cebera, *Glosa do uchwały NSA z dnia 16 lutego 2016 r., I OPS 2/15*, PPP 2018, nr 12, s. 126; podobnie: M. Bogucka-Felczak, *Sądowa ochrona praw jednostek samorządu terytorialnego do dochodów*, FK 2012, nr 3, s. 6. W piśmiennictwie głoszone są również stanowiska odmienne. J. Dembczyńska, P. Pietrasz uważają, że gmina jest podmiotem do sądu (J. Dembczyńska, P. Pietrasz, *Skarga gminy do sądu administracyjnego na decyzję wydaną w postępowaniu podatkowym, w którym w pierwszej instancji orzekał organ podatkowy reprezentujący daną gminę* [w:] *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*, red. P. J. Lewkowicz, J. Stankiewicz, Białystok 2010, s. 562-563; por. również: J. Jagoda, *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011, s. 128–129). Zdaniem zaś B. Dolnickiego sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu stanowi „odpowiednik" prawa do sądu określonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP (B. Dolnicki, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 2 lipca 2021 r., III OSK 3353/21*, OSP 2022, nr 7-8, s. 223).

[1065] Por. np. postanowienie NSA z 10.10.2018 r., II OSK 2464/18, LEX nr 2590545; postanowienie NSA z 7.01.2009 r., I OSK 638/08, LEX nr 526733; postanowienie WSA w Gliwicach z 13.11.2017 r., II SA/Gl 978/17, LEX nr 2390084.

rządowej)[1066]. Warunkiem legitymacji do wniesienia sprzeciwu jest, aby owa reprezentowana osoba prawna spełniała kryteria „strony" określone w art. 28 k.p.a. Powiązanie w art. 64a p.p.s.a. uprawnienia do wniesienia sprzeciwu z pojęciem „strony", opartym w art. 28 k.p.a. na konstrukcji indywidualnego, własnego interesu prawnego, nakazuje skonkludować, że analizowana legitymacja ma wyłącznie charakter materialny.

Podsumowując: art. 64a p.p.s.a. w sposób szczególny ustanawia legitymację do wniesienia sprzeciwu, a tę posiada jedynie strona postępowania administracyjnego, w którym wydano zaskarżoną decyzję kasacyjną[1067], *ergo* – legitymacji do wniesienia sprzeciwu nie posiadają podmioty o legitymacji formalnej, które wymieniają przepisy art. 8, art. 9 i art. 50 § 1 p.p.s.a., czyli prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców czy organizacja społeczna w sprawie dotyczącej interesu prawnego innych osób[1068]. Należy podkreślić, że ukształtowanie legitymacji do wniesienia sprzeciwu jako legitymacji materialnej i jednoczesne wykluczenie dopuszczalności złożenia sprzeciwu przez podmioty legitymowane formalnie nie narusza standardu prawa do sądu wyznaczonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Powołany przepis zapewnia przede wszystkim ochronę sądową we własnej (indywidualnej) „sprawie"[1069]. Gwarancję tę spełnia art. 64a p.p.s.a., umożliwiając zaskarżenie decyzji kasacyjnej przez jednostkę, której własnego, indywidualnego interesu prawnego dotyczy postępowanie administracyjne.

3.4. Zagadnienie zastosowania art. 50 § 2 p.p.s.a. do sprzeciwu od decyzji kasacyjnej

W dalszej kolejności należy ustalić, czy z mocy art. 64b § 1 p.p.s.a. do sprzeciwu znajduje odpowiednie zastosowanie art. 50 § 2 p.p.s.a. Powołany art. 50 § 2 p.p.s.a. stanowi, że: „Uprawnionym do wniesienia skargi jest również inny podmiot, któremu ustawy przyznają prawo do wniesienia skargi". W nawiązaniu do art. 50 § 2 p.p.s.a. piśmiennictwo sygnalizuje szereg *leges speciales*, które przewidują legitymację skargową dla podmiotów innych aniżeli

[1066] Tak w kontekście dopuszczalności skargi na decyzję: M. Bogusz, *Zaskarżenie*…, s. 64.
[1067] Por. J. Szuma [w:] *Pisma procesowe i orzeczenia…*, s. 92-93.
[1068] *Ibidem*, s. 93.
[1069] Porównując standard konstytucyjny prawa do sądu oraz model legitymacji skargowej w art. 50 § 1 p.p.s.a., A. Górska skonkludowała, że to interes indywidualny stanowi „podstawową kategorię interesu zabezpieczonego w modelu legitymacji skargowej". Zdaniem Badaczki, konieczność jego ochrony przedstawia wyższą wartość w demokratycznym państwie prawa niż konieczność ochrony interesu publicznego i społecznego (por. A. Górska, *Zdolność sądowa*…, s. 58).

przewidziane w art. 50 § 1 p.p.s.a.[1070] Dotyczą one nie tylko spraw skarg na decyzje administracyjne, lecz także skarg na inne formy działalności administracji publicznej. W odniesieniu do skarg na decyzje, przepisy szczególne, o których mowa art. 50 § 2 p.p.s.a., otwierają drogę do skargi podmiotom, które nie mają w tym interesu prawnego indywidualnego (własnego), bo ten chroniony jest na podstawie normy ogólnej z art. 50 § 1 *in principio* p.p.s.a.[1071]

Pojawił się pogląd, że z mocy art. 50 § 2 p.p.s.a. legitymacja do wniesienia sprzeciwu może mieć źródło w przepisach szczególnych przewidujących uprawnienie do wniesienia skargi[1072]. Stanowisko to nie zostało jednak dogłębnie wyjaśnione. Przy bliższej analizie zaś napotyka ona liczne kontrargumenty. Dla oceny tego problemu miarodajne pozostaje stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, że normy prawne, dające podmiotom niezainteresowanym bezpośrednio rozstrzygnięciem prawo do żądania wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego, należy wykładać w sposób ścisły, a nie rozszerzający[1073]. Skoro więc odnośne przepisy szczególne stanowią o prawie do wniesienia – *expressis verbis* – „skargi", to nie powinny być wykładane szerzej, wbrew znaczeniu językowemu, jako przyznające prawo do występowania także z innymi, niż skarga, środkami kontroli decyzji, – takimi jak sprzeciw. Konkluzja ta staje się konieczna po uwzględnieniu regulacji zawartej art. 64b § 3 p.p.s.a., która skutkowałoby wykluczeniem w postępowaniu sądowym tych podmiotów, których interesu prawnego dotyczy zaskarżona sprzeciwem decyzja kasacyjna. Wobec tego, należy wykluczyć taką interpretację art. 50 § 2 p.p.s.a., w świetle której uprawnienie do wniesienia skargi zawarte w przepisach szczególnych miałoby „rozciągać" się na uprawnienie do wniesienia sprzeciwu[1074]. Przepis art. 50 § 2 p.p.s.a. nie zmienia reguły określenia zakresu podmiotowego sprzeciwu określonej w art. 64a p.p.s.a.[1075] Uprawnienia do

[1070] M. Mrówczyński, *Legitymacja skargowa w postępowaniu sądowo-administracyjnym wynikająca z ustaw szczególnych*, ZNSA 2015, nr 6, s. 17-41.
[1071] Zagadnienie organów administracji publicznej uprawnionych do wniesienia skargi do sądu administracyjnego omawia: J. Szuma, *Organy administracji uprawnione do składania skarg na podstawie przepisów szczególnych* [w:] P. Daniel, F. Geburczyk, J. Szuma, *Organ administracji…*, Legalis.
[1072] P. Gołaszewski, *Sporządzanie środków zaskarżenia…,* s. 445; postanowienie WSA w Gdańsku z 31.01.2022 r. II SA/Gd 35/22, CBOSA; postanowienie WSA we Wrocławiu z 13.11.2019 r., IV SA/Wr 339/19, ONSAiWSA 2021, nr 2, poz. 25; wyrok WSA w Warszawie z 24.06.2022 r. I SA/Wa 841/22, CBOSA.
[1073] Wyrok NSA z 30.08.2011 r., II OSK 523/11, LEX nr 1110359; por. również: J. Szuma, *Organy administracji uprawnione do składania skarg na podstawie przepisów szczególnych* [w:] P. Daniel, F. Geburczyk, J. Szuma, *Organ administracji*…, Legalis.
[1074] Podobnie orzekł WSA w Olsztynie w postanowieniu z 21.11.2019 r., II SA/Ol 463/19, LEX nr 2742254, zauważając celnie, że art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1094 z późn. zm.) przewiduje – *verba legis* – legitymację organizacji ekologicznej do wniesienia skargi, a nie sprzeciwu.
[1075] Podobnie: postanowienie NSA z 19.11.2020 r., II GSK 1092/20, LEX nr 3087981; postanowienie WSA w Bydgoszczy z 16.05.2023 r., II SA/Bd 1107/22, LEX nr 3579132.

złożenia sprzeciwu przez podmiot inny niż strona postępowania administracyjnego powinno w sposób wyraźny i jednoznaczny wynikać z przepisu szczególnego względem art. 64a p.p.s.a.[1076]

Powyższe ustalenia skłaniają do krytycznej oceny poglądu wyrażonego w judykaturze, iż legitymacja do wniesienia sprzeciwu przez organ Inspekcji Ochrony Środowiska wynika „bezpośrednio" z przepisu art. 16 ust. 3 pkt 2 uIOŚ[1077]. Powołany przepis stanowi, że w razie stwierdzenia nieprawidłowości w działaniach organów administracji publicznej w zakresie ochrony środowiska organ Inspekcji Ochrony Środowiska może wnieść skargę do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach – na prawach przysługujących prokuratorowi. Przepis nie wymienia sprzeciwu wśród dostępnych organom Inspekcji Ochrony Środowiska, a legitymacji do wniesienia sprzeciwu nie posiada prokurator.

Końcowo należy podkreślić, że nie jest wykluczona legitymacja do wniesienia sprzeciwu wynikająca z ustaw szczególnych względem p.p.s.a. W związku jednak dyrektywą ścisłej wykładni norm prawnych dotyczących formalnej legitymacji procesowej i skutków wynikających z art. 64b § 3 p.p.s.a., takie uprawnienie do wniesienia sprzeciwu powinno zostać *expressis verbis* przywołane w przepisie szczególnym. *De lege lata* nie sposób zidentyfikować tego rodzaju regulacji szczególnych.

3.5. Konsekwencje procesowe wniesienia sprzeciwu od decyzji kasacyjnej przez podmiot nieuprawniony

Wyraźne powiązanie art. 64a p.p.s.a. z instytucją strony postępowania administracyjna oznacza, iż sprzeciw wniesiony przez podmiot niebędący stroną postępowania administracyjnego nie podlega rozpoznaniu przez sąd administracyjny. Zgodnie z zasadą skargowości, sąd nie może przystąpić do kontroli legalności decyzji z urzędu, a z taką sytuacją mielibyśmy do czynienia, gdyby sprzeciw wniósł podmiot nieuprawniony[1078]. Istnienie legitymacji do wniesienia sprzeciwu jest badane przez sąd administracyjny, z urzędu, na każdym etapie postępowania sądowego, także kasacyjnego[1079]. Należy rozważyć, w jakiej

[1076] Jak stwierdzono w judykaturze: „Przepis art. 64a p.p.s.a., jako regulacja szczególna, musi być wykładany ściśle, co oznacza konieczność wyraźnego, ustawowego uregulowania dopuszczalności sprzeciwu od decyzji dla podmiotu nielegitymującego się indywidualnym interesem prawnym, w szczególności niebędącym strona postępowania zakończonego wydaniem decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a." (postanowienie WSA w Bydgoszczy z 16.05.2023 r., II SA/Bd 1107/22, LEX nr 3579132).

[1077] Wyrok WSA w Poznaniu z 2.06.2021 r., IV SA/Po 371/21, LEX nr 3183133; wyrok WSA w Poznaniu z 8.09.2021 r., IV SA/Po 212/21, LEX nr 3310447.

[1078] Por. podrozdział 1.2; por. również: A. Korzeniowska, J.P. Tarno, *Glosa do wyroku NSA z dnia 13 grudnia 1993 r., I SA 1725/93*, Glosa 1997, nr 4, s. 16.

[1079] Pogląd ten utrwalił się na tle skargi i należy go recypować do rozważań o sprzeciwie, por. m. in. M. Kotulski, *Skutki braku*…, s. 272; uchwała NSA z 11.04.2005 r., OPS 1/04, ONSAiWSA 2005, nr 4, poz. 62.

formie procesowej sąd powinien zareagować na wniesienie sprzeciwu przez podmiot nielegitymowany. O formie tej nie przesądzają wprost przepisy p.p.s.a.

W orzecznictwie zapadłym w sprawach ze skarg na decyzje administracyjne wykształciła się praktyka upoważniająca sąd do odrzucenia skargi postanowieniem na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a., gdy brak legitymacji skargowej jest „oczywisty". W pozostałych przypadkach, gdy zachodzi potrzeba badania istnienia interesu prawnego we wniesieniu skargi, brak legitymacji powinien zostać stwierdzony wyrokiem oddalającym skargę zgodnie z art. 151 p.p.s.a.[1080] Praktyka jest spójna z wiodącym pogląd doktryny[1081].

Po wprowadzeniu instytucji sprzeciwu mogły się pojawić wątpliwości, czy brak legitymacji nie powinien skutkować każdorazowo odrzuceniem sprzeciwu[1082]. Wydaje się jednak, że tego rodzaju stanowisko nie byłoby zasadne, a w omawianym zakresie zasadne jest odniesienie do sprzeciwu reguł, jakie dobrze utrwaliły się w orzecznictwie ze skarg na decyzję[1083]. Jeśli zatem już *prima facie* widoczny jest brak legitymacji procesowej skarżącego, to taki sprzeciw należy uznać za niedopuszczalny, a w konsekwencji podlegający odrzuceniu na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a.[1084]. Przykładowo, sprzeciw podlega odrzuceniu, gdy wnosi go:

1) podmiot niebędący stroną postępowania administracyjnego;
2) podmiot, który przed wydaniem decyzji kasacyjnej utracił interes prawny w sprawie i nie był już jego stroną w dacie wydania decyzji[1085];
3) organ, który wydał decyzję uchyloną na mocy zaskarżonej decyzji kasacyjnej[1086];

[1080] Por. np. uchwała NSA z 11.04.2005 r., OPS 1/04, ONSAiWSA 2005, nr 4, poz. 62; wyrok NSA z 9.09.2020 r., I GSK 262/18, LEX nr 3110587; postanowienie NSA z 13.11.2012 r., I OSK 2633/12, LEX nr 1325020.

[1081] Por. np. W. Chróścielewski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 27 września 1990 r., II SA 502/90*, OSP 1993, nr 3, poz. 49; J. Borkowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 27 września 2000 r., II SA 2109/00*, OSP 2001, nr 6, poz. 86; K. Muzyczka, *Ochrona indywidualnego interesu prawnego jako podstawa legitymacji jednostki do złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego*, PPK 2022, nr 2, s. 197-199. Odmienny pogląd wyraził w tej materii A. Duda, zdaniem którego brak interesu prawnego po stronie wnoszącego skargę powinien skutkować wydaniem przez sąd postanowienia o umorzeniu postępowania zgodnie z art. 161 § 1 pkt 3 i § 2 p.p.s.a. (A. Duda, *Interes prawny…*, s. 228-229). Z kolei S. Łajszczak uważa, że stwierdzenie pierwotnego braku legitymacji skargowej powinno skutkować odrzuceniem skargi (S. Łajszczak, *Legitymacja skargowa…,* s. 77).

[1082] Por. J. G. Firlus [w:] *Postępowanie*…, red. H. Knysiak-Sudyka, s. 275; postanowienie WSA w Poznaniu z 14.09.2018 r., II SA/Po 577/18, LEX nr 2576017; postanowienie WSA w Poznaniu z 21.02.2019 r., II SA/Po 98/19, LEX nr 2627269; postanowienie WSA w Gdańsku z 18.06.2019 r., II SA/Gd 366/19, LEX nr 2682747.

[1083] Tak też w doktrynie: J. G. Firlus [w:] *Postępowanie*…, red. H. Knysiak-Sudyka, s. 275.

[1084] Postanowienie WSA w Warszawie z 16.05.2018 r., IV SA/Wa 1323/18, LEX nr 2525933; postanowienie WSA w Warszawie z 26.07.2018 r., VII SA/Wa 1032/18, LEX nr 3491076; postanowienie WSA w Gdańsku z 30.08.2023 r., II SA/Gd 633/23, LEX nr 3599721; wyrok NSA z 12.06.2019 r., I OSK 1183/19, LEX nr 2682798; postanowienie NSA z 16.02.2021 r., III OSK 3904/21, LEX nr 3144694; postanowienie NSA z 5.08.2021 r., II GSK 1488/21, LEX nr 3212562.

[1085] Postanowienie WSA w Łodzi z 13.04.2022 r., II SA/Łd 142/22, LEX nr 3333314.

[1086] Postanowienie WSA w Gliwicach z 1.07.2020 r., III SA/Gl 194/20, LEX nr 3026036; postanowienie WSA w Łodzi z 30.06.2023 r., I SA/Łd 476/23, LEX nr 3578285; postanowienie WSA w Rzeszowie z 25.01.2022 r., II SA/Rz 42/22, LEX nr 3292259.

4) organ, któremu powierzono rolę współdziałania w orzekaniu na podstawie art. 106 k.p.a.;
5) wnosi go jednostka samorządu terytorialnego w sprawie, w której pierwszej instancji orzekał organ wykonawczy tej jednostki[1087].

Ponadto, przy aprobacie bronionego w niniejszym rozdziale poglądu o niedopuszczalności wniesienia sprzeciwu przez podmioty legitymowane formalnie, wypada konsekwentnie przyjąć, że odrzuceniu powinien podlegać sprzeciw wniesiony przez prokuratura, Rzecznika Praw Obywatelskich[1088], Rzecznika Praw Dziecka, Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców i organizację społeczną w sprawie innej osoby. Podmioty te są *a limine* nieuprawnione do wniesienia sprzeciwu, albowiem nie mogą być „stroną" postępowania administracyjnego. Odrzuceniem powinna się wyrazić reakcja procesowa sądu na sprzeciw złożony przez podmiot powołujący się, w nawiązaniu do art. 50 § 2 p.p.s.a., na przepisy szczególne uprawniające jedynie do złożenia „skargi", a nie sprzeciwu.

Badanie legitymacji do wniesienia sprzeciwu i wydanie wyroku oddalającego sprzeciw na podstawie art. 151a § 2 p.p.s.a. staje się konieczne, gdy w fazie wstępnego badania sprzeciwu nie można wykluczyć jednoznacznie i stanowczo posiadania przez skarżącego interesu prawnego, do którego odnosi się art. 28 k.p.a. Przykładowo, pochopne i naruszające art. 58 § 1 pkt 6 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a. byłoby odrzucenie sprzeciwu, gdyby ustalenie istnienia legitymacji do jego wniesienia wymagało dokonania przez sąd interpretacji przepisów prawa, z których może on zostać wprowadzony[1089], lub zbadania twierdzeń skarżącego wykazującego swój interes prawny[1090]. Posiłkując się poglądami wypracowanymi w sprawach skarg, można uznać, że oddalenie (a nie odrzucenie) sprzeciwu powinno nastąpić, gdy sąd dopiero w stadium rozpoznawczym ustali, że w efekcie zmian prawnych lub faktycznych już po wydaniu decyzji kasacyjnej, lecz przed wniesieniem lub rozpoznaniem sprzeciwu, dojdzie do „utraty", określonego w art. 28 k.p.a., interesu prawnego przez dotychczasową stronę postępowania administracyjnego[1091].

[1087] Postanowienie NSA z 15.12.2021 r., I OSK 1698/21, LEX nr 3275442; postanowienie NSA z 10.02.2023 r., III OSK 5/23, LEX nr 3509217; postanowienie WSA w Warszawie z 21.02.2018 r., IV SA/Wa 481/18, LEX nr 2454445.
[1088] Postanowienie NSA z 19.11.2020 r., II GSK 1092/20, LEX nr 3087981.
[1089] Postanowienie WSA we Wrocławiu z 13.11.2019 r., IV SA/Wr 339/19, ONSAiWSA 2021, nr 2, poz. 25.
[1090] Postanowienie NSA z 9.12.2021 r., II OSK 2633/21, LEX nr 3291317.
[1091] Por. M. Kotulski, *Skutki braku*…, s. 271-272, 274.

3.6. Podsumowanie

Zagadnienie legitymacji do wniesienia sprzeciwu normuje art. 64a p.p.s.a. Przepis ten uprawnienie do wniesienia sprzeciwu przyznaje wyłącznie stronie postępowania administracyjnego, w którym wydano zaskarżoną decyzję kasacyjną, niezadowolonej z treści tej decyzji. Przepis ten zbędnie odwołuje się do kryterium „niezadowolenia" i w tym zakresie – *de lege ferenda* – warto przy okazji nowelizacji p.p.s.a. dokonać korekty art. 64a p.p.s.a.

O uprawnieniu do wniesienia sprzeciwu przesądzają przepisy mające zastosowanie w sprawie administracyjnej, a przede wszystkim art. 28 i art. 29 k.p.a. Legitymacja do wniesienia sprzeciwu oznacza istnienie po stronie wnoszącego podmiotu „interesu prawnego", o którym stanowi art. 28 k.p.a., którego źródłem są przede wszystkim normy prawa materialnego (rzadziej: procesowego lub ustrojowego). Konstatacja ta potwierdza nierozerwalne związki instytucji sprzeciwu (w tym przypadku: w zakresie legitymacji) z instytucjami prawa materialnego, co falsyfikuje założenie projektodawcy nowelizacji z 2017 r., że postępowanie ze sprzeciwu będzie abstrahować od „treści prawa materialnego".

Wbrew wyraźnie wiodącemu poglądowi nauki i judykatury, należy przyjąć, że do sprzeciwu nie znajdą zastosowania przepisy art. 8 § 1 – 3 p.p.s.a. czy art. 50 § 1 – 2 p.p.s.a. Oznacza to, że do wniesienia sprzeciwu nie są uprawnieni: prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców ani organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, nawet wówczas, gdy podmioty te uczestniczyły w postępowaniu administracyjnym na prawach strony. Przeciwko możliwości odpowiedniego zastosowania powyższych przepisów przemawiają względy językowe, systemowe, historyczne i aksjologiczne, a przede wszystkim: art. 64b § 3 p.p.s.a., wyłączający w postępowaniu ze sprzeciwu zastosowanie art. 33 p.p.s.a. Przyznanie prawa do złożenia sprzeciwu podmiotom reprezentującym interesy ogólne (publiczny bądź społeczny) dopuszczałoby postępowanie, w którym nie mogłyby uczestniczyć podmioty prawa do sądu, czyli strony, których (własnego, indywidualnego) interesu prawnego dotyczy decyzja kasacyjna, prowadząc do konsekwencji nieakceptowalnych w świetle art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Legitymacja do wniesienia sprzeciwu ma w świetle art. 64a p.p.s.a. charakter materialny, ponieważ służy jednostce, która inicjuje przed sądem kontrolę legalności działalności administracji publicznej (decyzji kasacyjnej) celem obrony własnego, indywidualnego interesu prawnego. Legitymacja do złożenia sprzeciwu służy każdemu podmiotowi, który spełnia kryteria „strony" w rozumieniu art. 28 k.p.a. lub przepisów

szczególnych mających zastosowanie w wyznaczeniu kręgu stron. Wnieść sprzeciw może między innymi zarówno strona bezpośrednia, jak i pośrednia, strona główna i refleksowa, niezależnie od tego, czy brała udział w postępowaniu administracyjnym, czy nie. Powiązanie legitymacji do wniesienia sprzeciwu z interesem prawnym jednostki skłania do przyjęcia tezy, iż sprzeciw wpisuje się – na etapie wszczęcia postępowania – w powierzoną sądownictwu administracyjnemu funkcję ochrony praw podmiotowych jednostki w większym stopniu aniżeli w funkcję ochrony obiektywnego porządku prawnego.

Wniesienie sprzeciwu przez podmiot uprawniony w świetle art. 64a p.p.s.a. stanowi przesłankę dopuszczalności jego rozpoznania przez sąd. Skutki prawne wniesienia sprzeciwu przez podmiot do tego nielegitymowany należy oceniać według reguł utrwalonych w postępowaniach ze skarg na decyzje administracyjne. W ich świetle, sąd powinien odrzucić sprzeciw postanowieniem na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a., gdy brak legitymacji wnoszącego sprzeciwu jest „oczywisty" *a limine*. W pozostałych przypadkach, gdy zachodzi potrzeba weryfikacji istnienia interesu prawnego (w znaczeniu art. 28 k.p.a.) wnoszącego sprzeciwu, negatywny wynik tej weryfikacji sąd winien stwierdzić wyrokiem oddalającym sprzeciw na mocy art. 151a § 2 p.p.s.a.

Rozdział 4. Pozostałe przesłanki dopuszczalności sprzeciwu od decyzji kasacyjnej do sądu administracyjnego

4.1. Zagadnienia wprowadzające

W myśl zasady formalizmu prawo procesowe normuje formę, czas i miejsce podejmowania czynności procesowych zarówno przez sąd, jak i pozostałych podmiotów postępowania[1092]. Zasada formalizmu obowiązuje we wszystkich postępowaniach przed organami władzy publicznej, jednakże w różnym natężeniu (np. niskim, ograniczonym bądź umiarkowanym, wysokim), w zależności od ich funkcji i celów[1093].

Rzeczywisty charakter sformalizowania określonego postępowania oddają „przesłanki procesowe"[1094]. Można je zdefiniować jako przewidziane przez ustawę procesową okoliczności (warunki), od których zależy dopuszczalność zarówno postępowania, jak i poszczególnych czynności procesowych[1095], a w dalszej perspektywie – w zależności od przyjętych rozwiązań prawnych – ważność lub prawidłowość czynności procesowych lub postępowania[1096]. Dopuszczalność czynności procesowej oznacza, iż jest ona w stanie – w efekcie zaistnienia przesłanek procesowych – wywołać właściwe, przewidziane przez ustawę skutki prawne, implikując jej skuteczność[1097]. Przesłanki procesowe stanowią o dopuszczalności czynności procesowych zarówno organów prowadzących postępowanie, jak i pozostałych podmiotów postępowania, w tym zwłaszcza stron czy uczestników[1098]. W przypadku czynności procesowych podejmowanych w celu wszczęcia postępowania omawiane przesłanki są warunkami, których spełnienia ustawa wymaga do merytorycznego rozpoznania i

[1092] W. Siedlecki, *Zasady naczelne postępowania cywilnego w świetle przepisów nowego kodeksu postępowania cywilnego*, SC 1966, t. VII, s. 32; S. Cieślak, *Formalizm postępowania cywilnego*, Warszawa 2008, s. 39, s. 100.
[1093] Por. wyrok TK z 12.07.2011 r., SK 49/08, OTK-A 2011, nr 6, poz. 55 z glosą J. Pawliczaka i M. Wach-Pawliczak, MOP 2012, nr 3, s. 159.
[1094] Przesłanki procesowe będą określane również jako „przesłanki dopuszczalności", „warunki procesowe", „warunki dopuszczalności" lub „przesłanki".
[1095] Por. m. in. M. Cieślak, *O przesłankach procesowych w polskim postępowaniu karnym*, PiP 1969, nr 12, s. 954; Z. Resich, *Przesłanki procesowe*, Warszawa 1966, s. 32-95; W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1984, s. 98-99; M. Bogusz, *Zaskarżenie…*, s. 67-70; P. Górecki, *Przesłanki dopuszczalności skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego* [w:] *Status i pozycja jednostki w prawie publicznym. Studia i rozprawy*, red. K. Nowacki, Wrocław 1999, s. 113 – 116; K. Sobieralski, *Glosa do wyroku WSA z dnia 30 września 2010 r., III SA/Wr 258/10*, OSP 2011, nr 12, poz. 122; M. Kamiński [w:] *System prawa administracyjnego procesowego, tom II, cz. 3…*, s. 47-72.
[1096] W. Siedlecki, *Zarys postępowania cywilnego*, Warszawa 1968, s. 7.
[1097] S. Hanausek, *Orzeczenie sądu rewizyjnego…*, s. 193.
[1098] W. Berutowicz, *Postępowanie*…, s. 99; M. Kamiński [w:] *System prawa administracyjnego procesowego, tom II, cz. 3…*, s. 47-72.

rozstrzygnięcia sprawy[1099]. Z kolei dopuszczalność środka zaskarżenia „obejmuje problematykę przesłanek warunkujących złożenie danego środka poprzedzające stadium służące ocenie jego zasadności”[1100].

W postępowaniach sądowych istotą dobrze rozumianego i stosowanego w praktyce formalizmu jest zagwarantowanie podmiotom prawa do sądu pewności prawa i przewidywalności reguł, według których sąd prowadzi postępowanie, a także według których należy dokonywać czynności procesowych[1101]; dzięki temu poszczególne czynności ulegają uporządkowaniu w przejrzysty ciąg, konstytuując postępowanie sądowe. Wbrew obiegowym opiniom, idea obowiązywania formalizmu procesowego, *per se*, nie powinna być oceniana pejoratywnie, a krytycznie należy oceniać zjawisko nadmiernego formalizmu, które wykracza poza zdrowy rozsądek i poczucie sprawiedliwości[1102]. U źródeł nadmiernego formalizmu może tkwić błąd ustawodawcy w zakreśleniu zbyt rygorystycznych przesłanek procesowych (błąd stanowienia prawa) lub błąd organu powołanego do rozpoznania (rozpatrzenia) i rozstrzygnięcia (załatwienia) sprawy w interpretacji lub stosowaniu przesłanek procesowych[1103].

Zasadzie formalizmu hołduje postępowanie sądowoadministracyjne, przy czym ustawodawca ukształtował je – zwłaszcza w odniesieniu do etapu wszczęcia – według kryteriów umiarkowanego (ograniczonego) formalizmu[1104]. Przyjęty model powinien zapewnić efektywną realizację funkcji ochronnych sądownictwa administracyjnego i prawa o postępowaniu sądowoadministracyjnym: zarówno funkcji ochrony prawa jednostki w jej indywidualnej sprawie z zakresu działalności administracji publicznej do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), jak i funkcji ochrony obiektywnego porządku prawnego poprzez sprawowanie kontroli tej działalności przez sądy administracyjne (art. 184 Konstytucji RP). Wymagania

---

[1099] W. Broniewicz, *Problem przesłanek procesowych w postępowaniu cywilnym i postępowaniu arbitrażowym*, Łódź 1968, s. 56.
[1100] T. Zembrzuski, *Dopuszczalność środków zaskarżenia w postępowaniu cywilnym*, PPC 2022, nr 3, s. 437.
[1101] Wyrok TK z 12.07.2011 r., SK 49/08, OTK-A 2011, nr 6, poz. 55; A. Łazarska, *Formalizm postępowania* [w:] *Rzetelny proces cywilny*, Warszawa 2012, LEX.
[1102] A. Łazarska, *Formalizm postępowania* [w:] A. Łazarska, *Rzetelny proces cywilny*, Warszawa 2012, LEX.
[1103] Uchwała SN z 24.05.2017 r., III CZP 2/17, OSNC 2018, z. 2, poz. 16; M. Matczak, *Summa iniuria. O błędzie formalizmu w stosowaniu prawa*, Warszawa 2007, *passim*.
[1104] Por. J.G. Firlus [w:] *Postępowanie*…, red. H. Knysiak-Sudyka, s. 149; J. Borkowski, *Ustawa o dwuinstancyjnym sądownictwie administracyjnym – cz. II*, M. Praw. 2003, nr 8, s. 346; M. Kamiński [w:] *System prawa sądownictwa administracyjnego…*, s. 763; A. Jakubowski, *Zasada formalizmu w postępowaniu sądowoadministracyjnym* [w:] *Determinanty prawa*…, Legalis. W naukach procesowych istota zasady ograniczonego (umiarkowanego) formalizmu wyraża się w ograniczeniu wymagań formalnych „względami celowości i rzeczowej potrzeby” (W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1987, s. 86; *Idem*, *Zasady naczelne…*, s. 32), co ma umożliwiać stronie rozpatrzenie sprawy „bez zbędnych formalności” (M. Karpiuk, *Obowiązywanie zasady ograniczonego formalizmu w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2012, t. XXII, nr 3, s. 253).

nadmierne, przeczące zasadzie umiarkowanego formalizmu, uniemożliwiają efektywną realizację wspomnianych funkcji.

Tematem niniejszego rozdziału są przesłanki (warunki) dopuszczalności sprzeciwu[1105]. Można je m. in. definiować jako warunki realizacji uprawnienia do zaskarżenia do sądu administracyjnego decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.[1106], jako warunki „prawidłowego zaskarżenia", przy zachowaniu których może nastąpić kontrola sądowoadministracyjna decyzji kasacyjnej[1107], lub jako warunki dopuszczalności postępowania sądowoadministracyjnego wywołanego tym środkiem zaskarżenia[1108]. Przesłanki procesowe sprzeciwu warunkują jego dopuszczalność, a zarazem: skuteczność jego wniesienia rozumianą jako obowiązek przeprowadzenia przez sąd administracyjny postępowania w celu rozpoznania sprzeciwu i kontroli legalności decyzji kasacyjnej[1109]. Od wskazanej skuteczności należy jednak odróżnić zasadność sprzeciwu, bowiem sprzeciw okazuje się zasadny, gdy sąd administracyjny uwzględni sprzeciw i uchyli zaskarżoną decyzję kasacyjną w całości (art. 151a § 1 p.p.s.a.). Sprzeciw niezasadny (bezzasadny) zostanie oddalony zgodnie z art. 151a § 1 p.p.s.a., chociaż był dopuszczalny i skuteczny. Warto więc zakreślić wyraźną dystynkcję pomiędzy negatywnym zakończeniem postępowania z powodu niedopuszczalności sprzeciwu (*absolutio ab instantiam*), a negatywnym rozstrzygnięciem sporu o legalność decyzji kasacyjnej z powodu bezzasadności sprzeciwu (*absolutio ab actionem*)[1110].

[1105] Sformułowanie „przesłanki dopuszczalności sprzeciwu" należy uznać za równoznaczne z takimi określeniami jak „przesłanki/warunki dopuszczalności zaskarżenia decyzji sprzeciwem" bądź „przesłanki/warunki dopuszczalności wniesienia sprzeciwu" w razie uznania, że czynnością procesową jest czynność konwencjonalna w postaci wniesienia sprzeciwu, a nie sprzeciw. Analiza różnic i racji leżących u podstaw różnicowania obu wymienionych pojęć wydaje się niecelowa i nie wpłynie na konkluzje pracy (por. *ad*. skargi: (por. M. Bogusz, *Zaskarżenie…* s. 67-68). Spoglądając jednakże na ten problem semantycznie, z perspektywy języka prawnego, wydaje się, że w świetle art. 58 § 1 pkt 1 w zw. z art. 64b § 1b p.p.s.a. poprawniejsze mogłoby być sformułowanie „przesłanki dopuszczalności wniesienia sprzeciwu". *Verba legis*, sąd administracyjny odrzuca skargę (sprzeciw – *vide*: art. 64b § 1 p.p.s.a.), jeżeli z innych przyczyn „wniesienie skargi (sprzeciwu – przyp. własny) jest niedopuszczalne". Redakcja tego przepisu odbiega od brzmienia przepisu art. 27 ust. 2 ustawy o NSA, który stanowił o odrzuceniu „niedopuszczalnej skargi" (por. *Ibidem*…, s. 68 - 69).

[1106] Por. *Ibidem*, s. 67.

[1107] Por. T. Woś *„Nowa" regulacja postępowania sądowoadministracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego – odstępstwa od modelu pozostały (część II)*, ST 2007, nr 3, s. 37-38; *Idem* [w:] *Postępowanie…*, red. T. Woś, s. 151-155.

[1108] B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2020, s. 144.

[1109] S. Hanusek, *Orzeczenie…*, s. 193; T. Woś [w:] *Postępowanie…*, red. T. Woś, s. 149-151; J.G. Firlus [w:] *Postępowanie*…, red. H. Knysiak-Sudyka, s. 100.

[1110] W. Berutowicz, *Postępowanie….*, s. 96. Przedmiotem niniejszego rozdziału są przyczyny leżące u podstaw *absolutio ab instantiam,* a nie u podstaw *absolutio ab actionem* – gdyż okoliczności skutkujące oddaleniem sprzeciwu zostaną omówione w rozdziale piątym.

Z powyższego wywodu wynika, że przesłanki dopuszczalności sprzeciwu ściśle wiążą się z pierwotnym elementem prawa do sądu – dostępem do sądu[1111]. Mając w perspektywie art. 45 ust. 1 Konstytucji i art. 6 ust. 1 Konstytucji RP, za dyrektywę w interpretacji i stosowaniu norm prawnych zawartych w przepisach p.p.s.a. o przesłankach procesowych sprzeciwu należy przyjąć maksymę *in dubio pro actione*, nakazującą rozstrzyganie wątpliwości na rzecz prawa do sądu i na rzecz merytorycznego rozpoznania sprzeciwu, a nie – stwierdzenia jego niedopuszczalności[1112]. Pozytywny wynik zbadania przesłanek dopuszczalności sprzeciwu jest warunkiem *sine qua non* „przejścia" postępowania inicjowanego sprzeciwem do kolejnych dwóch faz: fazy rozpoznawczej i fazy orzeczniczej.

Przepisy p.p.s.a. nie zawierają *explicite* ani katalogu przesłanek dopuszczalności sprzeciwu, ani konsekwencji ich niespełnienia. Wobec tego, w ślad za odesłaniem z art. 64b § 1 p.p.s.a., dekodowanie przesłanek dopuszczalności sprzeciwu oraz określenie skutków procesowych ich niezachowania wymaga odpowiedniego zastosowania przepisów o skardze. Z kolei ustalenie przesłanek dopuszczalności skargi następuje przez pryzmat art. 58 § 1 p.p.s.a.[1113] Regulacja ta stanowi, że sąd odrzuca skargę: 1) jeżeli sprawa nie należy do właściwości sądu administracyjnego; 2) wniesioną po upływie terminu do jej wniesienia; 3) gdy nie uzupełniono w wyznaczonym terminie braków formalnych skargi; 4) jeżeli sprawa objęta skargą pomiędzy tymi samymi stronami jest w toku lub została już prawomocnie osądzona; 5) jeżeli jedna ze stron nie ma zdolności sądowej albo jeżeli skarżący nie ma zdolności procesowej, a nie działa za niego przedstawiciel ustawowy albo jeżeli w składzie organów jednostki organizacyjnej będącej stroną skarżącą zachodzą braki uniemożliwiające jej działanie; 5a) jeżeli interes prawny lub uprawnienie wnoszącego skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., nie zostały naruszone stosownie do wymagań przepisu szczególnego; 6) jeżeli

[1111] Przesłanki dopuszczalności sprzeciwu są badane na etapie jego „wstępnej kwalifikacji", tj. w stadium wstępnym (por. A. Nowakowski, *Odrzucenie skargi w postępowaniu przed NSA,* „Palestra" 1985, nr 3-4, s. 4, podrozdział 5.2.3 w rozdziale piątym). Nie oznacza to jednakże, że jedynie w stadium wstępnym sąd powinien weryfikować istnienie przesłanek dopuszczalności sprzeciwu, gdyż zasadniczo podlegają one badaniu na każdym etapie postępowania (por. *ad*. skargi: J. P. Tarno [w:] *System prawa administracyjnego, t. 9*…, s. 335), nawet w postępowaniu kasacyjnym (por. np. postanowienie NSA z 26.11.2021 r., I OSK 1642/21, LEX nr 3336288 i postanowienie NSA z 15.12.2021 r., I OSK 1698/21, LEX nr 3275442).

[1112] O znaczeniu zasady *in dubio pro actione,* w judykaturze, w kontekście rozstrzygania wątpliwości warunków dopuszczalności czynności procesowej jednostki por. m. in,: postanowienie SN z 3.09.1997 r., III RN 38/97, LEX nr 688656; postanowienie SN z 14.11.2002 r., III RN 73/02, LEX nr 577491; wyrok WSA w Gliwicach z 26.11.2014 r., IV SA/Gl 884/14, LEX nr 1601627; postanowienie WSA w Lublinie z 20.06.2012 r., III SO/Lu 5/12, LEX nr 1242752; wyrok NSA z 26.06.2024 r., I FSK 449/24, LEX nr 3776479; J. Holocher, *In dubio pro libertate jako dyrektywa interpretacyjna - uwagi na kanwie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, PPP 2019, nr 7-8, s. 89-90.

[1113] Przepis art. 58 § 1 p.p.s.a. zawiera katalog okoliczności, w których wniesienie skargi do sądu administracyjnego jest niedopuszczalne, co zarazem umożliwia rekonstrukcję przesłanek jej dopuszczalności (por. M. Bogusz, *Zaskarżenie*… s. 68-70).

z innych przyczyn wniesienie skargi jest niedopuszczalne. Z art. 58 § 3 p.p.s.a. wynika ponadto, że skargę niedopuszczalną sąd odrzuca postanowieniem, które może zostać wydane na posiedzeniu niejawnym. Należy przy tym zważyć, że zgodnie z art. 64b § 1 p.p.s.a. stosowanie do sprzeciwu przepisów o skardze jest obwarowane wymogiem stosowania „odpowiedniego" – a nie stosowania „wprost". Klauzula odpowiedniości powoduje, że w kontekście katalogu przesłanek procesowych będą możliwe trzy rodzaje rezultatów obowiązywania klauzuli odpowiedniego stosowania, wedle których przesłanki zaskarżenia decyzji skargą będą: 1) stosowane wprost do sprzeciwu bez modyfikacji, albo 2) stosowane do sprzeciwu z modyfikacjami, najczęściej usprawiedliwionych silnie zaakcentowaną aksjologią sprzeciwu, którą jest szybkość, ekonomia procesowa, albo 3) w ogóle nie znajdą zastosowania do sprzeciwu[1114]. Do tej ostatniej grupy należy przesłanka wyczerpania środków zaskarżenia, ponieważ decyzja wydana na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. jest wydawana przez organ odwoławczy[1115]. Równie oczywista jest konstatacja, iż przesłanka z art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a. nie może być odnoszona do decyzji kasacyjnych (tak jak nie dotyczy innych kategorii decyzji administracyjnych)[1116]. Równocześnie jednak już w tym miejscu należy wskazać, że ustawodawca nie przewidział względem sprzeciwu czy dodatkowych przesłanek, które rodzajowo w ogóle nie byłyby znane skardze na innego rodzaju decyzje administracyjne[1117].

[1114] Wychodząc z podobnych założeń, J.G. Firlus zaproponował skatalogowanie przesłanek dopuszczalności sprzeciwu w trzech grupach, w zależności od relacji, jaką przesłanki te przedstawiają z przesłankami dopuszczalności skargi (por. *Idem* [w:] *Postępowanie*…, red. H. Knysiak-Sudyka, s. 216-221). Takie „ustawienie" problemu dopuszczalności zaskarżenia decyzji kasacyjnej jawi się jako zasadne, o ile w pierwszej kolejności dokonuje się omówienia przesłanek dopuszczalności skargi – co nie jest celem niniejszej pracy. Z tych przyczyn przesłanki dopuszczalności sprzeciwu zostaną omówione kolejno, niezależnie od stopnia samodzielności ich unormowania względem przepisów o skardze.

[1115] *Ibidem*, s. 220-221; M. Jaśkowska [w:] *Postępowanie…*, red. M. Jaśkowska, s. 118; M. Majak [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. A. Skoczylas, P. Szustakiewicz, Warszawa 2023, s. 190. Podobny pogląd był już wyrażony w dawniejszej literaturze na tle skargi na decyzję kasacyjną (A. Józefowicz, *Skarga…*, s. 340).

[1116] J. Wilczyński, *Sądowoadministracyjne…*, s. 281.

[1117] Z uwagi na fakt, że sprzeciw stanowił *novum* w systemie środków zaskarżenia, jako „oryginalna" może jawi się przesłanka spełnienia reguł intertemporalnych daty złożenia sprzeciwu. Obowiązek dochowania reguł intertemporalnych był jednak podnoszony w kontekście dopuszczalności zaskarżenia decyzji administracyjnej do NSA (por. M. Bogusz, *Zaskarżenie*…, s. 151-152).

W podsumowaniu powyższych ustaleń i w uwzględnieniu poglądów wykształconych na tle skargi[1118] (zwłaszcza na skargi na decyzję[1119]), jak i na tle sprzeciwu[1120], zdecydowano się wyodrębnić następujące przesłanki dopuszczalności sprzeciwu:

1) istnienie przedmiotu zaskarżenia, czyli istnienie decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.;
2) brak wyłączenia właściwości sądu administracyjnego w sprawie, w której wydano decyzję kasacyjną;
3) zachowanie reguł intertemporalnych złożenia sprzeciwu określonych w nowelizacji z 2017 r.;
4) brak stanu *lis pendens* i brak stanu *res iudicata*;
5) posiadanie zdolności sądowej przez obie strony postępowania ze sprzeciwu oraz posiadanie zdolności procesowej przez skarżącego;
6) zachowanie terminu i trybu wniesienia sprzeciwu;
7) zachowanie wymagań formalnych oraz wymagań fiskalnych sprzeciwu jako pisma procesowego;
8) wniesienie sprzeciwu przez podmiot do tego legitymowany zgodnie z art. 64a p.p.s.a.;
9) brak wystąpienia innych przesłanek niedopuszczalności sprzeciwu, do których odwołuje się art. 58 § 1 pkt 6 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a.[1121]

Kolejność wymienienia powyższych przesłanek była częściowo inspirowana postulatami doktryny, która wskazuje na zasadność przyjęcia stosownej kolejności badania warunków dopuszczalności środków zaskarżenia inicjujących postępowanie sądowoadministracyjne, aczkolwiek nie wypracowała w tym względzie jednolitej i spójnej koncepcji[1122]. Ponadto, głoszone są różne koncepcje rodzajów przesłanek dopuszczalności

[1118] T. Woś [w:] *Postępowanie…*, red. T. Woś, s. 151-155; P. Kornacki, *Przesłanki dopuszczalności skargi* [w:] *Skarga na przewlekłość postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, LEX; G. Łaszczyca, *Przesłanki dopuszczalności skargi na postanowienie administracyjne* [w:] G. Łaszczyca, *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2012, LEX; R. Suwaj, *Środki ochrony prawnej służące przeciwdziałaniu bezczynności administracji w postępowaniu przed sądami administracyjnymi* [w:] *Sądowa ochrona przed bezczynnością administracji publicznej*, Warszawa 2014, LEX; H. Knysiak-Moczyk, *Przesłanki dopuszczalności skargi kasacyjnej* [w:] *Skarga kasacyjna…*, LEX.

[1119] M. Bogusz, *Zaskarżenie*…, s. 73, P. Górecki, *Przesłanki*…, s. 113 – 116.

[1120] J.G. Firlus [w:] *Postępowanie*…, red. H. Knysiak-Sudyka, s. 216-221; J. Wilczyński, *Sądowoadministracyjne*…, s. 280-281.

[1121] Do innych przyczyn niedopuszczalności sprzeciwu można zaliczyć wymóg ustanowienia pełnomocnika do doręczeń w przypadkach określonych w art. 299 § 2 i § 3 p.p.s.a. (J.G. Firlus [w:] *Postępowanie*…, red. H. Knysiak-Sudyka, s. 220).

[1122] Por. np. *Ibidem*, s. 103; P. Brzozowski, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 26 listopada 2008 r., I OSK 1401/08*, GSP-Prz.Orz. 2009, nr 1, s. 21; B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego...,* s. 180-218. Przykładowo, brak właściwości sądu administracyjnego powoduje, że bezprzedmiotowe staje się

zaskarżenia czy środków zaskarżenia, w tym przesłanek dopuszczalności skargi, które można odnieść do sprzeciwu[1123]. Przykładowo, pozytywne (dodatnie) przesłanki procesowe muszą zaistnieć, aby sprzeciw uznać za dopuszczalny i rozpoznany, zaś negatywne ujemne (tzw. przeszkody procesowe) czynią go niedopuszczalnym i niepodlegającym rozpoznaniu – wobec tego widać, że zaistnienie przesłanki pozytywnej wymaga w „odbiciu logicznym" niezaistnienia analogicznej przeszkody procesowej[1124]. Rozważania ujęte w niniejszym rozdziale nawiązują do podziału na przesłanki bezwzględne, czyli takie, które nie podlegają konwalidacji (sanacji) przez skarżącego czy sąd i bezwarunkowo zamykają drogę do merytorycznego rozpoznania sprzeciwu (nieusuwalne), oraz na przesłanki względne, które – pomimo ich niezachowania – mogą na warunkach określonych w p.p.s.a. podlegać tej konwalidacji (usunięciu)[1125]. Trzeba jednak zastrzec wyraźnie, że każda przesłanka dopuszczalności sprzeciwu – zarówno względna, jak i bezwzględna – jest badana przez sąd administracyjny rozpoznający sprzeciw i brana za podstawę orzekania *ex officio*, z urzędu[1126]. Kryterium podziału na przesłanki względne i bezwzględne nie odbiera poszczególnym przesłankom równorzędności w tym znaczeniu, że muszą być spełnione kumulatywnie[1127] – jeżeli którakolwiek z przesłanek nie zostanie zachowana, wówczas sprzeciw nie będzie dopuszczalny, podobnie jak niedopuszczalne stanie się rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy sądowoadministracyjnej. Pomimo tych podobieństw, przesłanki dopuszczalności sprzeciwu tworzą grupę bardzo różnorodną – m. in. w zakresie treści rozstrzygnięcia zawartego w orzeczeniu sądu po jego stwierdzeniu, dostępnych skarżącemu środków ochrony prawnej[1128],

badanie zdolności sądowej stron czy legitymacji do złożenia skargi (B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego...,* s. 180-218).

[1123] Por. np. P. Spławiński, *Aspekty procesowe odrzucenia skargi przez Naczelny Sąd Administracyjny*, GSP 2000, t. VII, s. 471-472; por. również: H. Knysiak-Molczyk, *Klasyfikacje przesłanek dopuszczalności skargi kasacyjnej* [w:] H. Knysiak-Molczyk, *Skarga kasacyjna*…, LEX.

[1124] M. Bogusz, *Zaskarżenie*…, s. 70.

[1125] Por. P. Spławiński, *Aspekty procesowe…*, s. 472; G. Łaszczyca, *Przesłanki…,* LEX; W. Siedlecki, *Postępowanie*…, s. 90; J. A. Wilk, K. Z. Wilk, *Formalne przesłanki dopuszczalności skargi sądowej wniesionej na decyzję organu podatkowego*, „Annales UMCS" 2016, vol. 1, s. 256; Z. Resich [w:] J. Jodłowski, Z. Resiach, J. Lapierre, T. Misiuk-Jodłowska, *Postępowanie…*, s. 53.

[1126] Postępowaniu sądowoadministracyjnemu obca jest konstrukcja reprezentowanego w niektórych ujęciach doktrynalnych procesualistów podziału na przesłanki dopuszczalności merytorycznemu rozpoznania powództwa na przesłanki względne (brane pod uwagę na zarzut pozwanego) i przesłanki bezwzględne (brane pod uwagę z urzędu) – por. P. Spławiński, *Aspekty procesowe…*, s. 472; Z. Resich, *Przesłanki*…, s. 96; W. Siedlecki, *Postępowanie*…, s. 90-91).

[1127] M. Bogusz, *Zaskarżenie* …, s. 73; P. Górecki, *Przesłanki*…, s. 116.

[1128] Zagadnienie zaskarżalności postanowień o odrzuceniu sprzeciwu zostanie poruszone w rozdziale piątym, niemniej antycypując zawarty w nim wywód, można wspomnieć, że od postanowień wydanych na podstawie art. 58 § 1 pkt 2–4 i art. 220 § 3 p.p.s.a. przysługuje zażalenie, z kolei od pozostałych orzeczeń odrzucających skargę lub sprzeciw – skarga kasacyjna (art. 173 § 1 i art. 194 § 1 pkt 1a p.p.s.a.). Ważne jest wobec tego poprawne wskazanie przez sąd przyczyny niedopuszczalności sprzeciwu, zwłaszcza w kontekście zbiegu podstaw do odrzucenia sprzeciwu i jego konsekwencji w zakresie dostępnych w p.p.s.a. środków odwoławczych (por. na tle

wpływu na stopień wadliwości zapadłego orzeczenia lub przeprowadzonego postępowania ze sprzeciwu.

Przedmiotem niniejszego rozdziału jest charakterystyka przesłanek dopuszczalności sprzeciwu i określenie skutków ich niezachowania na etapie wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego[1129]. Szczegółowemu omówieniu nie będą podlegać jednak zagadnienia istnienia decyzji kasacyjnej i legitymacji do wniesienia sprzeciwu, bo stanowiły one przedmiot odpowiednio – drugiego i trzeciego rozdziału. Niniejszy rozdział dotyczy przesłanek pozostałych – co podkreśla jego tytuł. W rozdziale pozostałe przesłanki zostały omówione według zaproponowanej powyżej kolejności. Ponadto, w podrozdziale ósmym zarysowano zagadnienie nadużycia prawa procesowego w kontekście dopuszczalności sprzeciwu – czyli zagadnienie nadużycia prawa do sprzeciwu, a w podrozdziale dziewiątym, w osobnym podrozdziale zdecydowano się omówić zagadnienie wpływu równoległego biegu postępowania administracyjnego na dopuszczalność sprzeciwu, przy czym pod rozwagę zostanie wzięte zarówno postępowanie nadzwyczajne w przedmiocie kontroli decyzji kasacyjnej, jak i ponowne postępowanie, które będzie się toczyć po wydaniu decyzji kasacyjnej. Podrozdział ostatni zawiera wnioski z poczynionych rozważań.

4.2. Przesłanka braku wyłączenia właściwości sądu administracyjnego

Przepis art. 58 § 1 p.p.s.a. jako pierwszą przesłankę odrzucenia skargi wskazuje brak właściwości pionu sądownictwa administracyjnego. Hipoteza normy prawnej powołanego przepisu zostanie spełniona w jednej z trzech sytuacji: 1) gdy skarga dotyczy aktu lub czynności nieobjętych zakresem właściwości sądu administracyjnego zgodnie z art. 3 § 2 i 3 oraz art. 4 p.p.s.a., 2) gdy skarga została wniesiona w sprawie wyłączonej z zakresu właściwości tego sądu zgodnie z art. 5 p.p.s.a. lub 3) gdy skarga została wniesiona w sprawie podlegającej kognicji sądu powszechnego[1130]. Regulację art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a. należy odczytywać z

skargi: P. Polak, *Zdolność sądowa podmiotu uznanego za wykreślony z Krajowego Rejestru Sądowego - glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23.11.2021 r., I OZ 466/21*, „Glosa" 2022, nr 3, s. 114-115).

[1129] Zagadnienia dotyczące wpływu przesłanek procesowych na instytucje nieważności, wznowienia czy umorzenia postępowania zostaną omówione w rozdziale piątym. W niniejszym rozdziale zostaną omówione skutki procesowe stwierdzenia niedopuszczalności sprzeciwu na etapie wstępnym.

[1130] Wyrok NSA z 7.06.2024 r., III OSK 2867/22, LEX nr 3749739; por. również m. in. M. Bogusz, *Granice przedmiotowe prawa do sądu…*, s. 355-364; M. Miłosz, *Glosa do wyroku NSA z dnia 30 października 2008 r., I OSK 951/08*, GSP-Prz.Orz. 2010, nr 3-4, s. 58; M. Jaśkowska, *Konstytucyjnoprawne podstawy sądownictwa powszechnego i administracyjnego oraz delimitacja właściwości tych sądów* [w:] *Aktualne problemy rozgraniczenia…*, s. 20-32; R. Hauser, A. Kabat, *Właściwość sądów administracyjnych*, RPEiS 2004, z. 2, s. 25-27; M. Kowalski, *Sądowa kontrola administracji – źródła standardu międzynarodowego i strukturalne systemy jego realizacji* [w:] *O prawach człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Romana Wieruszewskiego*, red. G.

uwzględnieniem art. 58 § 4 p.p.s.a., z którego wynika, że nie można odrzucić skargi z przyczyny braku właściwości sądu administracyjnego, jeżeli w tej sprawie sąd powszechny uznał się za niewłaściwy[1131].

Należy rozważyć, czy przepis art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a. stosuje się do sprzeciwu od decyzji na mocy odesłania zawartego w art. 64b § 1 p.p.s.a. Przecząco w tej kwestii wypowiedział się J. Wilczyński, według którego sprawa kontroli decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. „zawsze należy do właściwości sądu administracyjnego", wobec czego nie jest możliwe odrzucenie sprzeciwu z powołaniem na art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a. w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a.[1132] Pogląd ten wydaje się dyskusyjny. Zastosowanie w sprawie ze sprzeciwu analizowanej regulacji, nie jest *a limine* wykluczone, chociaż należeć będzie do rzadkości[1133]. Nie można wykluczyć, że decyzja, której podstawą prawną jest art. 138 § 2 k.p.a., będzie zaskarżalna do sądu powszechnego[1134], lub będzie podlegać wyłączeniu spod kognicji sądów administracyjnych zgodnie z art. 5 pkt 4 – 5 p.p.s.a. albo przepisem szczególnym.

Baranowska, A. Gliszczyńska-Grabias, A. Hernandez-Połczyńska, K. Sękowska-Kozłowska, Warszawa 2017, s. 332; K. Małysa-Ptak, *Kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez sądy powszechne*, Warszawa 2019, s. 494-495; M. Sawicka, *Prawo do sądu w sprawie administracyjnej na tle unormowań Konstytucji RP*, SPu 2014, nr 25, s. 257; A. Zieliński, *Prawo do sądu a struktura sądownictwa*, PiP 2003, nr 4, s. 21; P. Razowski, *Niedopuszczalność drogi sądowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2015, *passim*.

[1131] Por. M. Romańska, *Formy ochrony prawnej udzielanej przez sądy powszechne i administracyjne oraz wybrane problemy negatywnych sporów kompetencyjnych między tymi sądami*, GSP 2023, nr 1, s. 11-30; Z. Kmieciak, *Gwarancje proceduralne jednostki w postępowaniu sądowoadministracyjnym – kierunki rozwoju*, ZNSA 2021, nr 1-2, s. 100-101.

[1132] J. Wilczyński, *Sądowoadministracyjne…*, s. 281.

[1133] Z tej przyczyny w pracy przedmiotową przesłankę określono według konwencji negatywnej (jako „brak wyłączenia właściwości sądów administracyjnych"), a nie – pozytywnej (np. jako „właściwość sądów administracyjnych").

[1134] Por. np. postanowienie NSA z 20.08.2020 r., I OSK 1983/18, LEX nr 3157762; postanowienie WSA w Warszawie z 9.03.2018 r., II SA/Wa 181/18, LEX nr 2746006; postanowienie WSA w Warszawie z 15.03.2023 r., II SA/Wa 396/23, LEX nr 3767159; por. również M. Majak [w:] *Prawo o postępowaniu…*, red. A. Skoczylas, P. Szustakiewicz, s. 184. Sprzeciwem zaskarżono orzeczenie Centralnej Komisji Lekarskiej o uchyleniu orzeczenia rejonowej komisji lekarskiej i przekazaniu do ponownego rozpatrzenia sprawy ustalenia zdolności do pracy funkcjonariusza zwolnionego ze służby, w celu określenia grupy inwalidzkiej. Sąd odrzucił sprzeciw na mocy art. 58 § 1 pkt 6 i § 3 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a., argumentując, że podstawą zaskarżonych sprzeciwem orzeczeń Centralnej Komisji Lekarskiej był przepis szczególny, tj. art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. o komisjach lekarskich podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 310 z późn. zm.), który wyłącza zastosowania art. 138 § 2 k.p.a. Dodatkowo sądy jednak podkreśliły, że sporne orzeczenia komisji lekarskich w sprawach funkcjonariuszy służb mundurowych, kandydatów do takiej służby oraz emerytów i rencistów są poddawane kontroli przez sądy powszechne w ramach odwołań od decyzji, wydawanych w innych postępowaniach przez organy właściwe w sprawach odszkodowawczych lub emerytalno-rentowych. Podkreślono: „Orzeczenia z tej drugiej grupy mają wyłącznie charakter orzeczeń wstępnych. Jako jedną z przesłanek ustalenia prawa do określonych świadczeń, ich zakresu i wysokości. (…) nie podlegają one zaskarżeniu do sądu administracyjnego, gdyż sprawy orzekania o inwalidztwie i związku schorzeń ze służbą nie należą do jego właściwości", a zatem – jak skonkludowano – „i z tej przyczyny sprzeciw podlegałby odrzuceniu". Jednocześnie zważyć należy na fakt, iż art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a. nie został przytoczony przez sądy w podstawach prawnych postanowień o odrzuceniu sprzeciwu.

Wobec powyższego, należy przyjąć, że badanie dopuszczalności sprzeciwu powinno obejmować ocenę, czy sprawa należy do właściwości sądów administracyjnych zgodnie z art. 58 § 1 pkt 1 w zw. z art. 64b § 1p.p.s.a. Podobnie uznał J.G. Firlus, przy czym Autor, odnosząc się do tej przesłanki, zaznaczył, że „przedmiot zaskarżenia sprzeciwem ma charakter wyłączny i jest nim decyzja wydana na podstawie art. 138 § 2 k.p.a."[1135]. Stwierdzenie Badacza jest oczywiście prawdziwe, jednak nie do końca relewantne w perspektywie rozważań o warunku dopuszczalności zaskarżenia, o którym stanowi 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a. Należy bowiem dokonać rozróżnienia sytuacji, w której droga sądowoadministracyjna jest w określonej sprawie *a limine* niedopuszczalna (niedopuszczalne jest wniesienie zarówna skargi, jak i wniesienia sprzeciwu), od sytuacji, w której niedopuszczalne jest zaskarżenie określonej formy działalności administracji publicznej za pomocą sprzeciwu, zaś dopuszczalne pozostaje wniesienie w sprawie skargi do sądu administracyjnego.

Tylko pierwsza z wymienionych konfiguracji podpada pod hipotezę normy prawnej z art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a., wypełnia bezwzględną (nieusuwalną) ujemną przesłankę procesową wynikającą z tego przepisu i rodzi konieczność odrzucenia środka zaskarżenia[1136] – niezależnie od tego, czy jest on skargą, czy sprzeciwem. Gdy zaś skarżący składa sprzeciw w sprawie, w której dopuszczalna jest wyłącznie skarga do sądu administracyjnego – w myśl zasady *falsa demonstratio non nocet* wniesiony „sprzeciw" ulega konwersji w skargę i podlega rozpoznaniu przez sąd na zasadach właściwych w skardze[1137].

Można rozważać[1138], czy art. 58 § 1 pkt 1 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a. stanowi podstawę prawną do odrzucenia skargi na decyzję, która nie istnieje w sensie prawnym (decyzję nieistniejącą)[1139]. Nie byłoby to jednak rozumowanie poprawne. Brak przedmiotu zaskarżenia w dacie wniesienia sprzeciwu należy traktować jako „inną przyczynę niedopuszczalności" w rozumieniu art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. Zakresem zastosowania art. 58 § 1 pkt 6 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a. każdy przypadek nieistnienia decyzji, w tym decyzji kasacyjnej: zarówno wtedy, gdy sporna „decyzja" nie posiadała cech decyzji administracyjnej lub została wydana w nieistniejącym postępowaniu, jak i wtedy, gdy skarżona decyzja miała charakter decyzji

[1135] J.G. Firlus [w:] *Postępowanie*…, red. H. Knysiak-Sudyka, s. 219.
[1136] P. Razowski, *Niedopuszczalność drogi…*, s. 349-356.
[1137] Podobnie: J. Wilczyński, *Sądowoadministracyjne*…, s. 281. Zjawisko konwersji środka zaskarżenia omówiono podrozdział 4.7.1 niniejszego rozdziału.
[1138] Tak np. w kontekście zagadnienia postanowienia nieistniejącego: G. Łaszczyca, *Przesłanki…* [w:] G. Łaszczyca, *Postanowienie…,* LEX; por. również podstawy prawne orzeczeń odrzucających skargi, np.: postanowienie WSA w Rzeszowie z 28.04.2006 r., II SA/Rz 428/05, LEX nr 2211219; postanowienie WSA w Opolu z 22.10.2012 r., II SA/Op 401/12, LEX nr 1348503.
[1139] Por. podrozdział 2.5 w rozdziale drugim.

administracyjnej, lecz przed wniesieniem skargi lub sprzeciwu została usunięta z obrotu prawnego[1140].

4.3. Przesłanka zachowania reguł intertemporalnych wniesienia sprzeciwu od decyzji kasacyjnej

Wyodrębnienie daty wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego jako przesłanki dopuszczalności sprzeciwu wiąże się ze specyfiką omawianego środka zaskarżenia: w przeciwieństwie do skargi nie istniał on w dotychczasowej tradycji systemu środków uruchamiających sądowoadministracyjną kontrolę działalności administracji publicznej, a został do niego włączony na mocy nowelizacji z 2017 r.[1141] Wobec tego, po stronie ustawodawcy spoczywał obowiązek zakreślenia momentu (daty), do którego decyzja kasacyjna powinna być zaskarżona skargą, a od którego – sprzeciwem.

Odpowiedź na powyższe zagadnienia przynoszą reguły intertemporalne[1142] ujęte w art. 17 ust. 1 i art. 18 ustawy nowelizującej. Przepis art. 17 ust. 1 stanowi, że: „Do postępowań przed sądami administracyjnymi, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 9, w brzmieniu dotychczasowym”[1143], zaś w art. 18 termin wejścia w życie nowelizacji z 2017 r. określono na dzień 1 czerwca 2017 r.

Z art. 17 ust. 1 *a contrario* w zw. z art. 18 nowelizacji z 2017 r. należy wyprowadzić wniosek, że sprzeciw jest dopuszczalnym środkiem zaskarżenia w przypadku wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego z dniem 1 czerwca 2017 r. lub z dniem późniejszym[1144]. Prawodawca powiązał w art. 17 ust. 1 ustawy nowelizującej skutek prawny w

[1140] Postanowienie WSA w Rzeszowie z 28.04.2006 r., II SA/Rz 428/05, LEX nr 2211219.
[1141] Przed wejściem w życie nowelizacji z 2017 r. decyzje wydane na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. były zaskarżalne skargą (por. podrozdział 1.4.3 w rozdziale pierwszym).
[1142] Przez pojęcie „reguł intertemporalnych” należy rozumieć: „normy, przepisy, metanormy (metaprzepisy) lub ogólnie – jako reguły prawne służące rozgraniczaniu czasowych zakresów zastosowania i normowania reżimów dawnego i nowego prawa oraz określaniu wpływu nowej regulacji na stany faktyczne, stosunki prawne oraz skutki prawne powstałe i trwające pod rządami dotychczasowej regulacji” (M. Kamiński, *Reguły intertemporalne w prawie administracyjnym* [w:] M. Kamiński, *Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2011, LEX).
[1143] Jak się zdaje, w przypadku art. 17 ust. 1 ustawy nowelizującej pojęcie „postępowania przed sądem administracyjnym” należy interpretować synonimicznie z pojęciem „postępowanie sądowoadministracyjne”, chociaż nie jest to do końca precyzyjne, ponieważ postępowanie sądowoadministracyjne obejmuje także postępowanie wywołanie wniesieniem sprzeciwu, które toczy się przed organem (por. podrozdziały 1.7.3 i 5.1).
[1144] Podobnie orzekł NSA: „Instytucja sprzeciwu od decyzji (…) ma zastosowanie do postępowań przed sądami administracyjnymi wszczętych po 1 czerwca 2017 r.” (postanowienie NSA z 26.10.2017 r., II OZ 1206/17, ONSAiWSA 2018, nr 6, poz. 118). Stanowisko NSA można jednak doprecyzować i wskazać, że instytucja sprzeciwu ma zastosowanie do postępowań sądowoadministracyjnych wszczętych już od dnia wejścia w życie nowelizacji z 2017 r., czyli w dniu 1 czerwca 2017 r., lub po tym dniu.

postaci dopuszczalności sprzeciwu z momentem (datą) „wszczęcia" postępowania sądowoadministracyjnego[1145]. Sprzeciw jest zatem dopuszczalny, jeżeli został złożony w dniu 1 czerwca 2017 r. lub po tej dacie. Z brzmienia art. 17 ust. 1 ustawy nowelizującej wynika, że data wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego jest wyłączną determinantą intertemporalnej dopuszczalności sprzeciwu i – równocześnie – niedopuszczalności wniesienia skargi na decyzję wydaną na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. Dla ustalenia dopuszczalności sprzeciwu obojętne pozostają takie okoliczności jak: data wszczęcia postępowania administracyjnego bądź data wydania lub doręczenia stronie decyzji[1146]. Oczywiste jest jednak, że w przypadku wydania decyzji kasatoryjnej po dniu 1 czerwca 2017 r. zawsze stosuje się przepisy p.p.s.a. o sprzeciwie, ponieważ postępowanie sądowoadministracyjne może zostać wszczęte dopiero po wejściu do obrotu prawnego decyzji kasacyjnej[1147].

Przepis art. 17 ust. 1 ustawy nowelizującej nie określił rygoru niedostosowania środka zaskarżenia do daty wejścia w życia nowelizacji z 2017 r. W świetle ustawy nowelizującej sąd powinien zbadać złożony po dniu 1 czerwca 2017 r. środek zaskarżenia przeciwko decyzji kasacyjnej pod kątem przesłanek dopuszczalności sprzeciwu i rozpoznać, stosując przepisy o sprzeciwie, nawet wówczas, gdy skarżący nazwał błędnie ów środek zaskarżenia „skargą", a nie „sprzeciwem"[1148]. Jeżeli z kolei skarżący usiłował wnieść sprzeciw przed datą 1 czerwca 2017 r. przeciwko decyzji kasacyjnej, to tak błędnie określony środek zaskarżenia należało zbadać pod kątem dopuszczalności skargi i rozpoznać jak skargę. Niespełnienie analizowanej przesłanki daty wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego nie skutkuje zamknięciem

[1145] W. Chróścielewski stwierdza, że datą wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego ze skargi jest „dzień złożenia skargi przez uprawniony podmiot" (W. Chróścielewski, *Wszczęcie postępowania…*, s. 64; podobnie: J. Borkowski, *Glosa do uchwały NSA z dnia 7 kwietnia 2008 r., II FPS 1/08*, OSP 2008, nr 9, poz. 91). Według niektórych wypowiedzi orzeczniczych i doktrynalnych, datą wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego jest dzień doręczenia skargi organowi administracji publicznej (postanowienie WSA w Łodzi z 18.10.2018 r., III SA/Łd 874/18, LEX nr 2566101; postanowienie NSA z 24.06.2008 r., II OSK 338/08, LEX nr 506003; W. Kręcisz, W. Taras, *Glosa do wyroku NSA z dnia 4 sierpnia 2004 r., FSK 156/04*, OSP 2005, nr 3, poz. 35), ewentualnie – oddania w polskiej placówce pocztowej (art. 83 § 3 p.p.s.a.) (postanowienie NSA z 17.02.2016 r., I GZ 63/16, LEX nr 2035886; postanowienie NSA z 19.05.2016 r., II FSK 154/16, LEX nr 2064717). Datę wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego wiązano także z datą przekazania skargi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę (A. Hanusz, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 8 września 2006 r., II FZ 488/06*, OSP 2007, nr 4, poz. 45). Z kolei M. Jaśkowska uważa, że dniem wszczęcia postępowania ze sprzeciwu jest dzień doręczenia sprzeciwu organowi lub sądowi (*Eadem* [w:] *Postępowanie*…, red. M. Jaśkowska, s. 99).

[1146] Por. postanowienie WSA w Opolu z 11.01.2018 r., II SA/Op 541/17, LEX nr 2421941; wyrok WSA w Warszawie z 6.04.2018 r., VII SA/Wa 1553/17, LEX nr 2522451; wyrok WSA w Rzeszowie z 10.10.2017 r., II SA/Rz 780/17, LEX nr 2387865; wyrok WSA w Gliwicach z 4.06.2018 r., I SA/Gl 1438/17, LEX nr 2507549.

[1147] Por. wyrok WSA w Gdańsku z 9.03.2023 r., III SA/Gd 631/22, LEX nr 3516013.

[1148] Wyrok WSA w Poznaniu z 20.12.2017 r., II SA/Po 893/17, LEX nr 2422366; wyrok WSA w Krakowie z 18.06.2018 r., II SA/Kr 1453/17, LEX nr 2553377; postanowienie WSA w Krakowie z 2.10.2017 r., II SA/Kr 965/17, LEX nr 2366296; postanowienie WSA w Białymstoku z 20.10.2017 r., II SA/Bk 755/17, LEX nr 2377086; wyrok WSA w Warszawie z 6.04.2018 r., VII SA/Wa 1553/17, LEX nr 2522451; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 4.06.2018 r., I SA/Gl 1438/17, LEX nr 2507549.

skarżącemu drogi do wydania wyroku i odrzuceniem środka zaskarżenia, lecz jego konwersją[1149].

Uzupełniająco warto zauważyć, że art. 17 ust. 1 nowelizacji z 2017 r. ustala reguły intertemporalne nie tylko względem wszczynanych postępowań sądowoadministracyjnych, lecz również w zakresie kontynuacji postępowań wszczętych przed dniem 1 czerwca 2017 r. Dla poruszanych w tym miejscu zagadnień oznacza to, że jeżeli decyzji kasacyjnej została złożona skarga przed dniem 1 czerwca 2017 r., a postępowanie sądowe do dnia 1 czerwca 2017 r. nie zostało zakończone, powinno być po dniu 1 czerwca 2017 r. kontynuowane według przepisów p.p.s.a. w brzmieniu sprzed wejścia w życie nowelizacji z 2017 r., a zatem – według przepisów o skardze. W sprawie kontroli legalności decyzji kasacyjnej wszczętej przed dniem 1 czerwca 2017 r. nie dochodzi w toku sprawy do konwersji – ani środka zaskarżenia (skargi w sprzeciw), ani postępowania (postępowania ze skargi w postępowanie ze sprzeciwu)[1150].

4.4. Przesłanka braku stanu *lis pendens* i braku stanu *res iudicata*

Sąd jest zobowiązany do odrzucenia sprzeciwu, jeżeli sprawa objęta sprzeciwem pomiędzy tymi samymi stronami jest w toku (*lis pendens*) lub została już prawomocnie osądzona (*res iudicata*). Regulacja art. 58 § 1 pkt 4 p.p.s.a. w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a. znajduje odpowiednie zastosowanie do sprzeciwu wprost, bez modyfikacji[1151].

Konstrukcja *lis pendens* zabezpiecza system prawny przed istnieniem dwóch rozbieżnych orzeczeń i w tym kontekście, na potrzeby ekonomiki procesowej, antycypuje skutki wynikające ze stanu powagi rzeczy osądzonej (*res iudicata*)[1152]. Warunkiem

[1149] Nieco odmiennie: postanowienie WSA w Gdańsku z 9.03.2023 r., III SA/Gd 622/22, LEX nr 3516032. W realiach stanu tej sprawy strona, przeciwko tej samej decyzji, wniosła zarówno sprzeciw, który został odrzucony przez sąd jako niedopuszczalny na zasadzie art. 58 § 1 pkt 6 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a., a także skargę, która z kolei została uwzględniona przez sąd (wyrok WSA w Gdańsku z 9.03.2023 r., III SA/Gd 631/22, LEX nr 3516013).
[1150] Nie można podzielić motywów wyroku WSA w Rzeszowie z 10.10.2017 r., II SA/Rz 780/17, LEX nr 2387865, wyrażonych następującymi słowami: „każda skarga wniesiona na decyzję kasacyjną, która nie została rozpoznana do 30 maja 2017 r. staje się sprzeciwem od decyzji z konsekwencjami wynikającymi z art. 64e p.p.s.a.". Niezależnie od faktu, iż w cytowanym fragmencie Sąd omyłkowo pominął 31 maja, to przede wszystkim należy wskazać, że z art. 17 ust. 1 ustawy nowelizującej klarowanie wybrzmiewa norma prawna o treści przeciwnej od odczytanej przez sąd. Z analogicznych względów należy z dystansem odnieść się do sugestii, jakoby dopuszczalność wyrokowania przez sąd na podstawie art. 151a p.p.s.a. miałaby zostać uwarunkowana datą orzekania przez sąd po dniu 1 czerwca 2017 r. (wyrok WSA we Wrocławiu z 14.02.2018 r., II SA/Wr 14/18, LEX nr 2561343). W świetle art. 17 ust. 1 i art. 18 nowelizacji z 2017 r. podstawą do ustalenia reżimu rozpoznania i orzekania przez sąd nie jest data orzekania, lecz wyłącznie data wszczęcia postępowania przed sądem administracyjnym.
[1151] Postanowienie WSA w Olsztynie z 23.05.2019 r., II SA/Ol 334/19, LEX nr 2671300; J.G. Firlus [w:] *Postępowanie*…, red. H. Knysiak-Sudyka, s. 219.
[1152] J. Mucha, *Zawisłość sprawy jako przesłanka procesowa* [w:] J. Mucha, *Zawisłość sprawy w procesie cywilnym*, Warszawa 2014, LEX.

powodującym powstanie stanu *lis pendens* jest tożsamość uprzednio wszczętej sprawy sądowoadministracyjnej wywołanej sprzeciwem z tą, w której wniesiono podlegający odrzuceniu sprzeciw[1153]. Brzmienie regulacji art. 58 § 1 pkt 4 *in prinicipio* p.p.s.a. nie pozostawia żadnych wątpliwości, iż obejmuje ona identyczność skarżącego i organu, który wydał zaskarżoną decyzję kasacyjną (tożsamość podmiotowa), oraz identyczność podstawy faktycznej i prawnej przedmiotu zaskarżenia, który stanowi sporna, *in casu*, decyzja wydana na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. (tożsamość przedmiotowa)[1154]. Jeżeli którykolwiek z tych elementów nie jest zachowany, to odrzucenie sprzeciwu z powołaniem na art. 58 § 1 pkt 4 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a. jest niedopuszczalne. W szczególności nie stanowi przeszkody w rozpoznaniu sprzeciwu fakt, że przedmiotem wcześniejszego zaskarżenia do sądu była inna decyzja, w tym decyzja kasacyjna, choćby wydana w tej samej sprawie, czy bezczynności bądź przewlekłego prowadzenia postępowania administracyjnego, w którym wydano sporną inkryminowaną decyzję.

Stan litispendencji zawiązuje się z chwilą doręczenia organowi odwoławczemu, który wydał zaskarżoną decyzję kasacyjną, odpisu sprzeciwu[1155] i trwa aż do chwili uprawomocnienia się orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie wywołanej sprzeciwem[1156]. W tym okresie wyłączona jest możliwość wniesienia sprzeciwu przez ten sam podmiot na tę samą decyzję kasacyjną, a sprzeciw wniesiony później podlega odrzuceniu[1157]. Za miarodajny w zakresie ustalenia, który sprzeciw – jako złożony później – podlega odrzuceniu, należy uznać stan faktyczny istniejący w dniu wniesienia sprzeciwu[1158]. Odrzuceniu powinien podlegać np. sprzeciw wniesiony przez stronę samodzielnie w sytuacji, gdy sprzeciw od tej samej decyzji złożył w imieniu strony już uprzednio jej pełnomocnik procesowy[1159]. Jako niedopuszczalny należy także ocenić sprzeciw wniesiony przeciwko tej samej decyzji przez ten sam podmiot, choćby kolejny sprzeciw był odmiennej treści i odmiennych zarzutów[1160]. Jeżeli jednak w omawianym przypadku przed rozpoznaniem

[1153] Postanowienie WSA w Gliwicach z 3.09.2018 r., II SA/Gl 682/18, LEX nr 2539511.
[1154] *Ibidem*; por. również na tle skargi: B. Adamiak, *Przesłanki tożsamości sprawy sądowoadministracyjnej*, ZNSA 2007, nr 1, s. 8-11; postanowienie NSA z 13.09.2011 r., I GSK 1077/11, LEX nr 964643;
[1155] Tak na tle skargi: A. Hanusz, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 8 września 2006 r…*, poz. 45 i J. Borkowski, *Glosa do uchwały NSA z dnia 7 kwietnia 2008 r., II FPS 1/08*, OSP 2008, nr 9, poz. 91. Konkluzja ta jest zbieżna z rozwiązaniami przyjętymi w art. 199 pkt 1 pkt 2 k.p.c., na podstawie którego ustalono brzmienie art. 58 § 1 pkt 4 p.p.s.a. W doktrynie procesu cywilnego powstanie stanu zawisłości sprawy stanowi następstwo doręczenia odpisu pozwu pozwanemu, a nie - wniesienia pozwu do sądu (J. Mucha, *Analiza poglądów na temat pojęcia zawisłości sprawy* [w:] *Zawisłość…*, LEX).
[1156] Tak na tle skargi, np. postanowienie WSA w Lublinie z 20.10.2021 r., III SA/Lu 223/21, LEX nr 3274292.
[1157] Postanowienie WSA w Kielcach z 21.02.2019 r., II SA/Ke 786/18, LEX nr 2623615.
[1158] Tak na tle skargi np. postanowienie NSA z 26.09.2017 r., II OZ 962/17, LEX nr 2371192.
[1159] Tak odnośnie skargi: postanowienie WSA w Gliwicach z 3.10.2017 r., III SA/Gl 631/17, LEX nr 2374029.
[1160] Postanowienie WSA w Kielcach z 21.02.2019 r., II SA/Ke 786/18, LEX nr 2623615.

sprzeciwu przez wojewódzki sąd administracyjny wpłynie kolejne pismo nazwane „sprzeciwem", to przy uwzględnieniu dyrektywy *falsa demonstratio non nocet* sąd administracyjny powinien rozważyć – a w razie wątpliwości, wezwać skarżącego do wyjaśnienia – czy owo pismo skarżącego należy traktować jako kolejny sprzeciw wniesiony względem tej samej decyzji, czy jako pismo procesowe w uzupełnieniu argumentacji wcześniej wniesionego sprzeciwu[1161].

Stan zawisłości sprawy ustępuje z momentem jej prawomocnego zakończenia i wówczas dopuszczalność zainicjowania postępowania sądowoadministracyjnego należy zbadać pod kątem wystąpienia stanu powagi rzeczy osądzonej (*res iudicata*). Konstrukcja *res iudicata* jest wspólna różnym systemom procesowym, a u jej aksjologicznym uzasadnieniem jest m. in. stabilność, spójność i bezpieczeństwo obrotu prawnego[1162]. Prawomocne rozstrzygnięcie określonej sprawy kreuje zakaz ponownego jej rozpoznawania (zakaz *ne bis in idem*)[1163]. Powagi rzeczy osądzonej nie można odnosić do sytuacji, w której sprawa została zakończona orzeczeniem niemerytorycznym, np. postanowieniem sądu administracyjnego o umorzeniu postępowania ze sprzeciwu lub o odrzuceniu sprzeciwu[1164]. Stan *res iudicata* wystąpi, jeżeli uprzednio zakończona sprawa kontroli legalności decyzji kasacyjnej zakończyła się wydaniem wyroku rozstrzygającego sprawę. Omawianej przesłanki z art. 58 § 1 pkt 4 *in fine* p.p.s.a. nie wypełnia fakt uprzedniego prawomocnego wyroku zapadłego w odniesieniu do tej samej sprawy administracyjnej, lecz o innym przedmiocie zaskarżenia, np. co do innej decyzji, także kasacyjnej, postanowienia, bezczynności czy przewlekłości postępowania.

Uzupełniając wywód, należy rozważyć specyfikę stanu *res iudicata* w postępowaniach administracyjnych, w których występuje więcej niż jedna strona i w których więcej niż jedna strona wnosi sprzeciw[1165]. Gdy sprzeciw jednej ze stron został już rozpoznany i prawomocnie

---

[1161] Tak w przypadku skargi: postanowienie WSA w Warszawie z 24.04.2014 r., VI SA/Wa 37/14, LEX nr 1585718; postanowienie NSA z 26.09.2017 r., II OZ 962/17, LEX nr 2371192; por. również M. Bogusz, *Zaskarżenie*…, s. 72.

[1162] R.A. Rychter, *Istota i uzasadnienie aksjologiczne sprawy uprzednio rozstrzygniętej ostateczną decyzją jako przyczyny stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej* [w:] R.A. Rychter, *Res iudicata w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2014, LEX; K. Łuczak, *Konstrukcja rei iudicatae decyzji administracyjnej (w Kodeksie postępowania administracyjnego)*, KPP 2012, nr 4, s. 101; M. Zwierz *Zakaz ne bis in idem w prawie administracyjnym*, Warszawa 2019, s. 199 [praca doktorska niepublikowana].

[1163] M. Rogalski, *Elementy wspólne stanu powagi rzeczy osądzonej i zakazu ne bis in idem* [w:] M. Rogalski, *Przesłanka powagi rzeczy osądzonej w procesie karnym*, Kraków 2005, LEX, pkt 2.

[1164] Tak na tle sprzeciwu: wyrok NSA z 8.01.2019 r., II OSK 3409/18, LEX nr 2608317; tak na tle skargi: T. Woś *Komentarz do art. 171* [w:] *Prawo o postępowaniu…*, red. T. Woś, LEX, pkt 5; postanowienie WSA w Warszawie z 1.09.2005 r., II SA/Wa 73/05, LEX nr 874211; postanowienie WSA w Warszawie z 9.09.2014 r., V SA/Wa 1388/14, LEX nr 2119717.

[1165] Strony postępowania administracyjnego mogą wnieść sprzeciw wspólnie na zasadzie art. 51 p.p.s.a. (np. gdy reprezentują tożsame stanowisko w sprawie), a jeżeli nie wnoszą sprzeciwu wspólnie (np. z uwagi na rozbieżne stanowiska i sporne interesy w sprawie) to przed ryzykiem istnienia wyroków o odmiennej treści powinna uchronić

uwzględniony, to wówczas wystąpi przesłanka niedopuszczalności sprzeciwu strony, która wniosła sprzeciw jako druga, przy czym będzie ona związana z brakiem (nieistnieniem) przedmiotu zaskarżenia i podlegać będzie pod hipotezę normy prawnej z art. 58 § 1 pkt 6 w zw. z 64b § 1 p.p.s.a. – a nie ze stanem *res iudicata*[1166]. Zastosowanie konstrukcji powagi rzeczy osądzonej można rozważać do przypadków, gdy sprzeciw jednej ze stron postępowania administracyjnego został już prawomocnie oddalony, a sprzeciw wnosi inna strona postępowania administracyjnego. Rozwiązanie tego zagadnienia nie jest jednoznaczne.

W przypadku postępowania wywołanego wniesieniem skargi na tle art. 58 § 1 pkt 4 *in fine* p.p.s.a. w doktrynie i judykaturze zarysowała się rozbieżność w ocenie, czy objęta nim przeszkoda procesowa wynikająca ze stanu *res iudicata* dotyczy tożsamości sprawy sądowoadministracyjnej w ujęciu jedynie przedmiotowym, czy podmiotowo-przedmiotowym. Za pierwszym rozwiązaniem optuje T. Woś, zdaniem którego w art. 58 § 1 pkt 4 p.p.s.a. zawarte zostały dwie odrębne przesłanki odrzucenia skargi: pierwsza występuje, gdy „sprawa objęta skargą pomiędzy tymi samymi osobami pozostaje w toku", zaś druga – gdy „sprawa została już prawomocnie osądzona" – nie wprowadza już wymogu tożsamości stron[1167]. Przy aprobacie poglądu T. Wosia należałoby uznać, iż odrzuceniu powinien podlegać sprzeciw od tej samej decyzji kasacyjnej, który został już prawomocnie oddalony przez sąd administracyjny w postępowaniu wszczętym z inicjatywy innego podmiotu. Za wyłącznie przedmiotowym charakterem przesłanki *res iudicata* w postępowaniu ze sprzeciwu mógłby przemawiać argument, że gdy decyzja kasacyjna już raz była przedmiotem kontroli sądu, to jej ponownie z inicjatywy kolejnej strony jest niezasadne, skoro sąd już raz ocenił istnienie przesłanek do wydania decyzji kasacyjnej (art. 64e p.p.s.a.) i stwierdził brak naruszenia art. 138 § 2 k.p.a. (art. 151a § 1 i 2 p.p.s.a.). Można wywodzić, że skoro decyzja kasacyjna ma wyłącznie procesowy charakter decyzji kasacyjnej, nie tworzy praw i materialnych obowiązków stron, to powtórne inicjowanie jej kontroli jest zbędne, a wszystkie strony będą mieć prawo zaskarżenia decyzji wydanej w ponownym postępowaniu administracyjnym. Takie wnioskowanie jest jednak zawodne. Taka interpretacja byłaby jednak zawodna. Decyzja kasacyjna – mimo że nie nakłada praw i obowiązków materialnoprawnych na strony – to jednak wywiera skutki na ich sytuację

ich instytucja połączenia sprzeciwów do wspólnego rozpoznania (tak na tle skargi J.G. Firlus [w:] *Postępowanie*…, red. H. Knysiak-Sudyka, s. 117).

[1166] M. Romańska, *Skutki dla postępowania sądowoadministracyjnego* [w:] *Skuteczność orzeczeń sądów administracyjnych*, Warszawa 2010, LEX, pkt 2; M. Bogusz, *Zaskarżenie*…, s. 151.

[1167] T. Woś, *Prawomocność orzeczeń sądu administracyjnego*, PPP 2007, nr 5, s. 37, 60-62, aprobowany np. w postanowieniu WSA w Gliwicach z 20.04.2010 r., III SA/Gl 773/10, LEX nr 669237. Zbieżne z poglądem T. Wosia stanowisko wygłosił P. Górecki (*Przesłanki*…, s. 124), S. Fundowicz (*Zasada skargowości*…, s. 138-139), a początkowo także M. Bogusz (*Zaskarżenie*…, s. 150-151), od którego Autor jednak odstąpił w późniejszym opracowaniu (M. Bogusz, *Powaga rzeczy osądzonej…*, s. 95-98).

prawną: po pierwsze, w wymiarze procesowym (poprzez przedłużenie postępowania administracyjnego), a po drugie, pośrednio może w przyszłości oddziaływać na ukształtowanie sytuacji materialnoprawnej z uwagi na wskazania przedmiotowe, które zawiera uzasadnienie decyzji kasacyjnej, a które „przenikają" do ponownego postępowania administracyjnego (art. 138 § 2 zdanie drugie i § 2a k.p.a.)[1168]. Dodatkowo trzeba pamiętać, że sporządzenie uzasadnienia wyroku oddalającego sprzeciw następuje jedynie na wniosek, a nie z urzędu[1169]. Oddalenie sprzeciwu nie musi więc oznaczać, że decyzja kasacyjna jest wolna od naruszenia art. 138 § 2 k.p.a., ponieważ sąd mógł oddalić sprzeciw *a limine* bez oceny istnienia przesłanek do wydania decyzji kasacyjnej, np. wobec braku legitymacji skarżącego[1170]. Strona postępowania administracyjnego ma prawo do reprezentacji swojego (własnego, indywidualnego) interesu prawnego przed sądem, a fakt uprzedniego wykonania tego uprawnienia przez inny podmiot nie stanowi wystarczającej przyczyny, aby zamykać jednostce drogę do sądu (art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP)[1171]. W konsekwencji tych rozważań należy podsumować, że zastosowanie rygoru odrzucenia sprzeciwu z powodu stanu powagi rzeczy osądzonej dotyczy zarówno przedmiotowej, jak i podmiotowej tożsamości sprawy, czyli wniesienia sprzeciwu od tej samej decyzji kasacyjnej przez ten sam podmiot, którego sprzeciw został już prawomocnie oddalony[1172].

Uzupełniająco należy wskazać, że przeszkody procesowe przewidziane w art. 58 § 1 pkt 4 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a. mają charakter bezwzględny, powodują niedopuszczalność sprzeciwu, bez możliwości ich konwalidacji przez sąd lub skarżącego[1173].

[1168] Por. podrozdziały 2.3.1 i 2.3.2 w rozdziale drugim. Nawet w razie przyjęcia, że wskazania przedmiotowe nie mają charakteru wiążącego, to wywierają one wpływ na dalszy bieg postępowania administracyjnego, mogą doprowadzić do jego niezasadnego przedłużenia bądź mogą się przełożyć na wadliwe załatwienie sprawy w ponownym postępowaniu administracyjnym.

[1169] Art. 141 § 2 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a. – *vide*: podrozdział 5.4.2 w rozdziale piątym.

[1170] Por. podrozdział 3.5 w rozdziale trzecim.

[1171] W postępowaniu sądowoadministracyjnym ze skargi potencjalny problem zaskarżenia tej samej decyzji przez różne podmioty rozwiązuje interpretacja, według której stan powagi rzeczy osądzonej w aspekcie podmiotowym rozciąga się, z mocy art. 12 p.p.s.a., nie tylko na strony, lecz także na uczestników, w tym wskazane w art. 33 § 1 p.p.s.a. inne strony postępowania administracyjnego, które nie zaskarżyły decyzji administracyjnej (por. szerzej: W. Piątek, *Powaga rzeczy osądzonej jako przesłanka procesowa* [w:] *Powaga rzeczy osądzonej wyroku sądu administracyjnego*, Warszawa 2015, Legalis.). Dzięki tej interpretacji prawo do sądu jest wykonywane przez wszystkie podmioty mające interes prawny w sprawie w ramach postępowania uruchomionego ze skargi jednego z podmiotów. Pomaga to uniknąć się niekorzystnego, z perspektywy ekonomii procesowej i spójności systemu prawa, multiplikowania postępowań, w tym sytuacji, w której jeden podmiot raz brałby udział w postępowaniu sądowoadministracyjnym jako uczestnik, a następnie – w razie oddalenia skargi – samodzielnie usiłował wnieść skargę. W postępowaniu ze sprzeciwu przyjęcie tego rozwiązania jest jednak niemożliwe z uwagi na art. 64b § 3 p.p.s.a., który wyłącza zastosowanie art. 33 p.p.s.a. (por. podrozdział 5.3.4 w rozdziale piątym).

[1172] Wyrok NSA z 8.01.2019 r., II OSK 3409/18, LEX nr 2608317.

[1173] *Ibidem*.

4.5. Przesłanka posiadania zdolności sądowej przez obie strony postępowania ze sprzeciwu od decyzji kasacyjnej oraz posiadania zdolności procesowej przez skarżącego

Kolejna przesłanka dopuszczalności sprzeciwu wiąże się z zagadnieniami zdolności sądowej i zdolności procesowej. W pierwszej kolejności warto podkreślić potrzebę rozróżnienia obu wskazanych zagadnień od konstrukcji legitymacji do wniesienia sprzeciwu, która stanowi przedmiot rozważań zawartych w trzecim rozdziale niniejszej pracy. W przeciwieństwie do konstrukcji legitymacji do wniesienia sprzeciwu, zdolność sądowa jest niejako „oderwana od konkretnej sprawy sądowoadministracyjnej", albowiem decyduje o możliwości występowania „ogólnie" w „jakimkolwiek" postępowaniu sądowoadministracyjnym[1174]. Zdolność procesową można z kolei zdefiniować jako „możność podejmowania prawnie skutecznych czynności w toku postępowania przed sądami administracyjnymi"[1175]. Konstrukcję zdolności sądowej i zdolności procesowej określają art. 25 – 31 p.p.s.a.[1176]. Powołane przepisy znajdują wprost zastosowanie w sprawach ze sprzeciwu[1177].

Z art. 25 § 1 p.p.s.a. wynika, że zdolność sądową – zdefiniowaną w tym przepisie jako zdolność występowania przed sądem administracyjnym jako strona – posiada osoba fizyczna, osoba prawna i organ administracji publicznej, a § 2 powołanego artykułu przyznaje zdolność sądową także państwowym i samorządowym jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej oraz organizacjom społecznym nieposiadającym osobowości prawnej. Z kolei art. 25 § 3 p.p.s.a., który stanowi, że: „Zdolność sądową mają także inne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, jeżeli przepisy prawa dopuszczają możliwość nałożenia na te jednostki obowiązków, przyznania uprawnień lub skierowania do nich nakazów i zakazów, a także stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa", w sprawach ze sprzeciwu nabiera – przy uwzględnieniu art. 64a p.p.s.a. – takiego znaczenia, że jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mają zdolność sądową w sprawie ze sprzeciwu, jeżeli przepisy prawa dopuszczają ich udział jako strony postępowania, w którym wydano decyzję na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. Ze specyfiki przedmiotu zaskarżenia sprzeciwu – *a natura rei* – wynika, że zdolność sądową mogą

[1174] A. Górska, *Zdolność sądowa…*, s. 87; por. również np. W. Broniewicz, *Zdolność sądowa w postępowaniu cywilnym*, NP 1966, nr 5, s. 573; P. Kaczmarek, *Zdolność sądowa jako przesłanka procesowa* [w:] P. Kaczmarek, *Zdolność sądowa jako problem teorii prawa*, Kraków 2006, LEX.
[1175] E. Bojanowski [w:] E. Bojanowski, Z. Cieślak, J. Lang, *Postępowanie*…, s. 242.
[1176] Por. M. Romańska, *Glosa do uchwały NSA z dnia 13 listopada 2012 r., I OPS 3/12*, OSP 2014, nr 3, poz. 28.
[1177] Tak np. J.G. Firlus [w:] *Postępowanie*…, red. H. Knysiak-Sudyka, s. 220; B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie…*, s. 520.

mieć tylko organy administracji publicznej, które w świetle administracyjnego prawa procesowego i ustrojowego posiadają kompetencję do orzekania jako organy odwoławcze w postępowaniu prowadzonym na podstawie k.p.a.[1178]

Do postępowania ze sprzeciwu stosuje się przepisy o zdolności procesowej, którą art. 26 § 1 p.p.s.a. definiuje jako zdolność do czynności w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Zdolność procesową mają osoby fizyczne posiadające pełną zdolność do czynności prawnych, osoby prawne oraz organizacje społeczne i jednostki organizacyjne, określone w art. 25 p.p.s.a. Z kolei osoba fizyczna, która zgodnie z przepisami prawa cywilnego jest ograniczona w zdolności do czynności prawnych, zachowuje zdolność procesową w sprawach wynikających z czynności prawnych, których może dokonywać samodzielnie (art. 26 § 2 p.p.s.a.). Zgodnie z art. 27 – 28 p.p.s.a., osoby, które nie mają zdolności procesowej, w postępowaniu ze sprzeciwu muszą działać przez przedstawiciela ustawowego, osoby prawne i inne jednostki organizacyjne podejmują czynności w postępowaniu sądowoadministracyjne przez swoje organy albo osoby uprawnione do działania w ich imieniu[1179].

Rygor niespełnienia omawianych przesłanek dopuszczalności sprzeciwu określa stosowany z mocy art. 64b § 1 p.p.s.a. wprost, bez modyfikacji, art. 58 § 1 pkt 5 p.p.s.a.[1180] Sąd odrzuca sprzeciw, jeżeli jedna ze stron nie ma zdolności sądowej albo jeżeli skarżący nie ma zdolności procesowej, a nie działa za niego przedstawiciel ustawowy albo jeżeli w składzie organów jednostki organizacyjnej będącej stroną skarżącą zachodzą braki uniemożliwiające jej działanie. Odrzucenie sprzeciwu stanowi jednak *ultima ratio*, ponieważ z art. 58 § 2 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a. wynika, że z powodu braku zdolności sądowej jednej ze stron albo zdolności procesowej skarżącego i niedziałania przedstawiciela ustawowego lub braku w składzie organów jednostki organizacyjnej będącej skarżącym, uniemożliwiającego jego działanie, sąd odrzuci sprzeciw dopiero wówczas, gdy brak nie zostanie uzupełniony na podstawie art. 31 § 1 p.p.s.a.[1181] Tytułem przykładu, o niedopuszczalności sprzeciwu przesądza jego podpisanie przez osobę nieumocowaną do reprezentacji skarżącego, zgodnie z art. 27 i art. 28 p.p.s.a., jednakże w świetle art. 58 § 2 p.p.s.a. sąd zobowiązany jest w takiej sytuacji najpierw wezwać skarżącego, pod rygorem odrzucenia sprzeciwu, do wskazania w określonym terminie, czy

[1178] Zdolność sądową posiadają w postępowaniu sądowoadministracyjnym ze sprzeciwu organy wyższego stopnia w rozumieniu art. 17 w zw. z art. 127 § 2 k.p.a. *A priori*, zdolności sądowej w postępowaniu ze sprzeciwu nie mają organy orzekające w pierwszej instancji, np. wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, itd.

[1179] Por. Ł. Błaszczak, E. Marszałkowska-Krześ, *Przymioty procesowe stron i uczestników postępowania nieprocesowego niezbędne do dochodzenia ochrony prawnej na drodze sądowej. Wybrane zagadnienia*, „Studia Prawno-Ekonomiczne" 2015, t. XCV, s. 11–29.

[1180] Postanowienie WSA w Poznaniu z 18.09.2018 r., IV SA/Po 749/18, LEX nr 2552643.

[1181] Tak na tle skargi: postanowienie NSA z 15.05.2007 r., II FSK 261/07, LEX nr 338295.

potwierdza wniesienie sprzeciwu, i dopiero po bezskutecznym upływie terminu określonego w wezwaniu lub po uzyskaniu przeczącej odpowiedzi sprzeciw podlega odrzuceniu[1182]. Wdrażanie przez sąd procedury uzupełnienia braku sprzeciwu jest zbędne, jeżeli brak jest *a limine* nieusuwalny, czyli np. gdy sprzeciw składa podmiot nieposiadający zdolności sądowej[1183].

4.6. Przesłanka zachowania terminu i trybu wniesienia sprzeciwu od decyzji kasacyjnej

4.6.1. Termin do wniesienia sprzeciwu od decyzji kasacyjnej

Koniecznym elementem konstrukcji prawnej czynności procesowej stanowiącej środek zaskarżenia jest zastrzeżenie granic temporalnych, w jakich może być wniesiony; bez nich niemożliwe jest zapewnienie dynamiki i porządku postępowania[1184]. Skracając maksymalną długość terminów procesowych[1185], ustawodawca usiłuje zrealizować założenie aksjologiczne i prakseologiczne określonej procedury jako szybkiej i sprawnej. Ten zamysł wdraża instytucja sprzeciwu już na etapie dopuszczalności wszczęcia postępowania[1186].

Ramy czasowe dopuszczalności zaskarżenia decyzji kasacyjnej do sądu wyznacza art. 64c § 1 p.p.s.a: „Sprzeciw od decyzji wnosi się w terminie czternastu dni od dnia doręczenia skarżącemu decyzji". Termin do wniesienia sprzeciwu jest przeszło dwukrotnie, krótszy od

[1182] Tak w odniesieniu do skargi: J. P. Tarno, *Prawo o postępowaniu…*, s. 177.

[1183] Por. np. postanowienia odrzucające – z powołaniem na art. 58 § 1 pkt 5 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a. – sprzeciwy wniesione przez pozbawione osobowości prawnej i niespełniające kryteriów wymaganych w art. 25 p.p.s.a. sołectwa, w imieniu których działał sołtys (postanowienie WSA w Poznaniu z 21.12.2021 r., IV SA/Po 974/21, LEX nr 3283230; postanowienie WSA w Poznaniu z 18.09.2018 r., IV SA/Po 749/18, LEX nr 2552643; postanowienie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 12.02.2018 r., II SA/Go 1085/17, LEX nr 2443688; postanowienie WSA w Łodzi z 23.09.2022 r., II SA/Łd 596/22, LEX nr 3426408.)

[1184] M. Bogusz, *Sprawiedliwość a termin procesowy w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym*, GSP 2016, nr 1, s. 99; M. Cieślak, *Polska procedura karna…*, s. 341; A. Marekwia, *Terminy w kodeksie postępowania administracyjnego* [w:] *Patologie w administracji publicznej*, red. P.J. Suwaj, D.R. Kijowski, Warszawa 2009, LEX.

[1185] Według B. Adamiak. termin procesowy to „okres do dokonania czynności procesowej przez podmioty postępowania administracyjnego". Pojęcie to Badaczka przeciwstawia „terminowi materialnemu" pojmowanemu jako „okres, w którym nastąpić może ukształtowanie praw lub obowiązków jednostki w ramach administracyjnoprawnego stosunku materialnego" (B. Adamiak, *Glosa do wyroku NSA z dnia 26 sierpnia 1999 r., V SA 708/99*, OSP 2000, nr 9, poz. 134; por. również: W. Broniewicz, *Terminy w postępowaniu cywilnym*, NP 1971, nr 9, s. 1318-1322; M. Sorysz, *Terminy w polskim procesie cywilnym*, Warszawa 2007, s. 20; A. Bieliński, *Terminy w postępowaniu cywilnym – zagadnienia wybrane*, „Białostockie Studia Prawnicze" 2010, nr 7, s. 309-311; I. Nowikowski, *Terminy w Kodeksie postepowania karnego*, Lublin 2023, s. 26-27).

[1186] Tak np. P. Kobylski, *Sprzeciw od decyzji kasatoryjnej. Wybrane aspekty relacji między obywatelami i administracją*, „Acta Iuridica Resoviensia" 2022, nr 2, s. 138.

terminu do wniesienia skargi, który – zgodnie z art. 53 § 1 i 2 p.p.s.a. – wynosi 30 dni[1187]. Czternastodniowy termin do wniesienia sprzeciwu można potraktować jako szczególną, na tle skargi, cechę omawianego środka zaskarżenia[1188].

Termin przewidziany w art. 64c § 1 p.p.s.a. charakteryzuje się następującymi cechami: procesowy, ustawowy, określony w dniach, peremptoryjny, zawity (prekluzyjny), ustawowy, maksymalny i przywracalny[1189].

Norma prawna zawarta w 64c § 1 p.p.s.a. wiążąco określa termin do dokonania czynności procesowej przez podmiot postępowania sądowoadministracyjnego (skarżącego). W przeciwieństwie do terminu sądowego – który na podstawie art. 82 p.p.s.a. wyznacza sąd lub przewodniczący – termin ustawowy do wniesienia sprzeciwu wiążąco określono w art. 64c § 1 p.p.s.a., bez możliwości modyfikacji, zwłaszcza skrócenia czy przedłużenia w trybie art. 84 p.p.s.a.[1190] Do sprzeciwu znajduje zastosowanie art. 83 p.p.s.a., w tym zawarte w § 1 tego artykułu odesłanie do przepisów prawa cywilnego[1191]. Termin do wniesienia sprzeciwu kończy się z upływem ostatniego, czternastego dnia[1192]. Do oceny zachowania terminu do wniesienia

---

[1187] Przepisy ustaw szczególnych mogą przewidywać dłuższe lub krótsze terminy do wniesienia skargi (A. Kabat, *Komentarz do art. 58* [w:] B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, A. Kabat, *Prawo o postępowaniu…*, LEX, pkt 9). Ponadto, warto pamiętać, iż w art. 53 § 3 p.p.s.a. ustawodawca przewidział aż sześciomiesięczny termin do wniesienia skargi przez prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich lub Rzecznika Praw Dziecka, liczony od dnia doręczenia stronie rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej (czyli np. od dnia doręczenia decyzji). Jak jednak wskazano w rozdziale trzecim, właściwa interpretacja regulacji art. 64a p.p.s.a. nakazuje przyjąć, iż wniesienie sprzeciwu od decyzji kasacyjnej w sprawie innej osoby przez wymienione podmioty instytucjonalne jest wykluczone. Niemniej, warto zwrócić uwagę, że nawet wśród wypowiedzi optujących za legitymacją czynną do wniesienia sprzeciwu opartą na interesie publicznym akcentuje się, że termin z art. 53 § 3 p.p.s.a. nie ma zastosowania do sprzeciwu, a podmioty instytucjonalnej, które w cudzej sprawie indywidualnej pragną złożyć sprzeciw, muszą tego dokonać w ramach czasowych określonych w art. 64c § 1 p.p.s.a. (por.: P. Pietrasz, J. Jagielski, J. Piecha [w:] *Prawo o postępowaniu…*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, s. 518-519; postanowienie NSA z 14.12.2023 r., I OZ 583/23, LEX nr 3643086; postanowienie WSA w Warszawie z 14.09.2023 r., I SA/Wa 1400/23, LEX nr 3621742).

[1188] M.J. Czubkowska, J. Siemieniako, *Sprzeciw…*, s. 56; M. Ciemiński, Ł. Piergies, *Instytucja sprzeciwu od decyzji kasatoryjnej organu odwoławczego. Kierunek rozwoju regulacji*, „Nieruchomości@" 2021, nr III, s. 136-137.

[1189] Proponowane w rozdziale cechy terminu do wniesienia sprzeciwu nawiązują cech terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, które wyróżniła H. Knysiak-Molczyk, *Termin do wniesienia skargi kasacyjnej* [w:] *Skarga kasacyjna…*, LEX.

[1190] O braku możliwości przedłużenia terminu do wniesienia skargi por. np.: T. Lewandowski, *Glosa do postanowienia WSA z dnia 8 marca 2010 r., I SA/Op 42/10*, LEX/el. 2011 i postanowienie WSA w Gliwicach z 26.04.2010 r., III SA/Gl 1081/10, LEX nr 668680, natomiast o braku możliwości przedłużenia terminów ustawowych por. również: M. Kowalski, *Terminy w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym,* Wrocław 2013, s. 76.

[1191] Oznaczony w dniach termin z art. 64c § 1 p.p.s.a. wymaga stosowania reguł określonych w art. 111 k.c. (postanowienie WSA w Gliwicach z 25.07.2022 r., II SA/Gl 98/22, LEX nr 3369441). Zgodnie art. 111 § 2 k.c. Obliczając termin do złożenia sprzeciwu, nie należy uwzględniać dnia, w którym nastąpiło doręczenie skarżącemu decyzji kasacyjnej (postanowienie WSA w Kielcach z 31.03.2021 r., II SA/Ke 293/21, LEX nr 3158914; postanowienie WSA w Gliwicach z 14.09.2020 r., II SA/Gl 1065/20, LEX nr 3051281).

[1192] Jeżeli czternasty dzień przypada na sobotę lub dzień ustawowo wolny od pracy, to za ostatni do wniesienia sprzeciwu będzie stanowić następny dzień po dniu lub dniach wolnych od pracy art. 111 § 1 k.c. w zw. z art. 83 § 2 p.p.s.a. (postanowienie WSA w Łodzi z 30.11.2017 r., II SA/Łd 896/17, LEX nr 2401921; postanowienie WSA w Łodzi z 28.02.2020 r., II SA/Łd 89/20, LEX nr 2787854; postanowienie WSA w Poznaniu z 22.05.2018 r., IV

sprzeciwu znajdują zastosowanie przepisy art. 83 § 3 – 5 p.p.s.a.[1193] Przepisy p.p.s.a. nie uprawniają ani przewodniczącego, ani sądu, by wzywać skarżącego – pod rygorem odrzucenia sprzeciwu – do złożenia dokumentu potwierdzającego datę nadania sprzeciwu[1194].

Z brzmienia art. 64c § 1 p.p.s.a. można wysnuć wniosek, że ustawodawca wiążąco określa nie tylko 14-dniowy termin maksymalny do wniesienia sprzeciwu, ale także początek jego biegu jako dzień doręczenia skarżącemu decyzji jako termin minimalny[1195]. Wniosek ten skłania do refleksji nad konstrukcją tzw. „przedwczesności" sprzeciwu, która bywa analizowana w judykaturze głównie w dwóch sytuacjach.

Pierwszy przykład konfiguracji procesowej z problemem „przedwczesności" sprzeciwu wystąpi, gdy w terminie czternastu dni od dnia doręczenia decyzji kasacyjnej strona postępowania na podstawie art. 111 § 1 k.p.a. składa do organu odwoławczego wniosek o uzupełnienie tej decyzji co do prawa (pouczenia o prawie) do wniesienia sprzeciwu[1196].

SA/Po 469/18, LEX nr 2511288; podobnie: postanowienie WSA w Opolu z 11.01.2018 r., II SA/Op 541/17, LEX nr 2421941; postanowienie NSA z 19.03.2019 r., I OZ 246/19, LEX nr 2638215).

[1193] Z art. 83 § 3 – 5 p.p.s.a. wynika, że oddanie pisma w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, albo polskim urzędzie konsularnym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu. To samo dotyczy złożenia pisma przez żołnierza w dowództwie jednostki wojskowej albo przez osobę pozbawioną wolności w administracji zakładu karnego lub aresztu śledczego oraz przez członka załogi polskiego statku morskiego u kapitana statku. Datą wniesienia pisma w formie dokumentu elektronicznego jest określona w urzędowym poświadczeniu odbioru data wprowadzenia pisma do systemu teleinformatycznego sądu lub właściwego organu. Wątpliwości, jakie doktryna zgłaszana na tle zastosowania do skargi art. 83 § 3 p.p.s.a. w doktrynie (por. T. Woś [w:] *Postępowanie*…, red. T. Woś, s. 187; H. Knysiak-Sudyka, *Komentarz do art. 83* [w:] *Prawo o postępowaniu…*, red. T. Woś, LEX, pkt 6), nie wymagają, *de lege lata*, rozstrzygania z uwagi na wprowadzenie do p.p.s.a. regulacji art. 64c § 3 p.p.s.a. i art. 53 § 4 p.p.s.a.

[1194] Tak odnośnie skargi: A. Kurzawa, *Obowiązek potwierdzenia daty nadania skargi w postępowaniu przed sądami administracyjnymi jako przejaw nadmiernego formalizmu*, PPP 2022, nr 5, s. 85-92.

[1195] Terminy maksymalne stanowią terminy, przed których upływem dana czynność powinna być dokonana, zaś terminy minimalne to terminy, po upływie których określona czynność może zostać dokonana (M. Kowalski, *Terminy*…, s. 69-74).

[1196] Warto zauważyć, że art. 111 § 1 k.p.a. stanowi o żądaniu strony co do rozstrzygnięcia bądź co do prawa odwołania, wniesienia w stosunku do decyzji powództwa do sądu powszechnego lub skargi do sądu administracyjnego albo sprostowania zamieszczonego w decyzji pouczenia w tych kwestiach. Pojawiło się wobec tego zapatrywanie, iż brzmienie tego przepisu wyklucza możliwość żądania uzupełnienia bądź sprostowania decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a., w kwestii prawa do wniesienia sprzeciwu do sądu administracyjnego, skoro ów środek zaskarżenia nie został wymieniony w art. 111 § 1 k.p.a. (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z 24.09.2019 r., I SA/Bd 378/19, LEX nr 2727109 wraz z powołaną tamże A. Krawczyk, *Komentarz do art. 111* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz,* red. W. Chróścielewski, Z. Kmieciak, Warszawa 2019, LEX, pkt 1). Podzielić jednakże należy wyrażoną przez M. Wojtunia krytykę owego zapatrywana jako „zbyt formalistycznego" i abstrahującego od zasady ogólnej informowania (art. 9 k.p.a.), a także od treści regulacji art. 107 § 1 pkt 9 k.p.a., w której sprzeciw zaliczono do środków prawnych będących przedmiotem pouczenia w decyzji administracyjnej (M. Wojtuń, *Komentarz do art. 111* [w:] Z. Kmieciak, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks…*, LEX, pkt 2). Ponadto, przy wykładni art. 111 § 1 k.p.a. nie należy zapominać o odesłaniu zawartym w art. 64b § 1 p.p.s.a., które ma charakter nie tylko wewnętrzny, ale i zewnętrzny (por. podrozdział 1.5 w rozdziale pierwszym). W orzecznictwie i wśród Komentatorów dominuje stanowisko, iż w świetle art. 111 § 1 k.p.a. można żądać uzupełnienia lub sprostowania decyzji w zakresie prawa wniesienia sprzeciwu (por.: postanowienie WSA w Poznaniu z 17.04.2018 r., IV SA/Po 258/18, LEX nr 2522206; postanowienie WSA w Opolu z 11.01.2018 r., II SA/Op 541/17, LEX nr 2421941; A. Wróbel, *Komentarz do art. 111* [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz,

Zgodnie z art. 111 § 1b w zw. z art. 140 k.p.a. oraz art. 111 § 2 k.p.a. w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a., uzupełnienie lub odmowa uzupełnienia decyzji kasacyjnej następuje w formie postanowienia, a termin do wniesienia sprzeciwu biegnie dla strony od dnia doręczenia tego postanowienia. Na kanwie tej regulacji i poglądów judykatury o skardze na decyzję, pojawił się pogląd, iż w przypadku zgłoszenia przez stronę postępowania żądania uzupełnienia decyzji kasacyjnej, termin do wniesienia sprzeciwu rozpoczyna bieg dopiero od dnia doręczenia postanowienia rozstrzygającego o takim żądaniu, a złożenie sprzeciwu przed tą datą powoduje jego odrzucenie jako niedopuszczalnego z innych przyczyn na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. w zw. z art. 64c § 1 p.p.s.a. oraz w zw. z art. 111 § 2 k.p.a.[1197] Stanowisko to trudno pogodzić z racjami funkcjonalnymi i systemowymi. Na podstawie art. 9 k.p.a. i art. 112 k.p.a. i art. 2 Konstytucji RP należy natomiast uznać, że strona nie powinna ujemnych skutków błędów w działaniu organów, a do takich należy zaliczyć brak lub błędne pouczenie, o którego uzupełnienie wystąpiła strona[1198].

Drugi przypadek odnosi się do sytuacji, w której sprzeciw wnoszony jest przed datą doręczenia decyzji kasacyjnej stronie skarżącej. W judykaturze dała się zaobserwować praktyka odrzucenia takich sprzeciwów jako przedwczesnych na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a.[1199] Zasadzała się ona w konieczności odróżnienia skutków prawnych daty wydania i daty doręczenia decyzji administracyjnej w kontekście wejścia jej do obrotu prawnego[1200]. W orzecznictwie uważano równocześnie, że termin do wniesienia sprzeciwu jest

A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany…*, LEX, pkt 3; P. Kardasz, *Komentarz do art. 111* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 61-126…*, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, s. 325).

[1197] Por. postanowienia WSA w Poznaniu z 10.04.2018 r., IV SA/Po 262/18, LEX nr 2522361, a także z 17.04.2018 r., IV SA/Po 259/18, LEX nr 2478046; por. również powołane tamże postanowienie NSA z 6.09.2017 r., I OSK 1775/17, LEX nr 2355393.

[1198] Co ważne, orzecznictwo wyraziło pogląd, w przypadku, gdy decyzja kasacyjna zawiera pouczenie o możliwości zaskarżenia skargą, a strona wnosi o uzupełnienie decyzji co do prawa wniesienia sprzeciwu, to organ odwoławczy powinien zakwalifikować i rozpoznać ów wniosek jako wniosek o sprostowanie, a nie uzupełnienie decyzji kasacyjnej. Rozpoznanie wniosku o sprostowanie decyzji nie jest objęte hipotezą art. 111 § 2 k.p.a. i nie skutkuje wstrzymaniem rozpoczęcia biegu terminu do złożenia sprzeciwu (por. postanowienia WSA w Gliwicach z 15.11.2019 r., II SA/Gl 1238/19, LEX nr 2743428 i NSA z 3.03.2020 r., II OZ 195/20, LEX nr 2851221).

[1199] Tak np. postanowienie WSA w Łodzi z 18.05.2022 r., II SA/Łd 310/22, LEX nr 3350408; postanowienie WSA w Warszawie z 26.04.2018 r., VII SA/Wa 784/18, LEX nr 2592299, w którym sąd odrzucił na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. w zw. z art. 64b § 1 i art. 64c § 1 p.p.s.a. sprzeciw wniesiony jeden dzień przed doręczeniem decyzji skarżącemu. Analogicznie sądy odrzucały jako przedwczesne skargi wniesione przed doręczeniem skarżącemu decyzji lub postanowienia (por. wyrok NSA z 27.03.2019 r., I GSK 325/19, LEX nr 2637596; postanowienie NSA z 23.11.2017 r., I OSK 2364/17, LEX nr 2420749; wyrok NSA z 27.03.2019 r., I GSK 325/19, LEX nr 2637596; postanowienie NSA z 13.01.2023 r., I GSK 1232/22, LEX nr 3604719; postanowienie NSA z 28.10.2020 r., II OSK 2477/20, LEX nr 3090403).

[1200] Por. E. Frankiewicz, *Wydanie a doręczenie decyzji administracyjnej*, PiP 2002, nr 2, s. 70-80.

obliczany indywidualnie dla każdego skarżącego w zależności od daty doręczenia jemu (a nie innym stronom) decyzji kasacyjnej[1201].

Powyższą linię przełamało postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego, w myśl którego nie można uznać za niedopuszczalny i przedwczesny sprzeciwu jednej ze stron od decyzji wniesionego przed doręczeniem jej decyzji, jeżeli decyzja ta została już doręczona innym stronom postępowania[1202]. Sąd zasadnie dostrzegł, że decyzja wchodzi do obrotu prawnego w chwili doręczenia jej pierwszej ze stron, wobec czego nie można uznać zaskarżenia za niedopuszczalne[1203]. Za słusznością tego stanowiska przemawia gwarancyjna funkcja przepisów o doręczeniach[1204]. Dodatkowo, *ratio legis* i wartości proceduralne sprzeciwu (szybkość), czynią niezasadnym wymaganie od strony, by pomimo istnienia, wydania i wejścia decyzji kasacyjnej do obrotu prawnego i znajomości jej treści (np. dzięki innym stronom), wstrzymywała się z jej zaskarżeniem w oczekiwaniu na jej formalne (skuteczne) doręczenie, utrzymując przez dodatkowe dni czy tygodnie niepewność swojej sytuacji prawnej[1205]. Konstatacja ta implikuje konkluzję, że termin w art. 64c § 1 p.p.s.a. jest terminem maksymalnym, a nie minimalnym[1206].

Z maksymalnym charakterem omawianego terminu wiąże się jego peremptoryjność (prekluzyjność, zawitość). Jedynie przed jego upływem czynność procesowa – czyli sprzeciw – może zostać skutecznie dokonana[1207]. Upływ 14-dniowego terminu do wniesienia sprzeciwu stanowi zdarzenie prawne, które *a limine* niweczy skuteczność sprzeciwu[1208]. Uchybienie terminowi z art. 64c § 1 p.p.s.a. stanowi ujemną przesłankę procesową w sprawie ze sprzeciwu, którą sąd administracyjny jest zobligowany z urzędu uwzględnić i odrzucić sprzeciw postanowieniem wydanym na podstawie art. 58 § 1 pkt 2 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a.[1209]

[1201] Postanowienie NSA z 18.04.2018 r., II OSK 843/18, LEX nr 2481252; postanowienie WSA w Krakowie z 3.09.2018 r., II SA/Kr 772/18, LEX nr 2541168.
[1202] Postanowienie NSA z 16.02.2021 r., II OSK 246/21, LEX nr 3186813.
[1203] *Ibidem*; K. Wundziński, *Glosa do postanowienia NSA z 16.02.2021 r., II OSK 246/21*, OSP 2023, nr 9, poz. 74.
[1204] W. Sawczyn, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 16 lutego 2021 r., II OSK 246/21*, ZNSA 2022, nr 3, s. 139-140; tak też na tle skargi: postanowienie NSA z 20.12.2023 r., II OSK 2391/23, LEX nr 3657354.
[1205] Podobnie stwierdza K. Wundziński: „nie zawsze doręczenie faktyczne, dokonane zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, będzie odgrywało pierwszorzędne znaczenie. Strona może przecież powziąć wiadomość o treści wydanej decyzji w inny sposób, a następnie natychmiastowo zrealizować przysługujące jej prawo do odwołania czy do sądu. Tego rodzaju zachowanie strony nie powinno być z góry traktowane jako niedopuszczalne i zupełnie indyferentne z prawnego punktu widzenia" (*Idem*, *Glosa do postanowienia NSA z 16.02.2021 r…*, poz. 74*)*.
[1206] Postanowienie NSA z 16.02.2021 r., II OSK 246/21, LEX nr 3186813.
[1207] Zgodnie z art. 85 p.p.s.a.: „Czynność w postępowaniu sądowym podjęta przez stronę po upływie terminu jest bezskuteczna".
[1208] Por.: A. Wasilewski, *Upływ czasu jako zdarzenie prawne w prawie administracyjnym*, PiP 1966, z. 1, s. 58; A. Ziółkowska, *Kategorie temporalne…*, LEX.
[1209] Por. postanowienie NSA z 3.08.2021 r., II OZ 450/21, LEX nr 3245608.

4.6.2. Zagadnienie przywrócenia terminu do wniesienia sprzeciwu od decyzji kasacyjnej

Rygoryzm konsekwencji uchybienia terminowi łagodzi ostatnia z wyróżnionych cech terminu z art. 64c § 1 p.p.s.a., jaką jest przywracalność. Termin do wniesienia sprzeciwu podlega przywróceniu na zasadach ogólnych określonych w przepisach art. 86 – 88 p.p.s.a. Z art. 87 p.p.s.a. wynikają następujące przesłanki przywrócenia terminu: 1) upływ terminu do podjęcia czynności procesowej, której dotyczy wniosek o przywrócenie, 2) złożenie przez skarżącego pisma z wnioskiem o przywrócenie terminu, 3) zachowanie siedmiodniowego terminu od czasu ustania przyczyny uchybienia terminu, 4) uprawdopodobnienie okoliczności wskazujących na brak winy w uchybieniu terminu, 5) równoczesne z wnioskiem o przywróceniu terminu dokonanie czynności, która nie została dokonana w terminie[1210], czyli: wniesienie sprzeciwu. Ponadto, należy pamiętać o dwóch negatywnych przesłankach przywrócenia terminu: 1) przywrócenie terminu jest niedopuszczalne, jeżeli uchybienie terminu nie powoduje dla strony ujemnych skutków w zakresie postępowania sądowego[1211], 2) przywrócenie terminu jest niedopuszczalne po upływie roku od uchybionego terminu, chyba że zachodzą wyjątkowe przypadki[1212]. Literatura postuluje zasadnie, aby wykładni norm prawnych przywrócenia terminu dokonywać przez pryzmat zasady prawa do sądu[1213]. Można

[1210] Postanowienie NSA z 5.12.2012 r., II FZ 960/12, LEX nr 1240559; M. Bogusz, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 13 maja 2005 r., I OZ 437/05*, GSP-Prz.Orz. 2007, nr 1, s. 68; D. Lebowa*, Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2013 r., II OZ 974/13 (LEX nr 1398284)*, PPA 2020, nr 3, s. 227.

[1211] Przesłankę wywołania ujemnych skutków dla zainteresowanego w zakresie postępowania sądowego ustanawia art. 86 § 2 p.p.s.a., Wymóg ten, wzorowany na treści art. 168 § 2 k.p.c., rodzi, zdaniem A. Puczko, „ryzyko dokonywania przedsądu i oceny skuteczności wniesienia takiego środka przez pryzmat powodzenia wniesionej skargi" (A. Puczko, *Niedoskonałości regulacji i stosowania instytucji przywrócenia terminu jako przyczyny powstawania antywartości* [w:] *Kiedy wartość staje się antywartością – rozważania na przykładzie instytucji przywrócenia terminu w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym* [w:] *Antywartości w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2016, LEX). Wobec zgłoszonych uwag cytowanej Autorki warto zaznaczyć, że w postępowaniu cywilnym stanowczo wykluczono możliwość dokonywania oceny zasadności czynności procesowej na etapie badania i oceny wniosku o przywrócenie terminu (por. K. Piasecki, *Uchybienie i przywrócenie terminu czynności procesowej strony w sprawach cywilnych*, „Palestra" 1961, nr 5, s. 13 wraz powołanym tamże orzeczeniem Sądu Najwyższego z 30.6.1957 r., 4 CZ 88/57, NP. 1958, nr 1, s. 112). Odnosząc te refleksje do obszaru rozważań o sprzeciwie, trzeba podnieść, iż nawet oczywista bezzasadność sprzeciwu nie może być brana pod uwagę przez sąd przy ocenie wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia sprzeciwu.

[1212] O przesłance z art. 87 § 5 p.p.s.a. por. m.in. A. Nędzarek, *Wymogi procesowe wniosku o przywrócenie terminu w postępowaniu przed sądem administracyjnym*, ZNSA 2013, nr 2, s. 79-80; P. Wajda, *Instytucja przywrócenia uchybionego terminu w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, PPP 2011, nr 4, s. 45.

[1213] W. Kręcisz, *Glosa do postanowienia NSA z 19.03.2008 r., II FZ 105/08*, ATDP 2008, nr 2, s. 258–269

jednak odnotować tendencję w postrzeganiu przywrócenia terminu jako wyjątkowej instytucji prawnej[1214], zwłaszcza przy interpretacji przesłanki braku winy w uchybieniu terminowi[1215].

Judykatura do jednej z przyczyn niezawinionego uchybienia terminowi do wniesienia skargi do sądu administracyjnego zalicza błędne pouczenie w decyzji administracyjnej[1216]. Okoliczność nabrała szczególnego znaczenia wraz z wprowadzeniem instytucji sprzeciwu. Stosunkowo krótkie *vacatio legis* nowelizacji z 2017 r.[1217], w połączeniu z liczbą i wagą dokonywanych zmian legislacyjnych, sprawiło, że organy administracji publicznej nie były do niej należycie przygotowane, co skutkowało tym, że decyzje kasacyjne w dalszym ciągu zawierały pouczenia o możliwości zaskarżenia ich skargą składaną w terminie 30 dni, a nie sprzeciwem, dla którego zastrzeżono termin czternastodniowy.

W reakcji na te działania skarżących dało się zaobserwować praktykę wojewódzkich sądów administracyjnych, zgodnie z którą złożony po upływie 14-dniowego terminu środek

---

[1214] Tak np.: postanowienie NSA z 11.05.2022 r., I GZ 134/22, LEX nr 3343366; postanowienie NSA z 29.04.2014 r., I OZ 332/14, LEX nr 1459941; postanowienie NSA z 17.07.2024 r., II OZ 402/24, LEX nr 3746577; A. Bartosiewicz, R. Kubacki, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 8 sierpnia 2007 r., II FZ 400/07*, OSP 2008, nr 6, poz. 64.

[1215] Sądy administracyjne zasadniczo odmawiają przywrócenia terminu, gdy jego uchybienie jest wynikiem choćby lekkiego niedbalstwa (wyrok NSA z 3.08.2001 r., I SA/Wr 676/99, LEX nr 59218; postanowienie NSA z 17.07.2014 r., II OZ 701/14, LEX nr 1493036; postanowienie NSA z 19.02.2014 r., II OZ 156/14, LEX nr 1450960). Jeżeli strona jest reprezentowana przez pełnomocnika, skutki jego uchybień obciążają stronę. Standardy rzetelności – także przy ocenie wymogu braku winy w uchybieniu terminowi – są podwyższone w stosunku do zawodowych pełnomocników (postanowienie NSA z 27.05.2008 r., II OZ 515/08, LEX nr 514561; postanowienie NSA z 12.04.2007 r., I OZ 243/07, LEX nr 2209838; wyrok NSA z 4.09.2024 r., III FZ 178/24, LEX nr 3752555; postanowienie NSA z 21.11.2018 r., II OZ 1154/18, LEX nr 2583710; por. również: Z. Wiśniewski, *Uchybienie terminu przez pełnomocnika a prawo reprezentowanej strony do sądu. Wybrane problemy orzecznicze*, PS 2010, nr 3, s. 45-60; M. Podleś, B. Sołtys, *Przywrócenie terminu w postępowaniu cywilnym*, „Radca Prawny" 2010, nr 1, s. 24-34). Wśród okoliczności uzasadniających przywrócenie terminu najczęściej wymienia się stany nadzwyczajne (np. problemy komunikacyjne, klęski żywiołowe), nagłą chorobę strony lub jej pełnomocnika, która nie pozwoliła na ustanowienie zastępcy (postanowienie NSA z 14.06.2011 r., II OZ 469/11, LEX nr 1083754; *vide*: również liczne opracowania tego zagadnienia nie tylko z zakresu postępowania sądowoadministracyjnego (M. Szymańska, *Wybrane aspekty instytucji przywrócenia terminu w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym*, ZNSA 2020, nr 5, s. 50; P. Wajda, *Instytucja przywrócenia…*, s. 34-44; K. Baliński, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 30 września 2020 r., II OZ 666/20*, OSP 2022, nr 4, poz. 38); J. Chlebny, W. Chróścielewski, *Uprawdopodobnienie w postępowaniu o przywrócenie terminu* [w:] *Administracja w demokratycznym państwie prawa…*, LEX), lecz również z zakresu postępowania administracyjnego (por. np. P. Przybysz, *Aktualne problemy przywracania terminu do wniesienia odwołania w postępowaniach administracyjnych* [w:] *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, Warszawa 2018, Legalis; K. Muzyczka, *Przywrócenie terminu w postępowaniu administracyjnym*, AUL.FI 2015, nr 75, s. 58-60; Z. R. Kmiecik, *Brak winy w uchybieniu terminowi jako przesłanka przywrócenia terminu w postępowaniu administracyjnym*, St.Iur.Lubl. 2008, nr 11, s. 51-68; W. Kręcisz, W. Taras, *Glosa do wyroku NSA z dnia 28 marca 2002 r., V SA 2502/01*, OSP 2004, nr 12, poz. 152; P. Wajda, *Instytucja przywrócenia uchybionego terminu w Kodeksie postępowania administracyjnego*, PPP 2010, nr 10, s. 40-41), a także podatkowego (M. Szubiakowski, Przywrócenie uchybionego terminu, PP 2001, nr 9, s. 48) i cywilnego (D.M. Olczak-Dąbrowska, *Przesłanki zasadności przywrócenia terminu* [w:] D.M. Olczak-Dąbrowska, *Przywrócenie terminu w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2010, LEX).

[1216] Postanowienia NSA z 10.01.2014 r., II FZ 1454/13, LEX nr 1452601 i z 10.03.2016 r., II OZ 250/16, LEX nr 2014712.

[1217] Zgodnie z art. 18 ustawy nowelizującej, weszła ona w życie z dniem 1 czerwca 2017 r. w sytuacji, gdy została uchwalona przez Sejm w dniu 7 kwietnia 2017 r., zaś jej ogłoszenie w nastąpiło w dniu 12 maja 2024 r.

zaskarżenia – błędnie nazwany „skargą" – należy potraktować jako „sprzeciw" i zbadać pod kątem dopuszczalności sprzeciwu[1218]. Kolejno i konsekwentnie, wobec niedochowania terminu zaskarżenia ustalonego w art. 64c § 1 p.p.s.a., należy odrzucić ów „sprzeciw" na podstawie art. 58 § 1 pkt 2 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a., czasem z uwagą lub pouczeniem w trybie art. 6 p.p.s.a., że ujemne konsekwencje mylnego pouczenia skarżący może wyeliminować, składając ponownie[1219] sprzeciw wraz z wnioskiem o przywrócenie terminu do jego wniesienia w terminie siedmiu dni, liczonym od dnia doręczenia skarżącemu odpisu postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego o odrzuceniu sprzeciwu wraz z uzasadnieniem[1220]. Do dzisiaj podobne poglądy są głoszone także w nowszej judykaturze[1221] i doktrynie[1222]. Nawiązują one do niedopuszczalności przywrócenia terminu z urzędu, czyli gdy stosowny wniosek o przywrócenie terminu nie został złożony przez skarżącego[1223].

Jeszcze w 2017 r. niektóre składy orzekające dostrzegły jednak, że powyższa praktyka pozostaje nie do pogodzenia z *ratio legis* reformy postępowania, którym było przyspieszenie i usprawnienie kontroli sądowej decyzji kasacyjnych, a nie jej przewłoka poprzez „zbytni formalizm"[1224]. Sądy przypomniały o treści art. 112 k.p.a.: „Błędne pouczenie w decyzji co do

[1218] Por. rozważania o konwersji środka zaskarżenia zawarte w podrozdziale 4.7.1 niniejszego rozdziału.

[1219] Sporne pozostaje, czy na etapie składania wniosku o przywrócenie terminu istnieje potrzeba powtarzania przez stronę czynności procesowej, która została już dokonana – lecz z uchybieniem terminowi (por. przegląd poglądów; A. Nędzarek, *Wymogi*…, s. 81-82).

[1220] Por. postanowienie WSA w Białymstoku z 4.08.2017 r., II SA/Bk 551/17, LEX nr 2333090; postanowienie WSA w Poznaniu z 22.08.2017 r., IV SA/Po 764/17, LEX nr 2353880; postanowienie WSA w Krakowie z 21.08.2017 r., III SA/Kr 815/17, LEX nr 2339818; postanowienie WSA w Krakowie z 21.09.2017 r., III SA/Kr 941/17, LEX nr 2356919; postanowienie WSA w Lublinie z 6.09.2017 r., II SA/Lu 797/17, LEX nr 2348709; postanowienie WSA w Lublinie z 13.09.2017 r., II SA/Lu 778/17, LEX nr 2352272; postanowienie WSA w Gliwicach z 25.09.2017 r., IV SA/Gl 846/17, LEX nr 2358222; postanowienie WSA w Gliwicach z 2.10.2017 r., IV SA/Gl 801/17, LEX nr 2363236; postanowienie WSA w Warszawie z 4.10.2017 r., VIII SA/Wa 601/17, LEX nr 2365115; postanowienie WSA w Warszawie z 12.10.2017 r., VII SA/Wa 2107/17, LEX nr 2762239; postanowienie WSA w Olsztynie z 23.10.2017 r., II SA/Ol 754/17, LEX nr 2378931; postanowienie WSA w Rzeszowie z 20.11.2017 r., II SA/Rz 1192/17, LEX nr 2395167.
Postanowienie WSA w Poznaniu z 19.12.2017 r., III SA/Po 900/17, LEX nr 2412189.

[1221] Por. np. postanowienie WSA w Gdańsku z 25.11.2022 r., II SA/Gd 946/22, LEX nr 3435477; postanowienie WSA w Gdańsku z 25.11.2021 r., II SA/Gd 596/21, LEX nr 3262782; postanowienie WSA w Warszawie z 15.05.2018 r., IV SA/Wa 1146/18, LEX nr 2517651; postanowienie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 16.08.2018 r., II SA/Go 413/18, LEX nr 2533898; postanowienie WSA w Warszawie z 25.01.2019 r., IV SA/Wa 82/19, LEX nr 2731211; postanowienie WSA w Warszawie z 26.06.2019 r., IV SA/Wa 1195/19, LEX nr 3031884; postanowienie WSA w Krakowie z 12.01.2021 r., III SA/Kr 1175/20, LEX nr 3106063; postanowienie WSA w Gdańsku z 25.11.2022 r., II SA/Gd 946/22, LEX nr 3435477; postanowienie WSA w Warszawie z 18.01.2023 r., II SA/Wa 2132/22, LEX nr 3527959; postanowienie WSA w Rzeszowie z 21.08.2023 r., II SA/Rz 1260/23, LEX nr 3595158; postanowienie NSA z 12.01.2021 r., II OZ 1148/20, LEX nr 3117542; postanowienie WSA we Wrocławiu z 25.06.2024 r., IV SA/Wr 271/24, LEX nr 3730235; postanowienie NSA z 11.04.2024 r., II OZ 190/24, LEX nr 3708423; postanowienie WSA w Krakowie z 4.06.2024 r., II SA/Kr 600/24, LEX nr 3726200.

[1222] A. Kabat [w:] B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, A. Kabat, *Prawo o postępowaniu…*, s. 289.

[1223] Postanowienie NSA z 30.04.2010 r., I OSK 702/10, LEX nr 617494.

[1224] Postanowienie WSA we Wrocławiu z 17.03.2016 r., III SA/Wr 1291/15, LEX nr 2012356; postanowienie WSA w Gdańsku z 9.05.2016 r., III SAB/Gd 58/15, LEX nr 2043661; wyrok WSA w Poznaniu z 24.10.2017 r., IV SA/Po 826/17, LEX nr 2406345.

prawa odwołania lub skutków zrzeczenia się odwołania albo wniesienia powództwa do sądu powszechnego lub skargi do sądu administracyjnego nie może szkodzić stronie, która zastosowała się do tego pouczenia". W perspektywie cytowanego przepisu przyjęto dwa założenia. Po pierwsze uznano, że z mocy art. 64b § 1 p.p.s.a. regulację art. 112 k.p.a. stosuje się do niewymienionego w niej sprzeciwu od decyzji[1225]. Po drugie, stwierdzono, że art. 112 k.p.a. przewiduje ochronę prawną z mocy prawa, która powinna być brana *ex officio*, bez konieczności dodatkowego wniosku[1226]. Łączne przyjęcie obu tych założeń doprowadziło judykaturę do konkluzji, że wniesienie sprzeciwu po 14-dniowym terminie wynikającym z art. 64c § 1 p.p.s.a., lecz z poszanowaniem terminu błędnie oznaczonego w pouczeniu decyzji kasacyjnej wyklucza odrzucenie sprzeciwu na podstawie art. 58 § 1 pkt 2 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a., a jednocześnie – przy braku innych przeszkód procesowych – stwarza po stronie sądu administracyjnego obowiązek rozpoznania sprzeciwu, choćby skarżący nie formułował wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia sprzeciwu[1227]. Przytoczony pogląd spotkał się z aprobatą części doktryny[1228]. Jest to stanowisko zasadne: oprócz walorów ekonomii procesowej odpowiada poczuciu słuszności i sprawiedliwości. Błąd skarżącego wywołała

[1225] Taką interpretację przyjęła reprezentatywna część przedstawicieli nauki o postępowaniu administracyjnym (por. B. Adamiak, *Komentarz do art. 112* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks…*, pkt 2; K. Klonowski, *Komentarz do art. 112* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz,* red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023, LEX, pkt 4; P. M. Przybysz, *Komentarz do art. 112* [w:] P. Przybysz, *Kodeks*…, pkt 3; A. Krawczyk, *Komentarz do art. 112* [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmieciak, Warszawa 2019, LEX, pkt 1; K. Kędziora, *Komentarz do art. 112* [w:] K. Kędziora, *Kodeks…,* pkt 1-5, Legalis).

[1226] Wyrok WSA w Poznaniu z 24.10.2017 r., IV SA/Po 826/17, LEX nr 2406345. Na tle regulacji art. 112 k.p.a. kontrowersyjne jest, czy w przypadku błędnego pouczenia organ administracji publicznej może orzec o przywróceniu terminu, z urzędu, bez prośby zainteresowanego przywróceniem podmiotu (por. przegląd stanowisk: P. Majewska, K. Majewski, *Glosa do wyroku WSA z dnia 21 marca 2018 r., VIII SA/Wa 160/18*, OSP 2020, nr 7-8, poz. 66; M. Szałkiewicz, *Glosa do wyroku NSA z dnia 4 stycznia 2013 r., I OSK 1553/11*, ST 2014, nr 5, s. 86).

[1227] Wyrok WSA w Poznaniu z 24.10.2017 r., IV SA/Po 826/17, LEX nr 2406345; wyrok WSA w Krakowie z 24.11.2017 r., II SA/Kr 1015/17, LEX nr 2415155; wyrok WSA w Rzeszowie z 13.03.2018 r., II SA/Rz 1323/17, LEX nr 2495542; wyrok WSA w Szczecinie z 2.10.2020 r., II SA/Sz 721/20, LEX nr 3062958; postanowienie NSA z 26.10.2017 r., II OZ 1206/17, ONSAiWSA 2018, nr 6, poz. 118; postanowienie NSA z 30.10.2017 r., II OZ 1326/17, LEX nr 2389736; postanowienie NSA z 10.11.2017 r., II OZ 1382/17, LEX nr 2391197; postanowienie NSA z 29.11.2017 r., II OZ 1463/17, LEX nr 2405857; postanowienie NSA z 6.12.2017 r., II OZ 1483/17, LEX nr 2417820; postanowienie NSA z 5.10.2018 r., I OZ 887/18, LEX nr 2590530; postanowienie NSA z 4.04.2019 r., II OZ 263/19, LEX nr 2714315; wyrok NSA z 28.01.2020 r., II OSK 689/18, LEX nr 2798771; postanowienie NSA z 16.09.2020 r., II OSK 1192/20, LEX nr 3117117; postanowienie NSA z 8.12.2021 r., I OZ 506/21, LEX nr 3272010; postanowienie NSA z 5.04.2022 r., III OZ 207/22, LEX nr 3337063; postanowienie NSA z 15.11.2022 r., II OZ 658/22, LEX nr 3447315; postanowienie NSA z 23.11.2022 r., I OZ 544/22, LEX nr 3436023; postanowienie NSA z 5.04.2022 r., III OZ 207/22, LEX nr 3337063; postanowienie NSA z 17.10.2023 r., III OZ 476/23, LEX nr 3620029; postanowienie NSA z 16.05.2024 r., I OZ 231/24, LEX nr 3757426 - „z błędnym pouczeniem o prawie wniesienia sprzeciwu w terminie 30, a nie 14 dni od dnia doręczenia decyzji".

[1228] W. Piątek, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 26 października 2017 r., II OZ 1206/17* , OSP 2018, nr 4, poz. 42; A. Rotkiewicz, *Glosa do postanowienia WSA w Gdańsku z 26.09.2017, II SA/Gd 610/17*, SPu 2018, nr 42, s. 461-462; P. Sobotko, *Glosa do wyroku WSA z dnia 30 kwietnia 2018 r., II SA/Rz 1237/17*, GSP 2019, nr 4, s. 29-32; por. również w odniesieniu do skargi na decyzję: Z.R. Kmiecik, *Glosa do wyroku NSA z dnia 21 grudnia 2005 r., I OSK 271/05*, OSP 2008, nr 6, poz. 66; D. Lebowa, *Wybrane aspekty uchybienia i przywrócenia terminu w postępowaniu sądowoadministracyjnym* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie…*, s. 484.

przeciwna mu strona postępowania sądowego, czyli organ administracji publicznej, który zawarł błędne pouczenie w decyzji kasacyjnej. Obarczanie skarżącego konsekwencjami błędów przeciwnika procesowego byłoby nie do pogodzenia z wartościami konstytuującymi sprawiedliwość proceduralną czy zaufaniem do władzy publicznej.

Ochronny reżim z art. 112 k.p.a. wyłącza (konsumuje) konieczność zastosowania art. 86-88 p.p.s.a., w myśl paremii *lex consumens derogat legi consumptae*[1229]. W konsekwencji, w przypadkach podpadających pod zakres hipotezy normy prawnej z art. 112 k.p.a. w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a. nieterminowość skarżącego we wniesieniu sprzeciwu nie podlega badaniu według kryteriów z art. 86 – 88 p.p.s.a. Nie dochodzi więc do przełamania wyrażonej w art. 86 p.p.s.a. normy prawnej, iż o przywróceniu terminu orzeka się na wniosek, ponieważ norma ta (*lex consumpta*) ustępuje pierwszeństwa w stosowaniu normie z art. 112 k.p.a. (*lex consumens*). Sąd nie wydaje osobnego postanowienia o przywróceniu terminu, o którym mowa w art. 87 p.p.s.a., i nie bada przesłanek przywrócenia terminu, w tym nie ustala winy skarżącego. Nawet w przypadku złożenia wniosku o przywrócenie terminu, sąd administracyjny nie ma obowiązku odrębnym postanowieniem „rozstrzygania o tym wniosku jako skonsumowanego przez przystąpienie sądu do rozpatrzenia sprzeciwu"[1230]. Gwarancje z art. 112 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a. pozostają aktualne także wtedy, gdy skarżący działa przez zawodowego pełnomocnika[1231], bądź gdy organ nie zawarł żadnego pouczenia w decyzji, bądź gdy było ono niepełne[1232].

Powyżej analizowany przypadek wniesienia sprzeciwu z powodu błędnego pouczenia ma charakter szczególny, a na dobrodziejstwie ochrony wynikającej z art. 112 k.p.a. nie może polegać skarżący, jeżeli wnosi sprzeciw z uchybieniem terminu określonego błędnym pouczeniem[1233]. W tych i pozostałych przypadkach nieobjętych hipotezą normy z art. 112 k.p.a. przywrócenie terminu do wniesienia sprzeciwu z innych powodów bezwzględnie wymaga złożenia wniosku o jego przywrócenie, a także spełnienia innych przesłanek ogólnie przewidzianych dla tej instytucji prawnej w art. 86 – 88 p.p.s.a.

[1229] K. Ziemski, *Rola i miejsce reguł kolizyjnych w procesie dekodowania tekstu prawnego,* RPEiS 1978, z. 2, s. 10-11, 14.
[1230] Postanowienie NSA z 16.03.2022 r., I OZ 73/22, LEX nr 3771230.
[1231] *Ibidem*.
[1232] M. Dyl, *Komentarz do art. 112* [w:] *Kodeks…*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, pkt 8.
[1233] Postanowienie NSA z 28.08.2024 r., I OZ 447/24, LEX nr 3752260; postanowienie WSA w Krakowie z 1.12.2017 r., III SA/Kr 1299/17, LEX nr 2401888; postanowienie WSA w Łodzi z 15.06.2018 r., II SA/Łd 504/18, LEX nr 2503508.

Warto w powyższym kontekście rozważyć zagadnienie trybu złożenia wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia sprzeciwu w związku z treścią art. 87 § 3 p.p.s.a.[1234] Okoliczność ta może mieć znaczenie dla oceny, czy skarżący dochował terminu do złożenia wniosku o przywrócenie terminu określonego w art. 87 § 1 p.p.s.a. Obowiązek złożenia omawianego wniosku za pośrednictwem organu odwoławczego nie budzi wątpliwości, gdy strona dopiero zmierza do zainicjowania postępowania sądowoadministracyjnego i w tym trybie (tj. za pośrednictwem organu – zgodnie z art. 64c § 1 p.p.s.a.) składa sprzeciw wraz z wnioskiem o przywrócenie terminu. Gdy zaś strona o uchybieniu terminowi dowiedziała się dopiero z postanowienia sądu o odrzuceniu sprzeciwu, to należy się odwołać do stabilnej na tle skargi linii orzeczniczej, która dopuszcza w takim przypadku odstępstwo od trybu wynikającego z art. 87 § 3 p.p.s.a. i aprobuje złożenie wniosku o przywrócenie terminu bezpośrednio w sądzie[1235]. „Pośrednictwo" organu w przekazywaniu wniosku o przywrócenie terminu jest niecelowe, gdy sprzeciw i akta sprawy znajdują się już w sądzie administracyjnym[1236]. Wątpliwe wydaje się, aby skarżący musiał zachować tryb z art. 87 § 3 p.p.s.a., gdy składa sprzeciw bezpośrednio w sądzie w trybie art. 64c § 3 p.p.s.a.[1237]

Niezależnie od tego, do jakiego podmiotu – sądu administracyjnego czy organu – należy skierować wniosek o przywrócenie terminu do wniesienia sprzeciwu, zawsze właściwym do rozpoznania owego wniosku będzie wojewódzki sąd administracyjny[1238]. Sąd orzeka postanowieniem o przywróceniu terminu, odmowie przywrócenia terminu oraz o odrzuceniu wniosku, a wszystkie postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego w przedmiocie przywrócenia terminu – zarówno pozytywne, jak i negatywne – są zaskarżalne zażaleniem[1239].

[1234] Za odpowiednim stosowaniem art. 87 § 3 p.p.s.a. do sprzeciwu opowiedziała się M. Majak (*Eadem* [w:] *Prawo o postępowaniu…*, red. A. Skoczylas, P. Szustakiewicz, s. 186).

[1235] Odmienne konkluzje wynikają z motywów postanowień WSA w Poznaniu z 19.12.2017 r., III SA/Po 900/17, LEX nr 2412189 i z 22.08.2017 r., IV SA/Po 764/17, LEX nr 2353880.

[1236] Postanowienie NSA z 14.01.2011 r., II OZ 1343/10, LEX nr 743819. Jeżeli jednak akta sprawy administracyjnej pozostają w sądzie, a skarżący mimo wszystko składa wniosek o przywrócenie terminu za pośrednictwem organu, to nie może z tego tytułu ponosić ujemnych konsekwencji procesowych, a zwłaszcza – nie uchybia terminowi z art. 87 § 1 p.p.s.a.

[1237] Zdaje się, że te same wątpliwości co do obowiązku zastosowania trybu z art. 87 § 3 p.p.s.a. w aktualnym stanie prawnym, wobec treści znowelizowanego art. 53 § 4 p.p.s.a., można podnieść względem sytuacji, w której skarżący składa skargę bezpośrednio w wojewódzkim sądzie administracyjnym.

[1238] Jeżeli organ administracji uważa, że sprzeciw został wniesiony z uchybieniem terminu, to może wnieść o odrzucenie sprzeciwu przez sąd, może też w odpowiedzi na sprzeciw podnieść okoliczności przeciwko uwzględnieniu wnioskowi o przywrócenie terminu.

[1239] H. Knysiak-Molczyk, *Uchybienie i przywrócenie terminu w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, PS 2006, nr 7–8, s. 137. Rozbieżności doktrynalne i orzecznicze wywołuje zagadnienie kolizji dwóch środków prawnych: wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia skargi lub sprzeciwu oraz zażalenia na postanowienie o odrzuceniu skargi bądź sprzeciwu (por. szerzej m. in. W. Chróścielewski, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 12 maja 2017 r., II OZ 449/17*, OSP 2018, nr 7-8, poz. 81; D. Lebowa, *Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2013 r., sygn. I OZ 805/13, Lex nr 1397205*, St.Iur.Lubl. 2016, t. XXV, s. 261; *Eadem*, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 12 grudnia 2012 roku, I FZ 477/12*, ZNSA 2016, z. 1, s. 148).

4.6.3. Tryb wniesienia sprzeciwu od decyzji kasacyjnej

W ramach rozważań o warunkach prawidłowego wniesienia sprzeciwu warto poddać analizie tryb, w jakim powinno ono nastąpić. Tryb ten określa art. 64c § 2 p.p.s.a., jednak z uwzględnieniem § 3 wspomnianego artykułu. Zgodnie z art. 64c § 2 p.p.s.a. sprzeciw od decyzji wnosi się za pośrednictwem organu, którego decyzja jest przedmiotem zaskarżenia, przy czym w § 3 ustawodawca ustalił, że termin do złożenia sprzeciwu uważa się za zachowany także wtedy, gdy przed jego upływem strona wniosła sprzeciw od decyzji wprost do sądu administracyjnego. W takim przypadku sąd niezwłocznie wzywa organ, który wydał zaskarżoną decyzję, do przekazania sądowi kompletnych i uporządkowanych akt sprawy. Przytoczone regulacje art. 64c § 2 i 3 p.p.s.a. stanowią *leges speciales* względem przepisów o skardze, chociaż wykazują istotne podobieństwa względem aktualnej od czasu wejścia w życie nowelizacji z 2017 r. treści art. 54 § 1 i art. 53 § 4 p.p.s.a.[1240] Trudno więc uznać, że tryb wniesienia sprzeciwu miałby stanowić cechę wyjątkową sprzeciwu, odróżniającą go od skargi[1241]. H. Knysiak-Sudyka oceniła, że „w istocie ustawodawca przewidział dwa równorzędne tryby wnoszenia sprzeciwu: a) tryb bezpośredni do wojewódzkiego sądu administracyjnego, oraz b) za pośrednictwem organu, który wydał zaskarżoną sprzeciwem decyzję”[1242]. Podobne stanowisko zajęli i J.G. Firlus[1243] i M. Jaśkowska[1244], którzy uznali, że warunek trybu wniesienia sprzeciwu ujęto w formie „alternatywy”. Z tymi poglądami nie można się jednak w pełni zgodzić. Cel wprowadzenia art. 64c § 3 p.p.s.a. trzeba odczytywać w perspektywie historycznej. Przed wejściem w życie nowelizacji z 2017 r. w praktyce

[1240] W polskiej tradycji postępowania sądowoadministracyjnego brakowało stabilnej i jednolitej koncepcji prawodawcy w wyborze trybu złożenia skargi, a na przestrzeni lat zamiennie wprowadzano tryb bezpośredni do sądu bądź za pośrednictwem organu, którego działalność stanowiła przedmiot skargi (J. Borkowski, *Glosa do uchwały NSA z dnia 7 kwietnia 2008 r., II FPS 1/08*, OSP 2008, nr 9, poz. 91; por. również M. Niezgódka-Medková, *W kwestii odrzucenia skargi w postępowaniu przez NSA*, „Palestra” 1986, nr 1, s. 71-72). Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 54 § 1 p.p.s.a., skargę do sądu administracyjnego wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi, z kolei według art. 53 § 4 termin do wniesienia skargi w przypadkach określonych w § 1 i 2 tego artykułu uważa się za zachowany także wtedy, gdy przed jego upływem strona wniosła skargę wprost do sądu administracyjnego. W takim przypadku sąd ten niezwłocznie przesyła skargę odpowiednio do organu, który wydał zaskarżone rozstrzygnięcie, wydał akt lub podjął inną czynność, będącą przedmiotem skargi.

[1241] Tak: S. Łazuk, *Sprzeciw od decyzji kasatoryjnej* [w:] *Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku*, red. A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska, Katowice 2017, s. 338. Zagadnienie autokontroli przy wniesieniu sprzeciwu omówiono w rozdziale piątym.

[1242] H. Knysiak-Sudyka, *Skarga i skarga kasacyjna*…, s. 168.

[1243] J.G. Firlus [w:] *Postępowanie*…, red. H. Knysiak-Sudyka, s. 218-219. Jednocześnie Autor dostrzega, że art. 64c par. 2 p.p.s.a. jako „zasadniczy” ustala tryb pośredni złożenia sprzeciwu.

[1244] M. Jaśkowska [w:] *Postępowanie*…, red. M. Jaśkowska, s. 99.

orzeczniczej dało się zaobserwować pomyłki skarżących, którzy mimo poprawnego pouczenia w decyzji skargi wnosili wprost do sądu administracyjnego, nie zaś za pośrednictwem organu, który wydał zaskarżoną decyzję. Wówczas o zachowaniu terminu do wniesienia skargi decydowała data przekazania skargi przez sąd do organu. Jeżeli sąd przekazał skargę po terminie przewidzianym dla skarżącego, to podlegała ona odrzuceniu na podstawie art. 58 § 1 pkt 2 p.p.s.a.[1245] W uzasadnieniu nowelizacji z 2017 r. uznano, że poprzedni stan prawny obarczony był nadmiernym formalizmem, zamykającym drogę do sądu. Wprowadzono zatem do p.p.s.a. art. 54 § 3 p.p.s.a., który przewiduje, że termin do wniesienia skargi jest zachowany także w przypadku wniesienia skargi wprost do sądu[1246]. Analogiczne racje leżą u podstaw art. 64c § 3 p.p.s.a. W konsekwencji trzeba uznać, że intencją art. 64c § 3 p.p.s.a. jest ustanowienie nie tyle równorzędnego trybu wniesienia sprzeciwu, co wprowadzenie swoistej „fikcji prawnej"[1247], umożliwiającej uwolnienie skarżącego od negatywnych skutków w zakresie wniesienia sprzeciwu wprost do sądu. Uwzględnienie powyższych intencji nakazuje stwierdzić, że to tryb pośredni jest zasadniczym i podstawowym trybem złożenia sprzeciwu[1248]. Gdyby wolą ustawodawcy było ustanowienie dwóch równorzędnych czy alternatywnych trybów zaskarżenia, to znalazłaby ona wyraz w jednej (nie dwóch) jednostce redakcyjnej objętej alternatywą rozłączną, np.: „Sprzeciw od decyzji wnosi się za pośrednictwem organu, którego decyzja jest przedmiotem zaskarżenia, albo wprost do sądu administracyjnego". Tryb pośredni jest preferowany w perspektywie aksjologii sprzeciwu i interesu skarżącego, usprawnia bieg postępowania, szybciej daje organowi impuls do przygotowania akt administracyjnych bądź autokontrolę (art. 64c § 5 p.p.s.a.)[1249]. Judykatura prawidłowo oceniła, że art. 64c § 3 p.p.s.a. „nie kreuje alternatywnego trybu wnoszenia sprzeciwu do sądu administracyjnego". Funkcją analizowanej regulacji jest sanacja błędu strony i zapewnienie stronie dostępu do sądu „również w sytuacji, w której strona z jakichś powodów skieruje, w przepisanym dla tego środka zaskarżenia terminie, sprzeciw bezpośrednio do tego sądu"[1250].

[1245] Por. np. postanowienie WSA w Gdańsku z 25.11.2013 r., III SA/Gd 897/13, LEX nr 1539500; postanowienie NSA z 7.09.2006 r., II OSK 755/06, LEX nr 2210351; postanowienie NSA z 3.07.2013 r., II OSK 1561/13, LEX nr 1346922; postanowienie NSA z 18.06.2015 r., II FSK 4033/14, LEX nr 1774413; A. Skoczylas, *Wymogi formalne pism procesowych przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, ST 2001, nr 9, s. 68.

[1246] Por. Uzasadnienie nowelizacji z 2017 r., s. 87; por. także: P. Starzyński, *Skutki wniesienia skargi bezpośrednio do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego – uwagi krytyczne na tle poglądów judykatury,* SPu 2014, nr 25, s. 224-230.

[1247] P. Pietrasz, J. Jagielski, J. Piecha [w:] *Prawo o postępowaniu…*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, s. 519.

[1248] *Ibidem*; P. Gołaszewski, *Sporządzanie środków zaskarżenia…*, s. 448; B. Dauter, [w:] B. Dauter, A. Dauter-Kozłowska, *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2023, s. 157.

[1249] *Ibidem*; por. również: R. Orzechowski, *Nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego: założenia i zakres*, Warszawa 1981, s. 102; R.J. Roesler*, Podstawowe elementy…*, s. 106-107; M. Wyrzykowski, *op. cit.*, s. 131-132.

[1250] Wyrok WSA w Bydgoszczy z 27.08.2024 r., II SA/Bd 167/24, LEX nr 3762484.

Warto dodać, że skarżący nie może skorzystać z mechanizmu ochronnego i gwarancyjnego wynikającego w art. 64c § 3 p.p.s.a., jeżeli – pomimo właściwego pouczenia zawartego w decyzji kasacyjnej – wnosi sprzeciw do organu niewłaściwego, np. do organu pierwszej instancji[1251] albo do sądu powszechnego[1252]. Dla kwalifikacji skutków procesowych takich uchybień skarżącego miarodajne okazują się sygnalizowane wyżej poglądy utrwalone w sprawach skarg, mianowicie: 14-dniowy termin do wniesienia sprzeciwu zostanie zachowany, jeżeli przed jego upływem pracownik organu niewłaściwego nada sprzeciw we właściwej placówce pocztowej na adres organu, który wydał zaskarżoną decyzję kasacyjną[1253]. Poważniejsze wątpliwości jurydyczne mogą powstać na tle oceny, czy termin do wniesienia sprzeciwu należy uznać za zachowany, gdy skarżący – prawidłowo pouczony w decyzji kasacyjnej – wnosi sprzeciw wprost do sądu administracyjnego, lecz niewłaściwego w danej sprawie do rozpoznania sprzeciwu[1254].

Podsumowując, należy zwrócić uwagę na niejako służebny stosunek przesłanki zachowania trybu wniesienia sprzeciwu względem innej przesłanki, którą jest dochowanie terminu zaskarżenia z art. 64c § 1 p.p.s.a. Ze stosowanego odpowiednio art. 58 § 1 p.p.s.a. nie wynika, aby naruszenie omawianej przesłanki dopuszczalności sprzeciwu mogło – samodzielnie – skutkować zamknięciem drogi do rozpoznania sprzeciwu i jego odrzuceniem[1255]. W przypadku wniesienia sprzeciwu z naruszeniem dopuszczalnego trybu skarżący może natomiast zaryzykować, że uchybi terminowi (art. 58 § 1 pkt 2 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a.), np. gdy wniósł sprzeciw do niewłaściwego organu lub sądu, a ten nie przekaże sprzeciwu w terminie otwartym dla skarżącego do wniesienia sprzeciwu.

[1251] Postanowienie WSA w Olsztynie z 4.04.2019 r., II SA/Ol 234/19, LEX nr 2641439.

[1252] Postanowienie NSA z 23.01.2020 r., I OZ 1414/19, LEX nr 2775890.

[1253] Postanowienie WSA w Olsztynie z 4.04.2019 r., II SA/Ol 234/19, LEX nr 2641439; postanowienie NSA z 23.01.2020 r., I OZ 1414/19, LEX nr 2775890; tak też w odniesieniu do skargi np.: postanowienie WSA w Krakowie z 11.12.2019 r., III SA/Kr 1218/19, LEX nr 2752240; postanowienie WSA w Opolu z 25.11.2019 r., II SA/Op 402/19, LEX nr 2743357; postanowienie NSA z 12.09.2017 r., II GZ 657/17, LEX nr 2361485; postanowienie NSA z 29.09.2017 r., I OZ 1400/17, LEX nr 2379229, postanowienie NSA z 26.06.2024 r., I GZ 186/24, LEX nr 3744328.

[1254] Przepis art. 64c § 3 p.p.s.a. nie stanowi wprost o „właściwym" sądzie administracyjnym, a z art. 59 § 3 p.p.s.a. wynika, że czynności procesowe pozostają w mocy, jeżeli zostaną dokonane w sądzie niewłaściwym. Wydaje się, że uregulowanie art. 59 § 3 p.p.s.a. można odnieść do etapu inicjowania postępowania, czyli także do wniesienia sprzeciwu (por. postanowienie NSA z 29.02.2024 r., I GZ 42/24, LEX nr 3690765).

[1255] Przed wejściem w życie nowelizacji z 2017 r. K. Kaszubowski uważał, że: „wadliwość wniesienia skargi, polegająca na naruszeniu trybu tej czynności, prowadzi do niedopuszczalności uruchomienia postępowania sądowoadministracyjnego, które powinno przybierać procesową postać odrzucenia skargi (art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. w zw. z art. 53 § 1 i art. 54 § 1 p.p.s.a." – *vide*: K. Kaszubowski, *Glosa do postanowienia WSA z dnia 25 listopada 2013 r., III SA/Gd 897/13*, GSP-Prz.Orz. 2014, nr 3, s. 35; por. także W. Morys, *Skutki procesowe bezpośredniego wniesienia skargi do sądu administracyjnego*, ZNSA 2007, nr 2, s. 44.

4.7. Przesłanka zachowania wymagań formalnych oraz wymagań fiskalnych sprzeciwu od decyzji kasacyjnej

4.7.1. Wymagania formalne sprzeciwu od decyzji kasacyjnej

Sprzeciw – jako „pismo strony" w rozumieniu art. 45 p.p.s.a.[1256] – musi spełniać określone wymagania formalne[1257].

Z regulacji art. 64b § 2 p.p.s.a. wynika, że sprzeciw stanowi kwalifikowane pismo procesowe, które musi spełniać nie tylko ogólne (podstawowe) wymogi formalne stawiane względem każdego pisma procesowego w postępowaniu sądowoadministracyjnym, ale również wymogi formalne szczególne (dodatkowe)[1258]. Ogólne wymogi formalne sprzeciwu można podzielić na te, które dotyczą sprzeciwu tak, jak każdego pisma procesowego (*vide*: art. 46 § 1, 3 i 4 i art. 47 p.p.s.a.), oraz na te, które w myśl art. 46 § 2 pkt 1 p.p.s.a. dotyczą sprzeciwu jako

[1256] Przepisy p.p.s.a. – jakkolwiek posługują się pojęciem „pisma procesowego" w art. 57 § 2 pkt 2 i w art. 66 § 1 p.p.s.a. – to bez konsekwencji. W art. 45 p.p.s.a. używa się pojęcia „pisma strony" czy „pisma strony w postępowaniu sądowym", które w doktrynie traktuje się synonimicznie z pojęciem „pisma procesowego" (tak np. B. Adamiak [w:] *Postępowanie*…, s. 243; H. Knysiak-Sudyka, *Komentarz do art. 45* [w:] *Prawo o postępowaniu…,* red. T. Woś, LEX, pkt 2; B. Dauter [w:] A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, B. Dauter, *Prawo o postępowaniu…*, LEX, pkt 2). Przez pismo procesowe należy rozumieć każde pismo („komunikat językowy") zgłaszany w celu wszczęcia postępowania lub w jego toku, pochodzące od strony lub jej pełnomocnika, zawierające oświadczenia lub wnioski (por. J. P. Tarno, *Prawo o postępowaniu*…., s. 117; J. Róg-Dyrda [w:] *Postępowanie…*, red. M. Wierzbowski, R. Stankiewicz, Warszawa 2022, s. 433; H. Knysiak-Sudyka, *Komentarz do art. 45*[w:] *Prawo o postępowaniu…,* red. T. Woś, LEX, pkt 2).

[1257] Jak zauważa Z. Kmieciak, pojęcie wymagań (wymogów) formalnych skargi może być rozumiane szeroko (jako ogół wymogów dotyczących treści, formy, trybu wniesienia oraz opłaty od skargi) bądź wąsko (jako warunki skargi jako pisma procesowego) – *Idem* [w:] *Polskie sądownictwo administracyjne…*, red. Z. Kmieciak, s. 152.

[1258] P. Gołaszewski, *Sporządzanie środków zaska®zenia*…, s. 435; J.G. Firlus [w:] *Postępowanie*…, H. Knysiak-Sudyka, s. 140-141; H. Knysiak-Sudyka *Skarga i skarga kasacyjna*…, s. 164. Wyróżnia się pisma procesowe zwykłe oraz kwalifikowane. Pismo procesowe zwykłe to musi spełniać wymogi określone w art. 46 i nast. p.p.s.a., natomiast pisma kwalifikowane „mają szczególne oznaczenia, a osnowa zawartych w nich wniosków i oświadczeń jest w sposób szczególny określona przez ustawę". Oprócz sprzeciwu, pismami procesowymi kwalifikowanymi są np.: skarga, zażalenie czy skarga kasacyjna (H. Knysiak-Sudyka, *Komentarz do art. 46* [w:] *Prawo o postępowaniu…,* red. T. Woś, LEX, pkt 1).

pierwszego pisma w danej sprawie sądowoadministracyjnej. Szczególne wymogi formalne sprzeciwu wymienia regulacja art. 64b § 2 *in fine* p.p.s.a.

Sumując, można wyróżnić następujące obowiązkowe elementy formalno-treściowe sprzeciwu[1259]:

1) oznaczenie wojewódzkiego sądu administracyjnego, który jest właściwy do rozpoznania sprzeciwu;
2) oznaczenie skarżącego, a jeżeli działa przez przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika wraz z podaniem danych identyfikacyjnych wymaganych w art. 46 § 2 pkt 1 lit. a – c p.p.s.a.*;*
3) oznaczenie organu, który wydał zaskarżoną decyzję kasacyjną;
4) oznaczenie rodzaju wnoszonego pisma poprzez opatrzenie go tytułem „sprzeciw" bądź „sprzeciw od decyzji";
5) oznaczenie przedmiotu sprawy, co wymaga wskazania zaskarżonej decyzji kasacyjnej;
6) osnowę sprzeciwu, która stanowi żądanie uchylenia zaskarżonej decyzji kasacyjnej;
7) podpis skarżącego (lub jego przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika);
8) wymienienie załączników[1260].

Wymienione wyżej elementy treściowe mają charakter obligatoryjny i stanowią wymagania formalne sprzeciwu według brzmienia p.p.s.a. Ponadto, jakkolwiek nie wynika to z p.p.s.a., sprzeciw należy sporządzić w języku polskim[1261].

Oprócz wyżej wymienionych elementów sprzeciw – w zależności od sprawy i okoliczności – może zawierać dodatkowe, fakultatywne elementy treściowe[1262].

Z uwagi na jednoznaczność unormowania art. 64b § 2 p.p.s.a. do sprzeciwu nie ma odpowiedniego (ani wprost, ani z modyfikacjami) zastosowania art. 57 § 1 p.p.s.a., który odnosi

---

[1259] Por. P. Gołaszewski, *Sporządzanie środków zaskarżenia*…, s. 435; J.G. Firlus [w:] *Postępowanie*…, H. Knysiak-Sudyka, s. 140-141; H. Knysiak-Sudyka *Skarga i skarga kasacyjna*…, s. 164-165; P. Pietrasz, J. Jagielski, J. Piecha [w:] *Prawo o postępowaniu…*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski*,* s. 509; M. Majak [w:] *Prawo o postępowaniu…*, red. A. Skoczylas, P. Szustakiewicz, s. 187. Do sprzeciwu nie znajduje zastosowania wymaganie oznaczenia wartości przedmiotu zaskarżenia (por. podrozdział 4.7.3).

[1260] Przepis stanowi o „wymienieniu" załączników, lecz nie budzi wątpliwości, że obejmuje nie tylko obowiązek ich wymienienia, lecz nadto i przede wszystkim – obowiązek ich przedłożenie wraz ze sprzeciwem.

[1261] H. Knysiak-Sudyka, *Skarga i skarga kasacyjna…,* s. 164. Wymóg sporządzenia sprzeciwu w języku polskim wynika z art. 5 ust. 2 w zw. z art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1556 z późn. zm.) i z art. 27 Konstytucji RP (por. na tle skargi: K. Kaszubowski, *Wymogi formalne skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego (wybrane zagadnienia)*, GSP 2012, nr 2, s. 157-158; postanowienie WSA w Warszawie z 25.04.2024 r., I SA/Wa 508/23, LEX nr 3724773). Zdaniem K. Kaszubowskiego, sporządzenie skargi w języku obcym obliguje sąd do jej odrzucenia jako niedopuszczalnej (*Idem*, *Wymogi formalne…,* s. 158). Niemniej, w orzecznictwie wygłoszono pogląd odmienny i godny aprobaty w myśl zasady prawa do sądu, iż wniesienie pisma w języku obcym stanowi brak formalny, którego usunięcie może nastąpić po wezwaniu skarżącego w trybie art. 49 p.p.s.a. do nadesłania pisma w języku polskim (postanowienie WSA w Warszawie z 3.11.2015 r., IV SA/Wa 1910/15, LEX nr 1939808).

[1262] Por. P. Gołaszewski, *Sporządzanie środków zaskarżenia*…, s. 441-442.

się do szczególnych wymagań formalnych skargi[1263]. Wyłączenie zastosowania wymagań formalnych skargi dobitnie potwierdza, że sprzeciw jest odrębnego rodzaju środkiem zaskarżenia, a nie „rodzajem" skargi[1264]. Godzi się jednak przytoczyć spostrzeżenie J. Wilczyńskiego, że w istocie wymogi formalne skargi z art. 57 § 1 p.p.s.a. i sprzeciwu są ze sobą zbieżne, z jednym zastrzeżeniem: sprzeciw wyróżnia obowiązek zawarcia żądania uchylenia decyzji, który występuje zamiast określenia naruszenia prawa lub interesu prawnego (art. 57 § 1 pkt 3 p.p.s.a.)[1265].

Niedochowanie wymagań formalnych sprzeciwu jako pisma procesowego jest względną (usuwalną) przyczyną jego niedopuszczalności. Sanowaniu tzw. „braków formalnych" sprzeciwu[1266] służą unormowania art. 49 § 1 w zw. z art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a. stosowane z mocy art. 64b § 1 p.p.s.a.[1267] Wynika z nich, że jeżeli sprzeciw nie może otrzymać prawidłowego biegu wskutek niezachowania warunków formalnych, przewodniczący wzywa wnoszącego sprzeciw o jego uzupełnienie lub poprawienie w terminie siedmiu dni pod rygorem jego odrzucenia. W wezwaniu należy dokładnie określić, jakiego rodzaju brakami formalnymi dotknięty jest sprzeciw oraz jak należy je usunąć[1268]. Termin do uzupełnienia lub poprawienia sprzeciwu jest terminem ustawowym i nie podlega skróceniu ani przedłużeniu[1269]. Na podstawie art. 58 § 1 pkt 3 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a. sąd odrzuca sprzeciw, gdy w wyznaczonym, siedmiodniowym terminie braki formalne nie zostały usunięte. Wspomniany

---

[1263] Tak też np.: M. Jaśkowska [w:] *Postępowanie*…, red. M. Jaśkowska, s. 117; J.G. Firlus [w:] *Postępowanie*…, H. Knysiak-Sudyka, s. 217; J. Wilczyński, *Sądowoadministracyjne*…, s. 275; P. Pietrasz, J. Jagielski, J. Piecha [w:] *Prawo o postępowaniu…*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, s. 509; M. Majak [w:] *Prawo o postępowaniu…*, red. A. Skoczylas, P. Szustakiewicz, s. 187; P. Gołaszewski, *Sporządzanie środków zaskarżenia…*, s. 438. Odmienny, lecz nietrafny pogląd przedstawiła S. Łazuk, stwierdzając, że ustawodawca wnoszącemu sprzeciw „wybiórczo nakazuje spełnienie przesłanek z art. 57 p.p.s.a." (*Eadem*, *Sprzeciw*…, s. 337).

[1264] Nie można zgodzić się z prezentowanym niekiedy ujęciem, w myśl którego przepis art. 64b § 2 p.p.s.a. stanowi *lex specialis* względem art. 57 § 1 p.p.s.a. (por. np. P. Pietrasz, J. Jagielski, J. Piecha [w:] *Prawo o postępowaniu…*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, s. 509; M. Majak [w:] *Prawo o postępowaniu…*, red. A. Skoczylas, P. Szustakiewicz, s. 187; P. Gołaszewski, *Sporządzanie środków zaskarżenia…*, s. 438). Skoro sprzeciw nie jest rodzajem skargi, to zakres hipotezy normy prawnej wynikającej z art. 64b § 2 p.p.s.a. nie zawiera się w hipotezie normy prawnej art. 57 § 1 p.p.s.a., jako normy o bardziej ogólnym zakresie. *Leges speciales* względem art. 57 § 1 p.p.s.a. mogą być przepisy, które modyfikują wymagania formalne skarg wnoszonych w poszczególnych sprawach, np. art. 57a p.p.s.a. Zagadnienie wymagań formalnych sprzeciwu jest unormowane odrębnie w przepisach o sprzeciwie (w art. 64b § 2 p.p.s.a.), toteż nie został spełniony warunek odpowiedniego zastosowania przepisów o skardze z art. 64b § 1 *in fine* p.p.s.a. To brakiem spełnienia owego warunku, a nie dyrektywą *lex specialis derogat legi generali* jest podyktowane wyłączenie zastosowania art. 57 § 1 p.p.s.a. do sprzeciwu (por. podrozdział 1.5 w rozdziale pierwszym).

[1265] J. Wilczyński, *Sądowoadministracyjne…* s. 275.

[1266] Pod pojęciem „brak formalny sprzeciwu" należy rozumieć sytuację, w której sprzeciw nie zawiera któregokolwiek z elementów wskazanych w art. 46, 47 lub w art. 64b § 2 p.p.s.a. (podobnie, na tle skargi: B. Dauter, [w:] B. Dauter, A. Dauter-Kozłowska, *Metodyka pracy…*, s. 131-135).

[1267] M. Wilbrandt-Gotowicz, *Sprzeciw…*, s. 104.

[1268] Postanowienie NSA z 17.12.2019 r., II OZ 1131/19, LEX nr 2777723; postanowienie NSA z 4.10.2019 r., I GZ 323/19, LEX nr 2726438.

[1269] S. Babiarz, K. Aromiński, *Braki formalne i tryb ich usuwania* [w:] S. Babiarz, K. Aromiński, *Postępowanie sądowoadministracyjne w praktyce*, Warszawa 2015, LEX.

rygor odrzucenia dotyka sprzeciw w przypadkach niewykonania wezwania w trybie art. 49 § 1 p.p.s.a., jak i jego nienależytego wykonania, w tym wykonania wezwania, ale z przekroczeniem terminu[1270].

Omówienie poszczególnych elementów konstytuujących wymagania formalne sprzeciwu warto poprzedzić jeszcze refleksją, że rzeczywisty sens normatywny wymagań formalnych trzeba ustalać przy odczytaniu treść regulacji art. 46 i art. 47 p.p.s.a. art. 64b § 2 p.p.s.a. nie tylko wespół z treścią art. 49 § 1 p.p.s.a. i art. 58 § 1 pkt 3 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a., z których wynikają wzmiankowane rygory niedochowania wymagań formalnych sprzeciwu jako pisma procesowego, a w szerszym kontekście – także wespół z treścią unormowań statuujących prawo jednostki do sądu. Trybunał Konstytucyjny już dawno temu potwierdził, iż „sąd ferujący orzeczenia w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej nie może być sprowadzany do roli robota, mechanicznie odrzucającego pisma procesowe obywateli ze względu na uchybienia nieważące w żaden sposób na możliwości wydania orzeczenia”[1271]. Ekscesywny (nadmierny) formalizm w weryfikacji dochowania wymagań formalnych sprzeciwu jako pisma procesowego może naruszać art. 45 ust. 1 Konstytucji RP i art. 6 ust. 1 Konwencji strasburskiej[1272], a także art. 8 i art. 184 Konstytucji RP, gdyż skutkuje nieusprawiedliwionym uchyleniem się przez sąd administracyjny od jego obowiązku sprawowania kontroli działalności administracji publicznej. Odrzucenie sprzeciwu na skutek nadmiernego formalizmu kłóci się z dyrektywą *in dubio pro actione*. Warto przytoczyć stanowisko W. Piątka, według którego wymogi formalne obowiązujące w p.p.s.a. „nie mogą być tak surowe, żeby strona, nie wypełniając ich w stu procentach, została pozbawiona w prosty sposób ochrony, o udzielenie której zwróciła się do sądu”[1273].

Wobec powyższego i wobec treści art. 49 § 1 p.p.s.a. braki formalne sprzeciwu jako pisma procesowego można podzielić na braki (błędy), które uniemożliwiają wszczęcie postępowania i rozpoznanie sprzeciwu (tzw. braki istotne), i pozostałe braki (błędy), pomimo których sprzeciw może otrzymać dalszy bieg i zostać rozpoznany (tzw. braki nieistotne)[1274].

[1270] Postanowienie NSA z 15.10.2020 r., II OZ 816/20, LEX nr 3063684.
[1271] Wyrok TK z 12.03.2002 r., P 9/01, OTK-A 2002, nr 2, poz. 14.
[1272] Por. A. Łazarska, *Zakaz ekscesywnego formalizmu a praktyka sądowa – uwagi na tle orzeczeń polskich sądów w sprawach cywilnych w świetle art. 6 EKPC*, „Ius Novum” 2020, nr 4, s. 49-62; M. Szwed*, Nadmierny formalizm procesowy jako naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, RPEiS 2020, z. 2, s. 123-135
[1273] W. Piątek, *Środki odwoławcze w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* [w:] *Podstawy skargi kasacyjnej…*, LEX.
[1274] Tak np. J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu*…, s. 176; M. Sieradzka, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 26 sierpnia 2014 r., I OZ 671/14*, LEX/el. 2015, pkt 3.3; postanowienie NSA z 14.09.2011 r., II OSK 1744/11, LEX nr 966256. Wyodrębnienie istotnych i nieistotnych, nietamujących nadania biegu, braków formalnych pism procesowych dobrze utrwaliło się także w systemie postępowania cywilnego (por. np. M. Waligórski, *Proces*

Zastosowanie art. 49 § 1 p.p.s.a. pod rygorem odrzucenia sprzeciwu nie jest zasadne w przypadku braków nieistotnych. Identyczne traktowanie wszystkich, nawet najmniejszych, kategorii uchybień jako rodzących konieczność wdrożenia przez przewodniczącego procedury naprawczej godzi w ekonomikę postępowania, a w przypadku, gdyby miało się wiązać z odrzuceniem środka zaskarżenia – nie spełnia kryteriów testu proporcjonalności i narusza standardy prawa do sądu w jego pierwotnym elemencie: prawie dostępu do sądu.

Omawiając poszczególne wymagania formalne sprzeciwu, należy mieć na względzie powołane wyżej dyrektywy interpretacyjne, a także odnosić je do uwarunkowań zaistniałej *in casu* sytuacji procesowej, unikając schematyzmu i automatyzmu. Jak zostanie wykazane poniżej, na ocenę dopuszczalności sprzeciwu powinny rzutować także takie uwarunkowania, które nie mają odbicia w jego treści, m. in. tryb wniesienia sprzeciwu (za pośrednictwem organu lub bezpośrednio do sądu), przebieg czy treść akt postępowania administracyjnego, w którym wydano skarżoną decyzję kasacyjną.

Omówienie kolejnych elementów treściowych konstytuujących wymogi formalne sprzeciwu warto rozpocząć od jego tzw. części adresowej, która dotyczy oznaczenia zarówno sądu, jak i stron oraz ich pełnomocników lub przedstawicieli[1275].

Skarżący powinien poprawnie określić właściwość miejscową i rzeczową sądu[1276]. Sądem właściwym jest wojewódzki sąd administracyjny, na którego obszarze właściwości ma siedzibę organ, którego decyzja kasacyjna jest przedmiotem zaskarżenia sprzeciwem[1277]. Nie wydaje się jednak, aby niewskazanie sądu lub wskazanie niewłaściwego sądu administracyjnego stanowiło brak formalny, który uzasadniałby wzywanie skarżącego w trybie art. 49 § 1 p.p.s.a. pod rygorem odrzucenia sprzeciwu.

Kolejny element tzw. części adresowej sprzeciwu wiąże się z koniecznością oznaczenia stron. W sprzeciwie należy oznaczyć wyłącznie strony postępowania sądowoadministracyjnego w rozumieniu art. 32 p.p.s.a., czyli skarżącego lub skarżących w sytuacji określonej w art. 51

---

cywilny. Funkcje i struktura procesu…, s. 613; K. Gajda-Roszczynialska, *Czy nieuzupełnienie braku formalnego pozwu z art. 187 § 1 pkt 3 k.p.c. skutkuje zwrotem pozwu?*, PPC 2017, nr 2, s. 270; postanowienie SN z 16.10.2001 r., V CZ 193/01, LEX nr 1214872). Od podziału braków formalnych pisma na braki istotne i braki nieistotne dystansuje się część doktryny i judykatury, zauważając, że art. 49 § 1 p.p.s.a. takich kryteriów rozróżnienia nie wprowadza (krytycznie np. B. Dauter [w:] B. Dauter, A. Dauter-Kozłowska, *Metodyka pracy*…, s. 131-135; uchwała NSA z 18.12.2013 r., I OPS 13/13, ONSAiWSA 2014, nr 3, poz. 39; postanowienie NSA z 26.02.2015 r., II FZ 63/15, LEX nr 1646735). Z przepisu art. 49 § 1 p.p.s.a. wynika jednak jednoznacznie dopuszczalność podziału braków formalnych na te, które uniemożliwiają nadanie sprawy dalszego biegu, i na te, które tego skutku nie wywołują.

[1275] H. Knysiak-Sudyka, *Komentarz do art. 46* [w:] *Skarga i skarga kasacyjna…*, LEX.

[1276] *Ibidem*.

[1277] Zgodnie z art. 13 § 3 p.p.s.a. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, w drodze rozporządzenia, może przekazać wojewódzkiemu sądowi administracyjnemu rozpoznawanie spraw określonego rodzaju należących do właściwości innego wojewódzkiego sądu administracyjnego, jeżeli wymagają tego względy celowości.

p.p.s.a. (stronę aktywną) i organ, którego decyzja kasacyjnego jest przedmiotem zaskarżenia sprzeciwem (stronę bierną). Wymaga zaznaczenia, że ten wymóg formalnych doznaje uproszczeń w porównaniu ze skargą na decyzję z uwagi na wyłączenie – mocą art. 64b § 3 p.p.s.a. – w postępowaniu ze sprzeciwu możliwości udziału uczestników z art. 33 p.p.s.a., do których art. 12 p.p.s.a. nakazuje stosowanie przepisów o stronie. Oznaczenie w części adresowej sprzeciwu innych stron postępowania administracyjnego, które nie wniosły sprzeciwu, jest niepoprawne[1278]; chociaż stanowi uchybienie dające świadectwo nieznajomości treści art. 64b § 3 p.p.s.a., to nie ma żadnego wpływu na dopuszczalność sprzeciwu czy dalszy bieg postępowania wywołanego sprzeciwu.

Oznaczenie organu administracji publicznej[1279] wymaga podania nazwy[1280], również – zważywszy, iż sprzeciw jest pierwszym pismem w sprawie sądowoadministracyjnej – także siedziby i adresu organu[1281]. Niewskazanie organu, jakiego organu ma dotyczyć spór sądowoadministracyjny, stanowi brak istotny sprzeciwu, jeżeli skarżący wniesie sprzeciw bezpośrednio do sądu i jeżeli sąd nie ma możliwości ustalenia, jaki organ wezwać do przesłana akt; aby tę wątpliwość usunąć, przewodniczący powinien zastosować art. 49 § 1 p.p.s.a. Jeżeli jednak sprzeciw wnoszony jest za pośrednictwem organu, a organ wikła się w spór i przekazuje sprzeciw do sądu wraz z aktami sprawy, to nawet w braku jasnego oznaczenia organu w sprzeciwie, nie ma podstaw do tego, aby stosować względem skarżącego procedurę z art. 49 § 1 p.p.s.a.[1282]

Dość rozbudowana może się wydawać formuła obowiązkowych danych podawanych przez stronę wnoszącą sprzeciw, która w pierwszym rzędzie zależy od statusu skarżącego:

1) gdy skarżący jest osobą fizyczną, to należy w sprzeciwie podać jego imię nazwisko, numer PESEL i miejsce zamieszkania skarżącego, a jeżeli skarżący działa przez przedstawiciela ustawowego, to sprzeciw powinien zawierać także imię, nazwisko, numer PESEL i miejsce zamieszkania przedstawiciela ustawowego[1283], zaś w braku miejsca zamieszkania skarżącego lub jego przedstawiciela należy wskazać ich adresy do doręczeń;

[1278] M. Majak [w:] *Prawo o postępowaniu…*, red. A. Skoczylas, P. Szustakiewicz, s. 187.

[1279] Wymóg oznaczenie organu, który wydał zaskarżoną decyzję zawarty w art. 64b § 2 p.p.s.a., stanowi rodzaju *superfluum* ustawowe, gdyż wynika on już z przepisów art. 46 § 1 pkt 1 i § 2 w zw. z art. 32 p.p.s.a. – P. Gołaszewski, *Sporządzanie środków zaskarżenia*…, s. 436.

[1280] Por. zestawienie przykładów nienależytego oznaczenia nazw organów w sprawach ze skarg: F. Geburczyk, *Szczegółowe wymogi formalne skargi do sądu administracyjnego w ujęciu komparatystycznym - prawo do sądu, pomiędzy dowolnością a formalizmem*, PPP 2019, nr 7-8, s. 124.

[1281] *Vide*: art. 46 § 2 pkt 1 lit. a p.p.s.a.

[1282] Tak, na tle skargi: M. Kopacz, *Wymagania formalne…*, s. 31.

[1283] W myśl art. 46 § 2 pkt 1 lit. b p.p.s.a. wymóg podania numeru PESEL dotyczy skarżących i ich przedstawicieli ustawowych, jeżeli są obowiązani do jego posiadania albo posiadają go, nie mając takiego obowiązku.

2) gdy skarżący nie jest osobą fizyczną, to należy w sprzeciwie podać jego nazwę, siedzibę i adres, numer w Krajowym Rejestrze Sądowym, a w przypadku jego braku - numer identyfikacyjny REGON albo numer w innym właściwym rejestrze lub ewidencji, albo numer identyfikacji podatkowej strony wnoszącej sprzeciw, niebędącej osobą fizyczną, która nie ma obowiązku wpisu we właściwym rejestrze lub ewidencji, jeżeli jest ona obowiązana do jego posiadania.

Gdy na podstawie art. 51 w zw. z art. 64b p.p.s.a. więcej niż jedna strona zaskarża tę samą decyzję kasacyjną[1284], to wówczas wymóg powyższej identyfikacji odnosi się do każdego ze skarżących.

Ponadto, do sprzeciwu znajduje zastosowanie art. 29 p.p.s.a., który nakazuje przy wniesieniu sprzeciwu – jako pierwszej czynności w sprawie – wykazanie odpowiednim dokumentem umocowania do reprezentacji skarżących będących osobami prawnymi lub jednostkami organizacyjnymi (art. 28 p.p.s.a.) lub skarżących będących osobami fizycznymi, za których działa przedstawiciel ustawowy[1285]. Niedołączenie do sprzeciwu dokumentu, do którego odnosi się art. 29 p.p.s.a., stanowi brak formalny sprzeciwu, który powinien zostać – na wezwanie sądu – usunięty (uzupełniony) w terminie 7 dni pod rygorem odrzucenia sprzeciwu (*vide*: art. 49 § 1 w zw. z art. 58 § 1 pkt 3 oraz w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a.)[1286].

Wątpliwości mogą się zrodzić na tle oceny, czy na skarżącym spoczywa obowiązek wymienienia wszystkich powyższych danych w sprzeciwie dla nadania mu dalszego biegu, w szczególności gdy dane te znajdują się już w aktach postępowania administracyjnego, w którym została wydana inkryminowana decyzja kasacyjna. *Exemplum* takich kontrowersji stał się niejednokrotnie w praktyce naruszany wymóg podania numeru PESEL skarżącego, które miał rozwiać uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego. Sąd orzekł, że niezachowanie, określonego w art. 46 § 2 pkt 1 lit. b) p.p.s.a., wymogu podania w skardze, będącej pierwszym pismem w sprawie, numeru PESEL, jest brakiem formalnym, który powinien być uzupełniony w trybie art. 49 § 1 w związku z art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a., bez względu na to, czy ten numer znajduje się w aktach administracyjnych, którymi dysponuje sąd[1287]. Cytowana uchwała zapadła w kontekście skargi na decyzję, więc wynikająca z art. 269 § 1 p.p.s.a. jej moc wiążąca nie rozciąga się na sprzeciw od decyzji. Niemniej, jest często przywoływana tytułem

[1284] Por. rozdział trzeci.
[1285] Postanowienie NSA z 17.12.2019 r., II OZ 1131/19, LEX nr 2777723.
[1286] Postanowienie WSA w Białymstoku z 23.05.2019 r., II SA/Bk 201/19, LEX nr 2673865; postanowienie NSA z 25.07.2019 r., II OZ 608/19, LEX nr 2706091.
[1287] Uchwała NSA z 3.07.2023 r., II GPS 3/22, ONSAiWSA 2023, nr 6, poz. 82 z omówieniem M. Wiącka, *Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 3 lipca 2023 r. (sygn. akt II GPS 3/22) [dot. wymogu podania w skardze numeru PESEL]*, ZNSA 2023, nr 5, s. 108-114..

uzasadnienia odrzucenia sprzeciwu na podstawie art. 58 § 1 pkt 3 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a., gdy został on wniesiony bez numeru PESEL i bez jego uzupełnienia po wezwaniu z art. 49 § 1 p.p.s.a.[1288] Warto równocześnie odnotować, że przytoczona uchwała spotkała się ze słuszną krytyką części doktryny[1289]. Warto zauważyć, że od sentencji uchwały dystansuje się – chociaż w nielicznych postanowieniach – także Naczelny Sąd Administracyjnych[1290].

Z wymogiem identyfikacji skarżącego wiąże się kwestia jego zastępstwa procesowego. W myśl regulacji ogólnej zawartej art. 34 p.p.s.a. skarżący może sporządzić i wnieść sprzeciw samodzielnie albo przez pełnomocnika wybranego na zasadach określonych w rozdziale trzecim działu drugiego p.p.s.a. Pełnomocnikiem wnoszącego sprzeciw może być: 1) pełnomocnik profesjonalny (adwokat lub radca prawny), 2) pełnomocnik nieprofesjonalny, czyli: inny skarżący, małżonek, rodzeństwo, wstępni lub zstępni strony oraz osoby pozostające ze stroną w stosunku przysposobienia, a pełnomocnikiem osoby prawnej lub przedsiębiorcy, w tym nieposiadającego osobowości prawnej, może być również pracownik tej jednostki albo jej organu nadrzędnego, 3) pełnomocnik *quasi*-profesjonalny[1291], tj. rzecznik patentowy w sprawach własności przemysłowej[1292]. Odmiennie niż w przypadku skargi na decyzję, pełnomocnikiem wnoszącego sprzeciw nie będzie *a limine* uczestnik postępowania sądowoadministracyjnego, z uwagi na wyłączenie stosowania art. 33 p.p.s.a. zawarte w art. 64b § 3 p.p.s.a., a także – z reguły – nie będzie nim doradca podatkowy[1293].

[1288] Postanowienie WSA w Łodzi z 16.04.2024 r., II SA/Łd 209/24, LEX nr 3706506; postanowienie WSA w Poznaniu z 27.03.2024 r., II SA/Po 700/23, LEX nr 3699170; postanowienie NSA z 5.01.2024 r., I OZ 617/23, LEX nr 3688940; postanowienie NSA z 15.03.2023 r., II OZ 125/23, LEX nr 3515038. Godzi się zresztą przyznać, że praktyka odrzucania sprzeciwów obarczonych takim brakiem formalnym wykształciła się jeszcze przed podjęciem uchwały z 3.07.2023 r., II GPS 3/22 (tak np. postanowienie NSA z 27.07.2021 r., I OZ 235/21, LEX nr 3217905), lecz nie była jednolita (odmiennie np. postanowienie WSA w Poznaniu z 4.12.2020 r., II SA/Po 762/20, LEX nr 3179687).

[1289] Stanowisko zajęte w uchwale było w doktrynie zarówno przedmiotem głosów krytycznych (por. M. Bogusz, *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów NSA z dnia 3 lipca 2023 r., II GPS 3/22*, OSP 2024, nr 3, poz. 23; A. Kwaśniak, *Glosa krytyczna do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 3.07.2023 r., II GPS 3/22*, PPP 2024, nr 1, s. 98-107; P. Ostrowski, *Niewskazanie numeru PESEL jako brak formalny skargi. Polemika*, ZNSA 2023, nr 2, s. 39-62), jak i aprobujących (F. Golędzinowski, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 27 listopada 2019 r., I GZ 366/19*, OSP 2021, nr 4, poz. 32; A. Kurzawa, *Numer PESEL a wymóg formalny skargi – uwagi na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, ZNSA 2022, nr 1, s. 103-108).

[1290] Por. postanowienia NSA z 8.12.2023 r., I OZ 555/23, LEX nr 3684151, z 26.10.2023 r., I OZ 439/23, LEX nr 3697404, z 25.05.2023 r., I OZ 184/23, LEX nr 3633840, z 15.12.2023 r., I OZ 604/23, LEX nr 3689498. NSA orzekł, iż „jeżeli brak jest uzasadnionych wątpliwości co do tożsamości skarżącego, to ów brak nie uniemożliwia nadania sprawie dalszego biegu, a więc nie stanowi uzasadnionej podstawy do odrzucenia skargi".

[1291] J. P. Tarno, *Pełnomocnictwo w postępowaniu sądowoadministracyjnym* [w:] *Ius et lex. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Kabata*, red. S. Pikulski, B. Brzeziński, M. Goettel *et al*., Olsztyn 2004, s. 400-401; Z.R. Kmiecik, *Zakres pełnomocnictwa w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym*, PS 2007, nr 4, s. 5.

[1292] Por. art. 35 § 1 i 2 p.p.s.a. oraz art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 749 z późn. zm.).

[1293] Sprawy obowiązków podatkowych i celnych, w których doradca podatkowy może działać jako pełnomocnik zgodnie z art. 41 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r.

Ustanowienie pełnomocnika w sprawie ze sprzeciwu nie jest obligatoryjne, gdyż przepisy p.p.s.a. nie wprowadzają w sprawie ze sprzeciwu tzw. przymusu adwokacko-radcowskiego[1294]. Jest to jednak uprawnienie skarżącego, a powierzenie sprawy profesjonalnemu pełnomocnikowi sprzyja pełniejszemu, skuteczniejszemu urzeczywistnieniu prawa do sądu, zwłaszcza gdy w sprawach o większym stopniu skomplikowania lub gdy skarżący jest osobą nieporadną[1295]. Ponadto, zastępstwo procesowego może się jawić jako pożądane z uwagi na specyficznie określony w art. 64e p.p.s.a. zakres postępowania rozpoznawczego wywołanego sprzeciwu. Zawodowy pełnomocnik może przedstawić rzeczową, jurydyczną argumentację przemawiającą za niespełnieniem przesłanek do wydania decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a., których sąd administracyjny nie dostrzegłby *ex officio* (art. 134 § 1 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a.).

Jeżeli strona zdecyduje się wnieść sprzeciw przez pełnomocnika, to wówczas w sprzeciwie należy uwzględnić, oprócz danych skarżącego i jego przedstawiciela ustawowego, także imię i nazwisko i adres pełnomocnika. Ponadto, zgodnie z art. 46 § 3 i art. 37 § 1 zdanie pierwsze p.p.s.a. pełnomocnik obowiązany jest przy pierwszej czynności procesowej dołączyć do akt sprawy pełnomocnictwo z podpisem mocodawcy lub jego uwierzytelniony odpis. Ponadto, jeżeli mocodawca jest osobą prawną lub inną jednostką organizacyjną mającą zdolność sądową, to pełnomocnik – nie tracąc z perspektywy art. 29 p.p.s.a. – powinien prócz dokumentu pełnomocnictwa wykazać umocowanie osoby lub organu do udzielenia pełnomocnictwa procesowego[1296]. Nieprzedłożenie wraz ze sprzeciwem dokumentów wykazujących umocowanie do reprezentacji skarżącego, w tym zwłaszcza nieprzedłożenie stosownego pełnomocnictwa, należy traktować jako brak istotny sprzeciwu uzasadniający

poz. 2117 z późn. zm.), zasadniczo rozpoznawane są na podstawie przepisów o.p., w których nie stosuje się art. 138 § 2 k.p.a. stanowiącego podstawę decyzji kasacyjnej zaskarżalnej sprzeciwem.

[1294] Przymus adwokacki od 1926 r. był wprowadzany stopniowo w postępowaniu przed NTA, także dla sporządzenia skargi (por. D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny w świetle własnego orzecznictwa 1922-1939*, Warszawa-Kraków 1999, s. 133-148). Współcześnie należy uznać, że ustanowienie przymusu adwokacko-radcowskiego już na etapie zainicjowania postępowania stanowiłoby nieproporcjonalne ograniczenie dostępu do sądu administracyjnego (W. Piątek, *Reprezentacja strony przez profesjonalnego pełnomocnika w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, R.Pr. 2022, nr 2, s. 202).

[1295] M. Grego-Hoffmann, *Rola pełnomocnika w realizacji prawa do sądu* [w:] M. Grego-Hoffmann, *Rola pełnomocnika w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2012, LEX; G. Rząsa, *Pełnomocnictwo substytucyjne w postępowaniu sądowoadministracyjnym - zagadnienia wybrane*, ZNSA 2009, nr 3, s. 127; J. Wyporska-Frankiewicz, W. Kulig-Wyporska, *Profesjonalny pełnomocnik w ogólnym postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym*, „Palestra" 2015, nr 7-8, s. 263; P. Widerski, *Pełnomocnictwo w postępowaniu sądowoadministracyjnym* [w:] P. Widerski, *Pełnomocnictwo w prawie polskim*, Warszawa 2018, LEX; J. Gudowski, *Konstrukcja pełnomocnictwa procesowego* [w:] J. Gudowski, *Pełnomocnictwo procesowe w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2024, LEX.

[1296] Tak odnośnie do skargi: J. Kopeć, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 23 maja 2017 r., II GZ 367/17*, OSP 2018, nr 5, poz. 56.

wezwanie skarżącego w trybie art. 49 § 1 p.p.s.a. pod rygorem odrzucenia sprzeciwu[1297]. Od obowiązku przedłożenia pełnomocnictwa nie zwalnia okoliczność, że pełnomocnictwo obejmujące reprezentację przed sądami administracyjnymi zostało już złożone na etapie postępowania administracyjnego[1298].

Spełnienia wymogu oznaczenie rodzaju pisma dokonuje się – w przypadku pism o charakterze kwalifikowanym – przez podanie jego nazwy[1299] („sprzeciw" lub – jak stanowi art. 64a p.p.s.a. – „sprzeciw od decyzji"). Należy rozważyć, jakie skutki procesowe wywołuje błędne oznaczenie rodzaju (nazwy) pisma, co nie należy do rzadkości w praktyce zaskarżania decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. Z treści uzasadnień orzeczeń sądowych wynika, że zwłaszcza w początkowych miesiącach obowiązywania ustawy nowelizującej strony usiłowały zaskarżyć do sądu administracyjne decyzje kasacyjne pismami procesowymi oznaczonymi jako „skarga". Błąd ten nieraz wynikał z zastosowania się przez skarżących do treści mylnego pouczenia zawartego w decyzji kasacyjnej, które wskazywało, że służy od niej skarga (a nie sprzeciw)[1300]. W niektórych orzeczeniach składy orzekające potraktowały błędne nazwanie środka zaskarżenia decyzją kasacyjnej „skargą", a nie „sprzeciwem", jako argument przemawiający za odrzuceniem na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. tak wniesionej „skargi" jako niedopuszczalnej wobec wyłączenia możliwości wniesienia skargi art. 64a p.p.s.a.[1301]

[1297] Wezwanie do uzupełnienia braków w zakresie pełnomocnictwa należy zaadresować do pełnomocnika, a nie bezpośrednio do skarżącego (por. ad skargi: Por. G. Radecki [w:] *Pisma stron w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, orzecznictwo, wzory*, red. R. Mikosz, Warszawa 2008, s. 72-75). Jeżeli jednak za „pełnomocnika" skarżącego uważa się osoba, która *a limine* nie spełnia kryteriów podmiotowych z art. 35 p.p.s.a., to należy wezwać do podpisania sprzeciwu bezpośrednio skarżącego (tak *ad*. sprzeciwu: postanowienie WSA w Łodzi z 9.02.2021 r., II SA/Łd 893/20, LEX nr 3179306; postanowienie WSA w Łodzi z 16.07.2019 r., II SA/Łd 128/19, LEX nr 2698334; tak *ad*. skargi: K. Kaszubowski, *Wymogi*…, s. 161-162; M. Jaworska, *Glosa do postanowienia WSA z dnia 19 października 2010 r., IV SA/Gl 409/10*, ZNSA 2012, nr 5, s. 151; postanowienie NSA z 12.12.2005 r., I GSK 2703/05, ONSAiWSA 2006, nr 3, poz. 77). Wyjątkowe kontrowersje i rozbieżności budzi zagadnienie, czy w przypadku nieuzupełnienia braków formalnych w zakresie reprezentacji przez pełnomocnika należącego do kręgu osób wymienionych w art. 35 § 1 i § 2 p.p.s.a., odrzucenie skargi lub sprzeciwu powinno poprzedzać wezwanie bezpośrednio skarżącego do podpisania sprzeciwu (por. *ad*. skargi: J. Kopeć, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 23 maja 2017 r*…., poz. 56; *ad*. sprzeciwu: postanowienie WSA w Opolu z 18.11.2022 r., II SA/Op 238/22, LEX nr 3434370; postanowienie WSA w Lublinie z 14.06.2023 r., II SA/Lu 416/23, LEX nr 3583569; postanowienie WSA w Rzeszowie z 12.04.2021 r., II SA/Rz 130/21, LEX nr 3160369; postanowienie NSA z 27.03.2023 r., II OZ 140/23, LEX nr 3539322).

[1298] *Vide*: art. 46 § 3 p.p.s.a. i postanowienie NSA z 15.03.2023 r., II OZ 125/23, LEX nr 3515038; postanowienie NSA z 18.07.2024 r., I OZ 376/24, LEX nr 3739802 wraz z cytowaną tamże licznie judykaturą. We wcześniejszej judykaturze i przed zmianą treści art. 46 § 3 p.p.s.a. pojawiały się orzeczenia odmienne, w myśl których: „Obowiązek złożenia pełnomocnictwa do występowania przed sądami administracyjnymi przy wnoszeniu skargi nie powstaje, gdy pełnomocnictwo to zostało już złożone w postępowaniu administracyjnym" (postanowienie NSA z 8.11.2013 r., I GSK 1712/13, LEX nr 144025).

[1299] H. Knysiak-Sudyka, *Komentarz do art. 46* [w:] *Skarga i skarga kasacyjna…,* LEX, pkt 4.

[1300] Wyrok WSA w Szczecinie z 7.02.2018 r., I SA/Sz 1029/17, LEX nr 2448840; wyrok WSA w Poznaniu z 17.10.2017 r., IV SA/Po 725/17, LEX nr 2463192; wyrok WSA w Bydgoszczy z 8.05.2018 r., II SA/Bd 826/17, LEX nr 2544068.

[1301] Tak np. postanowienie WSA w Warszawie z 18.01.2023 r., II SA/Wa 2132/22; LEX nr 3527959; postanowienie WSA w Warszawie z 22.09.2017 r., I SA/Wa 1364/17, LEX nr 2363458; postanowienie WSA w Gliwicach z 9.05.2024 r., II SA/Gl 406/24, LEX nr 3712917; postanowieniu WSA w Białymstoku z 18.01.2023 r., II SA/Bk

Rozumowanie to obarcza jednakże nadmierny formalizm. W orzecznictwie przeważyła praktyka odmienna. Zgodnie z nią środek zaskarżenia decyzji kasacyjnej wniesiony po wejściu w życie nowelizacji z 2017 r. należy zakwalifikować jako „sprzeciw", niezależnie od jego oznaczenia przez skarżącego i np. mylnego oznaczenia jako „skarga"[1302], gdyż „o charakterze pisma decyduje nie jego tytuł, ale zawarta w nim treść"[1303]. U podstaw tego słusznego rozumowania tkwi paremia *falsa demonstratio non nocet* (*nomen omen*, nieprzytaczana w badanych uzasadnieniach orzeczeń sądów administracyjnych). Wyraża ona utrwaloną w europejskiej kulturze prawnej zasadę, zgodnie z którą podstawowe znaczenie mają intencja i wola podmiotu składającego oświadczenie, a nie jego formalnie błędna nazwa[1304], co w perspektywie procesowej oznacza, iż nieprawidłowe oznaczenie sprawy nie może pociągać za sobą automatycznie odmowy jej rozpoznania[1305].

Zastosowanie zasady *falsa demonstratio non nocet* skutkuje konwersją[1306] bądź rekwalifikacją[1307] błędnie nazwanego środka zaskarżenia (np. skarga) na tego rodzaju środek zaskarżenia, którym powinien on, zgodnie z p.p.s.a., być (sprzeciw). Obowiązek rekwalifikacji spoczywa na sądzie, który – jako gospodarz postępowania i interpretator pism procesowych – musi rozważyć nie tylko nazwę środka zaskarżenia, ale także jego treść i cel[1308]. Konwersji nie sprzeciwia się okoliczność, że błędnie nazwany środek zaskarżenia wniósł profesjonalny pełnomocnik[1309]. Do błędnie nazwanej czynności procesowej, wskutek jego konwersji, stosuje się przepisy o innym (właściwym) środku zaskarżenia, co dotyczy zarówno elementów

911/22, LEX nr 3472631. Godzi się podnieść, że z motywów przytoczonych postanowień wynika, że błędne oznaczenie środka zaskarżenia nie było jedyną przyczyną odrzucenia „skargi". Rygor odrzucenia był uzasadniony przez sąd – między innymi - uchybieniem 14-dniowego terminu, właściwego – zgodnie z art. 64c § 1 p.p.s.a. – do zaskarżenia decyzji kasacyjnej.

[1302] Por. np. wyrok WSA w Poznaniu z 15.10.2020 r., IV SA/Po 1266/20, LEX nr 3081513; postanowienie WSA w Lublinie z 5.10.2018 r., II SA/Lu 801/18, LEX nr 2557076; por. również postanowienie WSA w Krakowie z 21.08.2017 r., III SA/Kr 815/17, LEX nr 2339818, w którym sąd zakwalifikował pismo zatytułowane „odwołanie" jako sprzeciw od decyzji.

[1303] Wyrok WSA w Warszawie z 31.08.2018 r., I SA/Wa 1315/18, LEX nr 2566358; wyrok WSA w Warszawie z 31.08.2018 r., I SA/Wa 1316/18, LEX nr 2573702.

[1304] Por. np. P. Wszołek, *O zasadzie falsa demonstratio non nocet w prawie administracyjnym* [w:] *Fenomen prawa administracyjnego*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019, s. 962; orzeczenie TK z 3.12.1996 r., K 25/95, OTK 1996, nr 6, poz. 52.

[1305] Uchwała NSA z 26.10.2009 r., I OPS 10/09, ONSAiWSA 2010, nr 1, poz. 1.

[1306] M. Waligórski, *Proces cywilny. Funkcje i struktura*…, s. 614; K. Markiewicz, *Oznaczenie środka zaskarżenia a jego wybór (uwagi na tle art. 130 § 1 zd. 2 k.p.c.)*, PPC 2015, nr 3, s. 338, 343; T. Zembrzuski, *Formalizm procesowy a skutki wadliwego oznaczenia pisma procesowego spełniającego wymagania środka zaskarżenia*, PS 2018, nr 1, s. 17.

[1307] Pojęciem „rekwalifikacji" podstawy prawnej żądania posługuje się zarówno teoria, jak i judykatura procesu cywilnego na określenie sytuacji, w której sąd powszechny dokonuje zmiany podstawy materialnoprawnej dochodzonego przez powoda roszczenia w stosunku do określonej przez powoda (por. np. E. Łętowska, *Glosa do wyroku SN z dnia 2 grudnia 2011 r., II CSK 136/11*, PPC 2012, nr 4, s. 684-694; postanowienie SN z 24.06.2024 r., I CSK 845/24, LEX nr 3728408).

[1308] T. Zembrzuski, *Formalizm procesowy*…, s. 17.

[1309] Por. np. uchwała SN z 24.05.2017 r., III CZP 2/17, OSNC 2018, nr 2, poz. 16.

statycznych konstrukcji środka zaskarżenia, jak i elementów dynamicznych; następuje równocześnie skutek w postaci konwersji postępowania[1310] z postępowania ze skargi w postępowanie ze sprzeciwu. „Przekonwertowany" środek zaskarżenia powinien zostać zbadany przez pryzmat przesłanek dopuszczalności (w tym terminu), a następnie rozpoznany według przepisów o sprzeciwie, co determinuje m. in. odmiennie określony zakres kontroli decyzji (art. 64e p.p.s.a.) czy zakres kompetencji orzeczniczych sądu (art. 151a p.p.s.a.) [1311].

W doktrynie pozytywnie oceniono obowiązek dokonania przez sąd omawianej rekwalifikacji skargi w sprzeciw, przy czym W. Piątek zaznaczył, że sąd administracyjny powinien uprzedzić skarżącego o zmianie kwalifikacji wniesionego środka prawnego i prawie do zajęcia nowego stanowiska w sprawie[1312]. Pogląd ten należy w pełni zaaprobować: pomimo podobieństw skargi i sprzeciwu, różne są przesłanki dopuszczalności, lecz przede wszystkim różny jest zakres kontroli legalności sprawowanej w efekcie obu środków przez sąd administracyjny i zakres wyrokowania[1313]. Warto podkreślić, że źródłem normatywnym obowiązku informacyjnego jest art. 2 w zw. art. 45 ust. 1 Konstytucji RP i wyprowadzona z tych przepisów zasada sprawiedliwości proceduralnej: podmiot prawa do sądu ma prawo do bycia wysłuchanym, zajęcia stanowiska, zaś prawo procesowe wymaga przewidywalności i przejrzystości postępowania[1314]. Nie sposób mówić o zadośćuczynieniu tym wartościom, gdy sąd rozpoznaje środek zaskarżenia, którego nie spodziewał się skarżący. Ponadto, obowiązek poinformowania o konwersji ma także walor ekonomiki postępowania, albowiem skarżący może zdecydować w takim przypadku o cofnięciu sprzeciwu, co – zasadniczo – zwolni sąd obowiązku jego rozpoznania[1315]. Powołane wyżej stanowisko W. Piątka poparł P. Sobotko, wzbogacając je o słuszny, w świetle zasady kontradyktoryjności, postulat, aby o rekwalifikacji zawiadomić także drugą stronę sporu, czyli organ, który wydał sporną decyzję kasacyjną[1316].

[1310] O pojęciu konwersji postępowania w piśmiennictwie, por. np. M. Hudzik, M. Karasińska, *Konwersja postępowania karnego (art. 400 k.p.k.) a skarga na wyrok sądu odwoławczego*, PiP 2023, nr 5, s. 83-84; P. Dyrduł, *Konwersja postępowania sądowego w postępowanie arbitrażowe*, „Palestra" 2023, nr 8, s. 204-214.

[1311] Por. wyrok WSA w Poznaniu z 20.12.2017 r., II SA/Po 893/17, LEX nr 2422366.

[1312] Por. W. Piątek, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 26 października 2017 r., II OZ 1206/17* , OSP 2018, nr 4, poz. 42.

[1313] Por. podrozdział 5.3.5 w rozdziale piątym. Przykładowo, jeżeli skarżący koncentruje się w „skardze" na zarzutach materialnoprawnych, to w związku z rekwalifikacją środka prawnego powinien mieć możliwość powołania argumentacji relewantnej w perspektywie zakresu rozpoznania sprzeciwu (art. 64e p.p.s.a.) i przesłanek uwzględnienia sprzeciwu (art. 151a § 1 p.p.s.a.), o czym powinien zostać przez sąd uprzedzony (art. 6 p.p.s.a.).

[1314] Por. podrozdział 1.2 w rozdziale pierwszym.

[1315] Skarżącemu może np. nie zależeć na kontroli ograniczonej kryteriami w art. 64e p.p.s.a., np. gdy formułuje wyłącznie zarzuty materialnoprawne, co do których ma pewność, że nie będą przedmiotem rozpoznania sądu w sprawie ze sprzeciwu.

[1316] P. Sobotko, *Glosa do wyroku WSA z dnia 30 kwietnia 2018 r….*, s. 31.

Należy podkreślić, że sądy nie mogą arbitralnie dokonywać rekwalifikacji środków zaskarżenia[1317]. Uzasadnienie orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego powinno należycie wyjaśniać konwersję prawną wniesionego środka zaskarżenia[1318]. W przypadku powstania wątpliwości co do rzeczywistej woli skarżącego – zwłaszcza, gdy nie jest on reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika – sąd powinien wezwać skarżącego do sprecyzowania, jakiego rodzaju środek zaskarżenia stanowi wniesione pismo[1319]. Bacząc na hipotezę i dyspozycję normy z art. 6 p.p.s.a., sąd powinien pouczyć o skutkach oświadczeń skarżącego tak, aby nie naruszyć wymogów eksponowanej sprawiedliwości proceduralnej, nie zastawiać swoistej „pułapki" na skarżącego[1320]. Sąd pozostaje związany stanowiskiem skarżącego, gdyż tego wymaga zasada skargowości, zakazująca wszczęcia postępowania *ex officio*[1321]. W razie potwierdzenia przez skarżącego, iż jego wolą jest wniesienie sprzeciwu, to – wbrew błędnej nazwie – wojewódzki sąd administracyjny staje się zobowiązany traktować jak „sprzeciw" i dokonać jego rekwalifikacji. Jeżeli natomiast skarżący (należycie pouczony lub zastępowany przez profesjonalnego pełnomocnika) stwierdzi, że wnosi żąda rozpoznania środka zaskarżenia jak „skargi", to taką „skargę" należy odrzucić jako niedopuszczalną na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a.[1322]

Kolejnym wymaganiem formalnym sprzeciwu jest oznaczenie przedmiotu sporu, czyli wskazanie zaskarżonej decyzji kasacyjnej. Podobnie jak w przypadku skargi na decyzję administracyjną[1323], w sprzeciwie należy podać datę i numer decyzji, przedmiot sprawy administracyjnej, w której została ona wydana. Nie zawsze jednak niedopełnienie tych wymagań powinno skutkować uruchomieniem procedury z art. 49 § 1 p.p.s.a., lecz tylko wówczas, gdy rzeczywiście i obiektywnie powstają wątpliwości, jaka decyzja ma być w intencji skarżącego przedmiotem sprzeciwu. Nie sposób mówić o takich wątpliwościach, gdy skarżący wnosi sprzeciw za pośrednictwem organu, a na podstawie treści sprzeciwu i przekazanych

[1317] Postanowienie NSA z 4.08.2020 r., II FSK 2924/19, LEX nr 3064541.
[1318] Brak wyjaśnienia rekwalifikacji środka zaskarżenia narusza art. 141 § 1 p.p.s.a. w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy (por. wyrok NSA z 13.12.2018 r., II FSK 2408/18, LEX nr 2638805).
[1319] Postanowienie NSA z 28.10.2020 r., I OZ 859/20, LEX nr 3220419; postanowienie NSA z 4.08.2020 r., II FSK 2924/19, LEX nr 3064541.
[1320] Por. wyrok TK z 30.05.2007 r., SK 68/06, OTK-A 2007, nr 6, poz. 53; por. również podrozdział 1.2 w rozdziale pierwszym.
[1321] Por. podrozdział 1.2 w rozdziale pierwszym.
[1322] Por. postanowienie NSA z 23.05.2019 r., I OZ 415/19, LEX nr 2682361. Z motywów orzeczenia wynika, iż skarżący – pomimo prawidłowego pouczenia o prawie do wniesienia sprzeciwu i reprezentacji przez zawodowego pełnomocnika - wyraźnie zdecydowali się na wniesienie „skargi na uzasadnienie" decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. Sąd I instancji dokonał rekwalifikacji wniesionej „skargi" na sprzeciw. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że sąd powinien był uszanować wolę skarżących co do wyboru (niedopuszczalnego) środka zaskarżenia, a w konsekwencji, uwzględnił skargę kasacyjną i na podstawie art. 188 w zw. z art. 197 § 2 p.p.s.a. w zw. z art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. uchylił zaskarżone postanowienie i odrzucił skargę.
[1323] M. Kopacz, *Wymagania*…, s. 27.

sądowi przez organ akt sprawy, w których znajduje się decyzja kasacyjna, można prawidłowo ustalić przedmiot zaskarżenia, a zastrzeżeń w tym zakresie nie zgłasza organ w odpowiedzi na sprzeciw[1324].

Odnosząc się jeszcze do wymagania oznaczenia decyzji kasacyjnej, warto przypomnieć, że skarżący może wskazać, iż sprzeciwia się wyłącznie części decyzji, w tym części dotyczącej jej uzasadnienia lub fragmentów uzasadnienia zwłaszcza wskazań przedmiotowych[1325]. Takie zawężenie zakresu zaskarżenia, *de lege lata*, nie ogranicza zakresu wyrokowania sądu[1326]. Wobec stanowczej treści art. 151a § 1 p.p.s.a. uwzględnienie sprzeciwu (także wnoszonego wobec części decyzji kasacyjnej) musi skutkować uchyleniem decyzji w całości, a nie jedynie w kwestionowanej części[1327].

Przechodząc do kolejnego wymagania formalnego sprzeciwu, należy wskazać, że zgodnie z art. 46 § 1 pkt 4 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a. sprzeciw powinien zawierać podpis skarżącego albo jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika. Za stronę, która nie może się podpisać, podpisuje pismo osoba przez nią upoważniona, z wymienieniem przyczyny, dla której strona sama się nie podpisała[1328]. „Podpisem" w rozumieniu art. 46 § 1 pkt 4 p.p.s.a. jest napisany bądź uwierzytelniony znak ręczny (własnoręczny)[1329]. Podpis nie musi być czytelny[1330]. Podpis potwierdza, że sprzeciw pochodzi od osoby sporządzającej sprzeciw i potwierdza jej wolę uruchomienia postępowania sądowego[1331]. Z uwagi na tę kluczową dla pewności obrotu prawnego funkcję podpisu, jego brak jest istotnym brakiem formalnym i obliguje przewodniczącego do wezwania do jego uzupełnienia w terminie siedmiu dni pod rygorem odrzucenia sprzeciwu[1332].

Do ogólnych wymagań formalnych sprzeciwu należy wymienienie i dołączenie załączników. Liczba oraz rodzaj załączników zależy od realiów sprawy i treści wnoszonego

---

[1324] *Ibidem*, s. 31.
[1325] Por. rozważania o przedmiocie sprzeciwu zawarte w rozdziale drugim w podrozdziale 2.3.1 i 2.3.2.
[1326] Wyrok WSA w Gdańsku z 7.11.2023 r., I SA/Gd 869/23, LEX nr 3645992.
[1327] M. Jaśkowska [w:] *Postępowanie*…, red. M. Jaśkowska, s. 117-118; M. Majak [w:] *Prawo o postępowaniu…*, red. A. Skoczylas, P. Szustakiewicz*,* s. 187; P. Marjański, *Sprzeciw…*, s. 39; wyrok WSA w Bydgoszczy z 8.12.2021 r., II SA/Bd 769/21, LEX nr 3308520; wyrok WSA w Kielcach z 23.10.2024 r., II SA/Ke 469/24, LEX nr 3773222. Analogiczny pogląd był wyrażany w stanie prawnym sprzed wejścia w życie nowelizacji z 2017 r. (por. przegląd poglądów: J. Turski, *Uchylenie…*, s. 53-54).
[1328] *Vide*: art. 46 § 4 p.p.s.a.
[1329] J. Olszanowski, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 8 czerwca 2016 r. (I OZ 533/16)*, ZNSA 2017, nr 1, s. 147. Wszelkiego rodzaju formy mechanicznego odtworzenia podpisu – np. maszyną, faksymilia, czy też kserokopia – nie są podpisem (postanowienie NSA z 24.03.2021 r., II OZ 179/21, LEX nr 3195437).
[1330] Sporne pozostaje, czy wymóg podpisania spełnia także parafowanie czy sygnowanie pisma (G. Radecki [w:] *Pisma stron w postępowaniu…,* s. 27-29; postanowienie WSA w Rzeszowie z 21.03.2017 r., II SA/Rz 228/17, LEX nr 2252394; postanowienie NSA z 8.05.2007 r., I GZ 49/07, LEX nr 1015842; uchwała SN z 30.12.1993 r., III CZP 146/93, OSNC 1994, nr 5, poz. 94).
[1331] Postanowienie WSA w Lublinie z 5.05.2021 r., II SA/Lu 271/21, LEX nr 3190035.
[1332] Postanowienie WSA w Bydgoszczy z 24.10.2023 r., II SA/Bd 1071/23, LEX nr 3621833.

sprzeciwu, niemniej jednak, obligatoryjnym załącznikiem każdego sprzeciwu wnoszonego w formie pisemnej[1333] powinien być odpis sprzeciwu, czyli dokument wiernie oddający oryginał, stanowiący odwzorowanie (kopię) lub dokładne odzwierciedlenie treści, drugi egzemplarz oryginału[1334], wraz z odpisami załączników do sprzeciwu.

We współczesnej judykaturze utrwalił się pogląd, według którego niedołączenie wymaganej liczby odpisów skargi stanowi brak formalny skargi, który uniemożliwia jej nadanie dalszego biegu; jego nieusunięcie, pomimo wezwania w trybie art. 49 § 1 p.p.s.a., powoduje odrzucenie skargi, gdyż sąd administracyjny nie jest kompetentny do samodzielnego wykonania odpisów skargi dla doręczenia ich pozostałym stronom[1335]. W przypadku sprzeciwu – instytucja uczestnika została wyłączona w art. 64b § 3 p.p.s.a., toteż skarżący nie ma obowiązku dołączania odpisów dla pozostałych stron postępowania administracyjnego, które nie wnoszą sprzeciwu. Co się zaś tyczy się strony przeciwnej skarżącemu, to z mocy art. 54 § 2 p.p.s.a. fakt, iż organ ma obowiązek udzielić odpowiedzi na skargę i przekazać odpowiedź do sądu administracyjnego razem ze skargą, więc skoro organ już się zapoznał ze skargą, to następcze wszczynanie przez procedury sanacyjnej z art. 49 § 1 p.p.s.a. jest niecelowe[1336]. Wobec tego – czerpiąc z praktyki orzeczniczej wyrosłej na polu dwupodmiotowych postępowań ze skargi – należy uznać, że jeżeli skarżący składa sprzeciw za pośrednictwem organu, to wówczas niecelowe jest, aby przewodniczący wzywał skarżącego do przedłożenia odpisu sprzeciwu celem doręczenia go do organu, skoro ten miał już sposobność zapoznania się ze sprzeciwem[1337]. Argumentu tego, z natury rzeczy, nie można przytoczyć, jeżeli na podstawie art. 64c § 3 p.p.s.a. skarżący wnosi sprzeciw wprost do sądu administracyjnego. Jednakże i przy takim trybie zainicjowania postępowania brak odpisu nie będzie stanowić istotnego braku formalnego przez wzgląd na wynikający z art. 74a § 10 p.p.s.a. obowiązek doręczania przez sąd do organu pism do jego elektronicznej skrzynki podawczej, pisma wniesione do sądu w

[1333] Obowiązek złożenia odpisów nie dotyczy sprzeciwu składanego w formie dokumentu elektronicznego (art. 47 § 3 p.p.s.a.).
[1334] Por. postanowienie NSA z 14.06.2024 r., II GZ 256/24, LEX nr 3726258; postanowienie NSA z 20.01.2022 r., II OZ 7/22, LEX nr 3316177.
[1335] Por. uchwała NSA z 18.12.2013 r., I OPS 13/13, ONSAiWSA 2014, nr 3, poz. 39 wraz z glosą K. Celińskiej-Grzegorczyk, OSP 2014, nr 9, poz. 84; por. również: M. Sieradzka, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 26 sierpnia 2014 r., I OZ 671/14*, LEX/el. 2015; M. Kotulski, *Nadmierny formalizm jako antywartość* [w:] *Antywartości w prawie…,* LEX.
[1336] Postanowienie NSA z 15.06.2005 r., FSK 2583/04, ONSAiWSA 2006, nr 2, poz. 42; P. Brzozowski, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 9 grudnia 2009 r., I OSK 1623/09*, LEX/el. 2010; M. Kiełbowski, *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 grudnia 2013 r., I OPS 13/13*, „Palestra" 2014, nr 7–8, s. 132.
[1337] Postanowienie NSA z 18.01.2023 r., II OZ 780/22, LEX nr 3581216.

formie tradycyjnej (papierowej) i tak podlegają przekształceniu do postaci cyfrowej (skanu)[1338]. Wobec tego, brak odpisu sprzeciwu – chociaż świadczy o niestaranności skarżącego – nie jest brakiem formalnym, który uniemożliwia nadanie sprawie dalszego biegu i nie uzasadnia wezwania do uzupełnienia braków pod rygorem odrzucenia sprzeciwu[1339]. Takie wezwanie należałoby uznać za niewłaściwe jako zbędnie wydłużające postępowanie, a sankcję odrzucenia – za sprzeczną z zakazem ekscesywnego formalizmu[1340].

Finalnie należy przejść do szczególnego wymagania sprzeciwu, jakim jest „żądanie uchylenia" decyzji kasacyjnej. Jego spełnienie nie musi polegać na literalnym powtórzeniem w treści sprzeciwu formuły żądania, której ustawodawca użył w art. 64b § 2 p.p.s.a. Liberalne stanowisko nakazuje przyjmować przy wykładni art. 64b § 2 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny, trafnie wywodząc, że ów przepis „wprawdzie wymaga, aby w sprzeciwie od decyzji kasacyjnej skarżący zawarli żądanie uchylenia tej decyzji, ale już sam fakt wniesienia sprzeciwu należy uznać za czytelny wyraz niezadowolenia z wydanego rozstrzygnięcia"[1341]. Zasadniczo, z uwagi na niezwiązanie sądu wnioskami zawartymi w sprzeciwie, niespełnienie wymogu zawarcia żądania uchylenia decyzji kasacyjnej nie stanowi istotnego braku formalnego sprzeciwu, nie uzasadnia wezwania skarżącego do uzupełnienia braku formalnego sprzeciwu w trybie art. 49 § 1 p.p.s.a. pod rygorem odrzucenia sprzeciwu na podstawie art. 58 § 1 pkt 3 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a.[1342] Tylko w wyjątkowych sytuacjach rygor ten może znajdować zastosowanie[1343].

[1338] J. Wilczyński, *Sądowoadministracyjne*…, s. 276; por. również: postanowienie NSA z 11.05.2022 r., II OZ 266/22, LEX nr 3342777 wraz z aprobującą glosą K. Łuczaka, OSP 2023, nr 2, poz. 19.

[1339] J. Wilczyński, *Sądowoadministracyjne*…, s. 276.

[1340] Nie można podzielić stanowiska zajętego w postanowieniu WSA w Lublinie z 30.06.2021 r., III SA/Lu 217/21, LEX nr 3191926, z którego motywów wynika, iż jedynym powodem odrzucenia sprzeciwu wniesionego wprost do sądu w formie pisemnej było niedołączenie odpisu sprzeciwu dla organu i nieuzupełnienie tego braku po wezwaniu.

[1341] Postanowienie NSA z 24.02.2022 r., I OZ 49/22, LEX nr 3318179; postanowienie NSA z 6.07.2022 r., II OZ 405/22, CBOSA.

[1342] J. Wilczyński, *Sądowoadministracyjne*…, s. 275. Nie jest brakiem formalnym sprzeciwu zawarcie w nim żądania stwierdzenia nieważności decyzji kasacyjnej, gdyż nie wiąże ono sądu administracyjnego, który nie posiada takich kompetencji w świetle art. 151a § 1 p.p.s.a. (P. Pietrasz, J. Jagielski, J. Piecha [w:] *Prawo o postępowaniu…*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, s. 511).

[1343] Por. postanowienie WSA w Bydgoszczy z 8.08.2018 r., II SA/Bd 614/18, LEX nr 2537075. W realiach tej sprawy, sprzeciw nie zawierał żądania uchylenia zaskarżonej decyzji, zaś pełnomocnik skarżącej został wezwany do uzupełnienia braku formalnego sprzeciwu o żądanie uchylenia zaskarżonej decyzji w terminie 7 dni, pod rygorem odrzucenia sprzeciwu. W tym terminie braki formalne sprzeciwu nie zostały uzupełnione. Wprawdzie pełnomocnik skarżącej w zakreślonym terminie udzielił odpowiedzi, niemniej jednak wskazał, że nie żąda uchylenia decyzji, lecz jedynie zmiany jej uzasadnienia. Istotne jest jednak, że w tej sprawie skarżący był zastępowany przez profesjonalnego pełnomocnika. W przeciwnym wypadku odrzucenie sprzeciwu mogłoby nastąpić dopiero po dokładnym pouczeniu skarżących w trybie art. 6 p.p.s.a. (por. również: postanowienie NSA z 6.07.2022 r., II OZ 405/22, CBOSA).

Ustawodawca nie wymaga od skarżącego uzasadnienia sprzeciwu czy uzasadnienia żądania uchylenia decyzji[1344], a w szczególności: sprzeciw nie musi zawierać wyjaśnienia powodów niezadowolenia z treści decyzji (art. 64a p.p.s.a.), podania przyczyn, dla których w ocenie skarżącego nie zaistniały przesłanki do wydania spornej decyzji (art. 64e p.p.s.a.), ani podniesienia zarzutu naruszenia art. 138 § 2 k.p.a. czy wyjaśnienia, na czym owo naruszenie miałoby polegać (art. 151a § 1 p.p.s.a.). Sprzeciw nie musi posiadać wyodrębnionych zarzutów. Do sprzeciwu nie znajduje zastosowania ustanowiony względem treści skargi wymóg z art. 57 § 1 pkt 3 p.p.s.a. „określenia naruszenia prawa lub interesu prawnego"[1345]. Już choćby z uwagi na zakaz wykładni rozszerzającej wymagań formalnych środków zaskarżenia[1346], niedopuszczalne jest wezwanie w trybie art. 49 § 1 p.p.s.a. wnoszącego sprzeciw do określenia naruszenia interesu prawnego lub naruszenia prawa pod rygorem odrzucenia sprzeciwu; *ergo,* niedopuszczalne jest odrzucenie sprzeciwu w przypadku niewykonania tego wezwania[1347]. Wyjaśnienie przyczyn wniesienia sprzeciwu, zrelatywizowanych do zarzutu naruszenia art. 138 § 2 k.p.a., jest jednakże pożądane, zwłaszcza gdy sprzeciw został sporządzony przez zawodowego pełnomocnika. Nie jest to jednak wymóg formalny, skoro z art. 134 § 1 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a. wynika, że sąd musi rozpoznać sprawę sądowoadministracyjną w granicach określonych art. 64e p.p.s.a., nawet w braku jakichkolwiek zarzutów skarżącego. Skarżący może przytaczać nowe zarzuty sprzeciwu, rozszerzać je i modyfikować, nawet po upływie terminu do wniesienia sprzeciwu i aż do czasu rozpoznania sprzeciwu przedstawiać argumentację negującą spełnienie przesłanek do wydania decyzji kasacyjnej[1348].

Istotę wymogu zawarcia żądania uchylenia decyzji kasacyjnej należy, według H. Knysiak–Sudyki, odczytywać w korelacji do określonej w art. 151a § 1 p.p.s.a. treści sentencji wyroku uwzględniającego sprzeciwu[1349]. Co oczywiste, treść żądania sformułowanego w środku zaskarżenia powinna stanowić „odbicie" kompetencji orzeczniczych sądu, do którego jest on kierowany. Niemniej, przy zestawieniu brzmienia przepisów art. 64b § 2 *in medio* i art. 151a § 1 p.p.s.a. trzeba dostrzec pewną rozbieżność: o ile z art. 151a § 1 p.p.s.a. wynika dopuszczalność uchylenia decyzji „w całości", o tyle owego zakresu uchylenia („w całości")

[1344] M. Jaśkowska [w:] *Postępowanie*…, red. M. Jaśkowska, s. 117.
[1345] Postanowienie WSA w Poznaniu z 14.01.2021 r., II SA/Po 739/20, LEX nr 3179633, M. Jaśkowska [w:] *Postępowanie…*, red. M. Jaśkowska, s. 117; J.G. Firlus [w:] *Postępowanie…*, red. H. Knysiak-Sudyka, s. 217.
[1346] A. Zieliński, *Zasada formalizmu procesowego w nowelizacjach Kodeksu postępowania cywilnego. Zagadnienia wybrane* [w:] *Ewolucja polskiego postępowania cywilnego wobec przemian politycznych, społecznych i gospodarczych*, red. H. Dolecki, K. Flaga-Gieruszyńska, Warszawa 2009, s. 115; M. Romańska, *Komentarz do art. 6* [w:] *Prawo o postępowaniu…*, red. T. Woś, LEX, pkt 4.
[1347] Tak orzeczono w postanowieniu WSA w Szczecinie z 18.03.2024 r., II SA/Sz 88/24, LEX nr 3698263.
[1348] Tak w odniesieniu do skargi np.: wyrok NSA z 4.09.2012 r., II GSK 1411/12, LEX nr 1221344; P. Przybysz, *Prawna struktura skargi do sądu administracyjnego* [w:] *Polski model sądownictwa…*, s. 268-271.
[1349] H. Knysiak-Sudyka, *Skarga i skarga kasacyjna…,* s. 165.

nie przytoczono w art. 64b § 2 p.p.s.a. Można się zastanawiać, czy owa niekonsekwencja treściowa jest omyłką, czy celowym zabiegiem legislatora. Jego sens, przy założeniu celowości takiego posunięcia, polegałby na przyzwoleniu na wniesienie sprzeciwu względem części decyzji kasacyjnej (np. uzasadnienia lub jego część), przy równoczesnym zaakcentowaniu, że nawet w przypadku zaskarżenia części uwzględnienie sprzeciwu powinno zakończyć się uchyleniem decyzji w całości na podstawie art. 151a § 1 p.p.s.a.[1350] W ten sposób prawodawca rozstrzygnąłby wątpliwości wyrażane w doktrynie i judykaturze względem kwestii, czy skarżący może zaskarżyć jedynie częściowo decyzję kasacyjną oraz czy przy tak zakreślonym (zawężonym) przedmiocie żądania sąd administracyjny pozostaje nim związany[1351]. Ponadto, można rozważać, czy intencją art. 64b § 2 p.p.s.a. nie jest podkreślenie, że po rozpoznaniu sprzeciwu sąd nie jest władny zawrzeć innego rodzaju rozstrzygnięcia w sentencji wyroku niż uchylenie decyzji i nie jest władny orzec o stwierdzeniu nieważności decyzji. Takie cele ustawodawca powinien jednak realizować, nadając właściwość treść przepisom p.p.s.a. o wyrokowaniu, a nie poprzez ingerencję w treść wymagań formalnych sprzeciwu. Wobec tego, nieuniknione staje się pytanie o zasadność wymagania formalnego sprzeciwu, w postaci zawarcia żądania uchylenia zaskarżonego orzeczenia. Wymaganie od wnoszącego sprzeciw, aby zażądał uchylenia decyzji jawi się jako nieadekwatne i niespójne z innymi rozwiązaniami przyjętymi w p.p.s.a., wziąwszy pod uwagę, że prawodawca nie stawia analogicznego wymagania treściowego w odniesieniu do skargi, chociaż po rozpoznaniu skargi, np. na decyzję, sąd ma szerszy wachlarz kompetencji wyrokowania (np. stwierdzenie nieważności decyzji)[1352].

W podsumowaniu tego wątku i mimo powyższych uwag, można uznać za potwierdzoną tezę, iż sprzeciw stanowi środek zaskarżenia o niskim stopniu sformalizowania[1353] i jako taki wpisuje się w koncepcję umiarkowanego formalizmu, na jakiej opiera się postępowanie sądowoadministracyjne. Ustawodawca nie wymaga od wnoszącego sprzeciw wskazania naruszenia prawa ani interesu prawnego, a brak żądania uchylenia decyzji nie rodzi dla skarżącego ujemnych konsekwencji procesowych.

[1350] Por. wyrok WSA w Bydgoszczy z 8.12.2021 r., II SA/Bd 769/21, LEX nr 3308520, z którego wynika, że wniesienie „sprzeciwu przeciwko uzasadnieniu decyzji zawsze oznacza zaskarżenie decyzji jako całości, której poszczególne elementy są ze sobą nierozerwalnie związane i stanowią integralną całość", a w konsekwencji wadliwość uzasadnienia może skutkować uchyleniem decyzji jako całości.

[1351] Por. na temat rozbieżności orzeczniczych i doktrynalnych: J. Turski, *Uchylenie*…, s. 52-57.

[1352] J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu…*, s. 171; por. także art. 57a p.p.s.a.

[1353] M. Wilbrandt-Gotowicz, *Sprzeciw…*, s. 103; M. Jaśkowska [w:] *Postępowanie*…, red. M. Jaśkowska, s. 117; J.P. Tarno [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie…*, s. 554.

4.7.2. Wymagania formalne sprzeciwu od decyzji kasacyjnej wnoszonego w formie dokumentu elektronicznego

Przesłanki dopuszczalności sprzeciwu wynikające z art. 58 § 1 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a. mają zastosowanie niezależnie od tego, czy sprzeciw jest wnoszony w formie pisemnej (tzw. „tradycyjnej"), czy w formie dokumentu elektronicznego, czyli przez platformę ePUAP, jako tzw. „e-sprzeciw"[1354]. E-sprzeciw powinien także spełnić wymagania, które określa art. 64b § 2 p.p.s.a. Dodatkowo, sprzeciw wniesiony w formie dokumentu elektronicznego charakteryzuje się kilkoma znaczącymi odrębności treściowo-formalnych, które nie występują w przypadku sprzeciwu wnoszonego w formie tradycyjnej[1355].

Po pierwsze, zgodnie z art. 46 § 2a *ab initio* p.p.s.a., e-sprzeciw powinien zawierać adres elektroniczny do doręczeń. Prawodawca nie sankcjonuje jednak niespełnienia tego obowiązku wszczęciem postępowania sanacyjnego z art. 49 § 1 p.p.s.a. pod rygorem odrzucenia e-sprzeciwu, lecz nakazuje poprzez normę z art. 46 § 2d p.p.s.a. sądowi administracyjnego przyjęcie, że właściwym do doręczeń jest adres elektroniczny, z którego nadano e-sprzeciw.

Po drugie, zgodnie z art. 64b § 2 w zw. z art. 47 § 3 zdanie pierwsze p.p.s.a., do sprzeciwu wniesionego w formie dokumentu elektronicznego nie dołącza się odpisu sprzeciwu z załącznikami.

Po trzecie, zgodnie z art. 64b § 2 w zw. z art. 46 § 2a in fine p.p.s.a., sprzeciw powinien być podpisany przez skarżącego lub jego przedstawiciela albo pełnomocnika kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym[1356], gdy jest składany w formie dokumentu elektronicznego[1357]. Z kolei z art. 46 § 2b p.p.s.a. wynika, że zasady podpisywania pism wnoszonych w formie dokumentu elektronicznego dotyczą także załączników wnoszonych w formie dokumentu elektronicznego.

[1354] Określenia „e-sprzeciw" używa J.G. Firlus [w:] *Postępowanie*…, red. H. Knysiak-Sudyka, s. 220.
[1355] Por. szerzej: *Ibidem*, s. 145-148.
[1356] W judykaturze zaznaczono: „Podpisem osobistym w rozumieniu art. 46 § 2b p.p.s.a. nie jest podpis odręczny. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 332) w zw. z art. 3 pkt 11 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (EU) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE (Dz. U. UE. L. 2014, nr 257, s. 73) podpisem osobistym jest zaawansowany podpis elektroniczny spełniający wymagania określone w art. 26 ww. rozporządzenia" (postanowienie WSA w Warszawie z 17.09.2021 r., II SA/Wa 2705/21, LEX nr 3326506).
[1357] W przypadku wydruku sprzeciwu podpisanego elektronicznie i nadania go w tzw. formie tradycyjnej nie można mówić o skuteczności podpisu elektronicznego. W takiej sytuacji skarżącego należy wezwać do uzupełnienia braku formalnego sprzeciwu poprzez jego podpisanie tzw. własnoręczne pod rygorem odrzucenia na podstawie art. 58 § 1 pkt 3 w zw. z art. 46 § 1 pkt 4 w zw. z art. 64b § 1 i 2 p.p.s.a. (postanowienie WSA w Kielcach z 23.06.2022 r., II SA/Ke 205/22, LEX nr 3357836).

Na tle art. 46 § 2a i §2b p.p.s.a. pojawiło się zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości związane z ustaleniem, czy w przypadku, gdy pismo ma postać załącznika do formularza składanego przez platformę ePUAP, wystarczające jest opatrzenie podpisem samego formularza, czy też wnoszący pismo staje przed obowiązkiem podpisania – oprócz formularza – także załącznika zawierającego treść pisma. Naczelny Sąd Administracyjny skłonił się ku drugiej możliwości interpretacyjnej, stwierdzając, iż skargę stanowiąca załącznik do formularza pisma ogólnego, podpisanego podpisem zaufanym, przesłanego przez platformę ePUAP, należy uznać za podpisaną jedynie wówczas, gdy została ona odrębnie podpisana podpisem kwalifikowanym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym[1358]. Chociaż określona w art. 269 § 1 p.p.s.a. moc obowiązująca powołanej uchwały nie obejmuje formalnie sprzeciwu, to sądy odnoszą tę rygorystyczną wykładnię do sprzeciwu, wymagając od skarżącego osobnego podpisania (w formie podpisu kwalifikowanego, zaufanego albo osobistego) sprzeciwu, który ma postać pliku załączonego do formularza w platformie ePUAP[1359]. W myśl tego poglądu złożenia podpisu kwalifikowanego, zaufanego albo osobistego wymagają – osobno – także inne załączniki składane ze sprzeciwem, jak np. pełnomocnictwo[1360]. Uznaje się, że wysłanie nieopatrzonego odrębnym podpisem sprzeciwu w formie dokumentu elektronicznego – załącznika do formularza w platformie ePUAP – aktualizuje obowiązek wezwania do usunięcia tego braku formalnego w trybie art. 49 § 1 p.p.s.a. W przypadku jego nieusunięcia sąd odrzuca sprzeciw na zasadzie art. 64b § 1 w zw. z art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a.[1361]

[1358] Uchwała NSA z 6.12.2021 r., I FPS 2/21, ONSAiWSA 2022, nr 1, poz. 2.

[1359] Tak np. postanowienie NSA z 8.10.2024 r., III OZ 361/24, LEX nr 3770095; postanowienie NSA z 15.03.2023 r., III OZ 121/23, LEX nr 3514829; postanowienie WSA w Krakowie z 6.09.2023 r., II SA/Kr 347/23, LEX nr 3726030; postanowienie WSA we Wrocławiu z 26.10.2023 r., IV SA/Wr 495/23, LEX nr 3620244; postanowienie WSA w Warszawie z 17.09.2021 r., II SA/Wa 2705/21, LEX nr 3326506; postanowienie WSA w Bydgoszczy z 24.10.2023 r., II SA/Bd 1071/23, LEX nr 3621833.

[1360] Postanowienie WSA w Łodzi z 19.06.2024 r., II SA/Łd 396/24, LEX nr 3729183 i wydane w tej sprawie postanowienie NSA z 8.10.2024 r., III OZ 361/24, LEX nr 3770095.

[1361] NSA złagodził w pewnym stopniu ów rygoryzm w jednym z orzeczeń z następującą argumentacją: „z uwagi na fakt, że sprzeciw został złożony w formie dokumentu elektronicznego, to obowiązkiem Sądu pierwszej instancji było wezwanie do uzupełnienia braków formalnych w sposób właściwy dla sposobu wniesienia sprzeciwu, tj. Sąd pierwszej instancji powinien wezwać skarżących do nadesłania sprzeciwu podpisanego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, bądź podpisem zaufanym (za pośrednictwem e-PUAP) lub podpisem własnoręcznym (za pośrednictwem Poczty Polskiej). Wezwanie powinno precyzyjnie wskazywać sposób jego wykonania, aby strona postępowania nie miała wątpliwości w jaki sposób należy uczynić mu zadość. Tymczasem, znajdujące się w aktach sprawy wezwanie do usunięcia braków formalnych sprzeciwu zostało sformułowane nieprecyzyjnie, a jego treść mogła wzbudzić wątpliwości interpretacyjne. Wobec tego w niniejszej sprawie odrzucenie sprzeciwu z powodu nieuzupełnienia braków formalnych sprzeciwu należało uznać za przedwczesne” (postanowienie NSA z 15.03.2023 r., III OZ 121/23, LEX nr 3514829).

Powyższa wykładnia i praktyka orzecznicza spotkała się z zasadną krytyką części piśmiennictwa[1362]. Wykładni art. 46 § 2a i § 2b p.p.s.a. nie powinno się dokonywać w oderwaniu od art. 49 § 1 p.p.s.a. i art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a., w myśl których wezwanie do uzupełnienia braków formalnych powinno odnosić się do tylko tych braków, które uniemożliwiają nadanie sprawie biegu, czyli np. uniemożliwiają stwierdzenie, kto wnosi pismo. W przypadku, gdy podpisany jest formularz w platformie ePUAP, to oczywiste jawi się, że także załączony do niego sprzeciw jest wnoszony przez wnoszącego sam formularz. Brak podpisu załącznika nie jest w takim przypadku brakiem, który uniemożliwia nadanie sprawie ze sprzeciwu dalszego biegu. Trafną diagnozę rygorystycznej interpretacji przepisów p.p.s.a. postawił P. Pietrasz, zauważając, że czynności „dokonywane z wykorzystaniem technologii informatyczno-komunikacyjnych są sformalizowane w jeszcze większym stopniu niż te same czynności dokonywane tradycyjnie – na papierze”[1363]. Refleksje te należy odnieść do e-sprzeciwu, który charakteryzuje się większym formalizmem niż sprzeciw wnoszony w formie pisemnej, co zupełnie nie odpowiada idei informatyzacji dostępu do sądu, której celem powinno być rozszerzanie (a nie ograniczanie czy utrudnianie) dostępu do sądu[1364].

4.7.3. Wymagania fiskalne sprzeciwu od decyzji kasacyjnej

Dostęp do wymiaru sprawiedliwości opiera się na zasadzie odpłatności, której obowiązywanie w postępowaniu sądowoadministracyjnym potwierdza art. 199 p.p.s.a.[1365] Poza wyjątkami wynikającymi z przepisów szczególnych strona sporu przed sądem administracyjnym jest zobowiązana do ponoszenia wszelkich kosztów związanych z jej udziałem w postępowaniu. Ponadto, według art. 220 § 1 *in principio* p.p.s.a. sąd nie podejmie żadnej czynności na skutek pisma, od którego nie zostanie uiszczona opłata sądowa. Opłatami sądowymi są wpis i opłata kancelaryjna[1366]. Wpis stosunkowy pobiera się w sprawach, w których przedmiotem zaskarżenia są należności pieniężne, a w innych sprawach pobiera się

[1362] Por. glosy krytyczne: M. Oleś-Leśniewska, „Glosa” 2021, nr 3, s. 112-129; A. Kalicińska, A. Stępień, PP 2022, nr 6, s. 44-49, jak również glosę aprobującą: A. Kurzawa, OSP 2022, nr 3, poz. 29.
[1363] P. Pietrasz, *Zasada formalizmu* [w:] *Informatyzacja polskiego postępowania…*, LEX.
[1364] P. Krzykowski, *Informatyzacja postępowania przed sądami administracyjnymi – refleksje na temat nowelizacji z 12 kwietnia 2019 r. (Dz.U. 2019, poz. 934)*, SPu 2019, nr 46, s. 164-165; P. Pietrasz, *Konstytucyjne uwarunkowania informatyzacji postępowania przed sądami administracyjnymi*, ZNSA 2016, nr 2, s. 40-44).
[1365] K. Kaszubowski, *Glosa do postanowienia WSA z dnia 9 września 2005 r., III SO/Gd 113/05*, GSP-Prz.Orz. 2007, nr 3, s. 31.
[1366] Art. 212 § 1 p.p.s.a.

wpis stały[1367]. Wpis jest stały, gdy jego wysokość wprost określa przepis prawa[1368]. W § 1 art. 230 p.p.s.a. ustawodawca postanowił, że od pism wszczynających postępowanie przed sądem administracyjnym w danej instancji pobiera się wpis stosunkowy lub stały, precyzując w § 2, że pismami podlegającymi wpisowi są skarga, sprzeciw od decyzji, skarga kasacyjna, zażalenie oraz skarga o wznowienie postępowania. Na podstawie § 2 ust. 1 pkt 6a Rozporządzenia ws. wpisu, wpis od sprzeciwu od decyzji kasacyjnej wynosi 100 złotych. Wpis ma charakter stały i na jego wysokość nie ma wpływu ani rodzaj, ani charakter sprawy administracyjnej, będącej przedmiotem postępowania, w którym została wydana zaskarżona decyzja kasacyjna[1369]. *Nota bene,* stawka stu złotych to najniższa aktualnie dopuszczalna stawka wpisu od pisma w postępowaniu sądowoadministracyjnym[1370].

Z treści przytoczonych wyżej regulacji wyprowadzić można wniosek, że przesłanką dopuszczalności sprzeciwu jest jego prawidłowego opłacenie[1371]. Należy zachować wymóg kwotowy (100 zł), jak i wymóg formy płatności wynikający z art. 219 § 2 p.p.s.a.: gotówką do kasy właściwego sądu administracyjnego lub na rachunek bankowy właściwego sądu[1372]. W braku należytego opłacenia przewodniczący wzywa wnoszącego sprzeciwu, aby pod rygorem odrzucenia uiścił wpis w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia wezwania, a w przypadku nieusunięcia braku fiskalnego – sąd odrzuca sprzeciw[1373].

Odstępstwa od zasady odpłatności postępowania sądowoadministracyjnego wprowadza art. 239 p.p.s.a.[1374]. Przepis ten wskazuje na przypadki zwolnienia przedmiotowego (art. 239 pkt 1 p.p.s.a.) i podmiotowego od obowiązku uiszczenia opłat sądowych (art. 239 pkt 2 – 4 i §

[1367] Art. 231 p.p.s.a.

[1368] Por. M. Bogusz, *Glosa do uchwały NSA z dnia 28 stycznia 2008 r., I FPS 7/07*, OSP 2009, nr 3, poz. 31; M. Swora, A. Trela, *Z problematyki uiszczania wpisu w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Palestra" 2007, nr 9-10, s. 159; S. Babiarz, P. Zaborniak, *Wpis stały i wpis stosunkowy w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, PS 2005, nr 5, s. 161.

[1369] Por. wyjątki wynikające ze zwolnienia przedmiotowego z art. 239 pkt 1 p.p.s.a.

[1370] Postanowienie WSA w Warszawie z 23.02.2018 r., IV SA/Wa 3397/17, LEX nr 2460928

[1371] Nieuiszczenie wpisu sądowego jest „szczególnym rodzajem braku formalnego skargi, ponieważ brak ten powstaje nie z datą jej wniesienia, lecz dopiero, gdy skarżący, pomimo wezwania nie uiści wpisu we wskazanym przez sąd terminie", wobec czego brak fiskalny „wpisu nie może być kwalifikowany jako brak formalny skargi (lub sprzeciwu – przyp. własny) w rozumieniu art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a." (postanowienie NSA z 6.08.2010 r., I OSK 1190/10, LEX nr 1219417).

[1372] W postępowaniach ze sprzeciwu przyjęto bez modyfikacji pogląd, według którego wniesienie opłaty sądowej w innej formie niż dopuszczona w art. 219 § 2 p.p.s.a., a więc np. poprzez dołączenie do sprzeciwu znaku opłaty sądowej, wywołuje skutki równoznaczne nieuiszczeniu wpisu (postanowienie WSA w Lublinie z 15.02.2023 r., II SA/Lu 69/23, LEX nr 3491009; postanowienie WSA w Warszawie z 27.03.2024 r., VII SA/Wa 417/24, LEX nr 3764147; postanowienie WSA w Poznaniu z 15.09.2022 r., IV SA/Po 470/22, LEX nr 3404590).

[1373] Zastosowanie do sprzeciwu art. 220 § 1 w zw. z § 3 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a. nie budzi wątpliwości (tak np.: postanowienie NSA z 8.06.2018 r., II OZ 565/18, LEX nr 2506300; postanowienie WSA w Warszawie z 23.02.2018 r., IV SA/Wa 3397/17, LEX nr 2460928; postanowienie WSA w Rzeszowie z 4.02.2019 r., II SA/Rz 1255/18, LEX nr 2615318).

[1374] K. Kaszubowski, *Glosa do postanowienia WSA z dnia 9 września 2005 r., III SO/Gd 113/05*…, s. 31-32.

2 p.p.s.a.)[1375]. Regulacje art. 239 mogą znaleźć odpowiednie zastosowanie do sprzeciwu z mocy odesłania zawartego w art. 64b § 1 p.p.s.a.[1376]. Skarżący korzystający ze zwolnienia przedmiotowego nie ma obowiązku uiszczenia wpisu od sprzeciwu wniesionego od decyzji kasacyjnej wydanej w postępowaniu administracyjnym prowadzonym w jednej ze spraw określonych w art. 239 § 1 pkt 1 p.p.s.a.[1377] Zwolnienie przedmiotowe następuje z mocy samej ustawy, nie zależy od uznania czy orzeczenia sądu administracyjnego[1378]. Zwolnienie podmiotowe z obowiązku uiszczenia wpisu od sprzeciwu przysługuje z mocy ustawy[1379]: kuratorowi strony wyznaczonemu przez sąd orzekający lub przez sąd opiekuńczy dla danej sprawy[1380] i organizacji pożytku publicznego lub organizacji pozarządowej na warunkach opisanych w art. 239 § 2 p.p.s.a. Ponadto zwolnienie podmiotowe może objąć – nie *ex lege*, lecz na podstawie i w zakresie prawomocnego postanowienia sądu – stronę skarżącą decyzję kasacyjną, której przyznane zostało prawo do pomocy w postępowaniu przed sądem administracyjnym zasadach określonych w art. 243 – 262 p.p.s.a.[1381]

Powyższy wywód warto dopełnić spostrzeżeniem rzutującym na wymogi formalno-treściowe sprzeciwu, które są konsekwencją wymagań fiskalnych. Ustalenie w § 2 ust. 1 pkt 6a rozporządzenia wpisu stałego od sprzeciwu przesądza o tym, że do sprzeciwu nie znajduje zastosowania regulacja art. 215 § 1 p.p.s.a.[1382] Zobowiązuje ona do podania wartości przedmiotu zaskarżenia w piśmie wszczynającym postępowanie sądowej w danej instancji, jeżeli od wartości tej zależy wysokość opłaty sądowej. Co oczywiste, przytoczony wymóg nie

[1375] A. Mudrecki, *Zwolnienie od kosztów* [w:] A. Mudrecki, *Rzetelny proces podatkowy*, Warszawa 2015, LEX.
[1376] Postanowienie NSA z 30.04.2024 r., I OZ 196/24, LEX nr 3746250; postanowienie NSA z 19.12.2023 r., II OZ 723/23, LEX nr 3703159; postanowienie NSA z 21.06.2023 r., II OZ 352/23, LEX nr 3588875.
[1377] Por. np. postanowienie WSA we Wrocławiu z 17.10.2018 r., IV SA/Wr 427/18, LEX nr 2619743; wyrok WSA w Łodzi z 17.02.2021 r., II SA/Łd 56/21, LEX nr 3145389; postanowienie WSA w Poznaniu z 31.03.2021 r., II SA/Po 846/20, LEX nr 3176045.
[1378] B. Dauter, *Katalog zwolnień od uiszczania kosztów sądowych* [w:] B. Dauter, S. Babiarz, M. Niezgódka-Medek, *Koszty postępowania w sprawach administracyjnych i sądowoadministracyjnych*, Warszawa 2009, LEX.
[1379] *Ibidem*. Z mocy art. 239 § 1 pkt 1 p.p.s.a. zwolnienie podmiotowe z mocy ustawy przysługuje również prokuratorowi RPO, RPD, przy czym podmioty te – jak wywiedziono w rozdziale trzecim – nie mają legitymacja do wniesienia sprzeciwu od decyzji do sądu administracyjnego. Przy założeniu jednakże poglądu odmiennego, wniesienie sprzeciwu przez owe podmioty będzie wolne od wpisu (por. np. wyrok WSA w Szczecinie z 11.08.2022 r., I SA/Sz 339/22, LEX nr 3412495).
[1380] Art. 239 § 1 pkt 3 p.p.s.a.
[1381] Przyznanie prawa pomocy obejmującego zwolnienie z obowiązku uiszczenia wpisu od sprzeciwu, wynoszącego zaledwie sto złotych, należy zastrzec do sytuacji zupełnie ekstraordynaryjnych (por. postanowienie WSA w Warszawie z 23.02.2018 r., IV SA/Wa 3397/17, LEX nr 2460928; postanowienie WSA w Krakowie z 5.03.2018 r., II SA/Kr 1453/17, LEX nr 2451995).
[1382] J. Szuma [w:] *Pisma procesowe i orzeczenia sądowe…*, s. 94. Pogląd o niezasadności podawania wartości przedmiotu zaskarżenia ugruntował się w judykaturze w odniesieniu na tle skargi od decyzji kasacyjnej, niezależnie od tego, czy podstawą jej wydania były przepisy k.p.a., czy przepisy o.p. (tak np. postanowienie NSA z 30.08.2011 r., I OZ 600/11, LEX nr 1068613; postanowienie NSA z 30.09.2010 r., II OZ 926/10, LEX nr 744017; postanowienie WSA w Łodzi z 16.06.2010 r., I SA/Łd 609/10, LEX nr 784365; postanowienie NSA z 13.04.2007 r., II FZ 168/07, ONSAiWSA 2008, nr 1, poz. 11; postanowienie NSA z 13.10.2016 r., II FZ 526/16, LEX nr 2168601).

dotyczy przypadków, gdy należny wpis został określony w wysokości stałej[1383]. Nie można się zgodzić z sugestią, że sprzeciw od decyzji stanowi pismo objęte dyspozycją normy prawnej art. 215 § 1 p.p.s.a.[1384]

4.8. Problem nadużycia prawa procesowego do wniesienia sprzeciwu od decyzji kasacyjnej

Sądowa kontrola decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. oddziałuje prewencyjnie na organ odwoławczy, aby nie nadużywał kompetencji kasacyjnych. Zasadnie jednak R. Sawuła odnotowuje, że: „zaskarżalność decyzji kasacyjnej ma także i drugą stronę medalu – dla pieniaczy jest okazją do swoistego blokowania końcowego załatwienia sprawy administracyjnej"[1385]. Przykład inspirowany obserwacją R. Sawuły stanowi dobry przyczynek do rozważań o konstrukcji prawnej „nadużycia prawa procesowego". Powołana konstrukcja stanowi przedmiot bogatego dorobku judykatury i ożywionej dyskusji doktryny postępowania karnego[1386], cywilnego[1387] i sądowoadministracyjnego[1388]. W związku z tematem niniejszego opracowania można ograniczyć się do wskazania, iż wspólnym „jądrem" koncepcji doktrynalnych i orzeczniczych wydaje się teza o związku prawa procesowego z moralnością[1389]. Spojrzenie na zachowanie strony postępowania z perspektywy moralnej może w pewnych skrajnych, nietypowych sytuacjach skutkować konkluzją, iż jej czynności procesowe – chociaż „formalnie" oparte na przepisie ustawy procesowej – to podejmowane z

[1383] M. Kazek, *Komentarz do art. 215* [w:] M. Kazek, *Koszty w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2020, Legalis, pkt 21.
[1384] Zob. M. Niezgódka-Medek, *Komentarz do art. 215* [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu…,* LEX, pkt 1.
[1385] R. Sawuła, *W poszukiwaniu modelu…*, pkt 10.
[1386] Por. np. Ł. Cora, *Gradacja nadużycia prawa w procesie karnym (zarys teoretyczny),* SP 2019, nr 1, s. 113-134; M. Warchoł, *Pojęcie „nadużycia prawa" w procesie karnym*, „Prokuratura i Prawo" 2007, nr 11, s. 48–67; N. Szymczyk-Urwentowicz, *Koncepcja nadużycia prawa procesowego a proces karny*, „Probacja" 2022, nr 4, s. 15-38; P. Wiliński, *Pojęcie nadużycia uprawnień procesowych* [w:] P. Wiliński, *Nadużycie uprawnień przez prokuratora i sędziego w procesie karnym*, Warszawa 2023, LEX.
[1387] Por. np. M. G. Plebanek, *Nadużycie praw procesowych w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2012, s. 50-216; K. Osajda, *Nadużycie prawa w procesie cywilnym*, PS 2005, nr 5, s. 47-102; K. Weitz, *Nadużycie „prawa" procesowego cywilnego*, PPC 2020, nr 1, s. 7-39; G. Kamieński, *Zakaz nadużycia praw procesowych*, Warszawa 2021, *passim*; *Nadużycie prawa procesowego cywilnego*, red. P. Grzegorczyk, red. M. Walasik, F. Zedler, Warszawa 2019, *passim*, LEX.
[1388] Por. A. Bińczyk, *Zakaz nadużycia praw procesowych w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, PiP 2019, nr 1, s. 73-86; E. Wójcicka, *Zakaz nadużycia praw procesowych jako element rzetelnego postępowania sądowoadministracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*…, LEX; A. Kurzawa, *Nadużycie prawa procesowego w postępowaniu cywilnym i postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Forum Prawnicze" 2023, nr 1, s. 37-46; M. Długońska, *Zapobieganie nadużyciom praw procesowych w postępowaniach incydentalnych przed sądami administracyjnymi* [w:] *Aktualne problemy sądowej…*, LEX.
[1389] K. Piasecki *Nadużycie praw procesowych przez strony*, „Palestra" 1960, nr 4, s. 27.

pobudek sprzecznych z ich istotą, celem lub funkcją, nierzetelnie, dla utrudnienia zgodnego z prawem przebiegu postępowania, bez rzeczywistej potrzeby lub w celu wywołania skutków sprzecznych z dobrymi obyczajami bądź ekonomią procesową nie stanowi realizacji prawa procesowego, lecz jego „nadużycie”[1390]. Zakaz nadużycia praw procesowych podnosi się do rangi do zasady prawa, także prawa o postępowaniu sądowoadministracyjnym[1391]. W przeciwieństwie jednak do k.p.c. w przepisach p.p.s.a. nie wprowadzono *expressis verbis* zakazu nadużycia prawa procesowego, co utrudnia dekodowanie treści wspomnianego zakazu oraz skutków jego naruszenia[1392]. Ustawodawca, wraz z nowelizacją z 2017 r., nie unormował zakazu nadużycia praw procesowych, co spotkało się z rozczarowaniem piśmiennictwa[1393]. Mimo milczenia ustawodawcy, wydaje się, że przedmiotem „nadużycia” może być nie tylko poszczególna czynność procesowa, lecz każde działanie lub zaniechanie strony, zarówno w toku postępowania, jak i na etapie jego wszczęcia[1394]. Ten ostatni przypadek wpisuje się w pojęcie „nadużycia prawa do skargi”, które J. Parchomiuk definiuje jako „inicjowanie postępowań przed organami administracji lub inicjowanie sądowej kontroli działań administracji bez istnienia realnej potrzeby ochrony prawnej”[1395]. Podążając tokiem rozumowania Badacza, a także uwzględniając cel i funkcje sprzeciwu, można – dla potrzeb dalszych rozważań – założyć hipotetycznie istnienie konstrukcji „nadużycia prawa do sprzeciwu” lub „sprzeciwu abuzywnego”. Obejmowałaby ona sytuacje, gdy skarżący wnosi sprzeciw nie w celu przyspieszenia finalnego zakończenia postępowania administracyjnego, czy w celu spowodowania szybkiej kontroli decyzji kasacyjnej i jej uchylenia w całości, lecz w innym, nieusprawiedliwionym prawnie lub sprzecznym z dobrymi obyczajami celu[1396].

[1390] M. G. Plebanek, *Nadużycie praw procesowych w postępowaniu cywilnym – zagadnienia ogólne*, SP 2012, z. 1, s. 88; M. Długońska, *Zapobieganie nadużyciom…*, LEX; A. Bińczyk, *Zakaz nadużycia…*, s. 75; E. Wójcicka, *Zakaz nadużycia*…, LEX; W. Jakimowicz, *Nadużycie publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej* [w:] *Antywartości w prawie…*, LEX pkt 5; J. Parchomiuk *Konstrukcja nadużycia prawa w kontekście zasad ogólnych prawa administracyjnego* [w:] *Zasady w prawie administracyjnym…*, LEX.

[1391] A. Bińczyk, *Zakaz nadużycia…*, s. 83-84; E. Wójcicka, *Zakaz nadużycia…,* LEX.

[1392] E. Wójcicka, *Zakaz nadużycia*…, LEX.

[1393] W. Piątek, *Kodeks postępowania administracyjnego w świetle ustawy nowelizującej z dnia 7 kwietnia 2017 r. – ogólna charakterystyka zmian*, ZNSA 2017, nr 5, s. 36.

[1394] Por. wyrok WSA w Białymstoku z 26.10.2017 r., II SA/Bk 94/13, LEX nr 2398006; wyrok WSA w Bydgoszczy z 20.06.2018 r., II SA/Bd 1302/15, LEX nr 2528076; A. Kurzawa, *Nadużycie prawa*…, s. 42-46; A. Łazarska, *Postaci nadużycia praw procesowych i związane z tym sankcje* [w:] A. Łazarska, *Rzetelny proces… ,* LEX.

[1395] J. Parchomiuk, *Nadużycie prawa do skargi* [w:] J. Parchomiuk, *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018, Legalis. Z kolei wśród procesualistów cywilnych pojęcie „nadużycie prawa do skargi” bywa odnoszone do nadużycia prawa do powództwa (M.G. Plebanek, *Nadużycie prawa do powództwa (i do składania środków odwoławczych) w aspekcie skutków formalnoprawnych* [w:] M.G. Plebanek, *Nadużycie praw procesowych w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2012, LEX).

[1396] Taką naganną moralnie intencją wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego może być np. wola faktycznego „zablokowania” możliwości ponownego rozpatrzenia sprawy nawet na kilka miesięcy, z uwagi na brak akt administracyjnych, do czasu zakończenia postępowania sądowoadministracyjnego ze sprzeciwu, chęć wyrządzenia szkody, wywarcia presji czy dokuczenia innej stronie postępowania albo organowi, jak też pieniactwo

Ustalenie tej kwestii służy rozważeniu, czy wniesienie sprzeciwu abuzywnego stanowi ujemną przesłankę procesową.

W pierwszej kolejności należy zastanowić się, czy wniesienie sprzeciwu abuzywnego może stanowić jego „inną przyczynę niedopuszczalności", o której mowa w art. 58 § 1 pkt 6 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a.[1397] Taki wynik rozważań można wspierać stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjny, który postanowił przedstawić do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne, czy sąd administracyjny może odrzucić skargę na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 w związku z art. 8 Konstytucji RP, gdy stanowi ona niedopuszczalne w państwie prawnym nadużycie prawa do sądu z uwagi na wniesienie jej w sprawie oczywiście i rażąco błahej[1398]. W uzasadnieniu skład pytający opowiedział się za dopuszczalnością odrzucenia skargi, lecz Naczelny Sąd Administracyjnym odmówił podjęcia uchwały[1399]. Pogląd wyrażony w powołanym postanowieniu zanegowała M. Jaśkowska, według której prawidłowa wykładnia norm p.p.s.a. i Konstytucji RP wyklucza wyprowadzenie normy zamykającej jednostce drogę do sądu, choćby w sprawie błahej[1400]. Z kolei stanowisko sądu pytającego w pełni poparł J. Parchomiuk z uwagi zwłaszcza na „dostrzeżenie w prawie do sądu nie tylko aspektu wertykalnego, ale i horyzontalnego"[1401]. Zasadność rozważenia odrzucenia skargi abuzywnej zdaje się dostrzegać B. Dauter[1402]. Z powołaniem na odpowiednio stosowany art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a., zdarzały się przypadki odrzucenia przez sądy administracyjne abuzywnych wniosków o wznowienie

czy kwerulanctwo (por. M. Szwast, M. Szwed, *Nadużycie prawa do sądu w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, ZNSA 2016, nr 6, s. 54).

[1397] W doktrynie postępowania cywilnego J. Gudowski wyraził pogląd, iż: „czynność przewidziana w ustawie i z tą ustawą zgodna staje się – ze względu na szczególne okoliczności lub motywy jej dokonania – czynnością bezprawną", skłaniając się ku „koncepcji niedopuszczalności czynności procesowej podjętej w wyniku nadużycia (*scil*. niedopuszczalnego użycia) czynności normalnie dopuszczalnej" (por. *Idem*, *Nadużycie prawa procesowego cywilnego w postępowaniu rozpoznawczym (in ampliore contextu)* [w:] *Nadużycie prawa procesowego cywilnego*, red. P. Grzegorczyk, M. Walasik, F. Zedler, Warszawa 2019, LEX). Odnotowano także przypadki odrzucenia pozwu lub wniosku o wszczęcie postępowania nieprocesowego, złożonych w warunkach sprzeczności z dobrymi obyczajami (por. A. Laskowska-Hulisz, *Sprzeczność czynności procesowych z dobrymi obyczajami a nadużycie uprawnień procesowych*, „Prawo i Więź" 2020, nr 3, s. 31).

[1398] Postanowienie NSA z 16.10.2015 r., I OSK 1992/14, LEX nr 1975884.

[1399] U podstaw odmowy podjęcia uchwały legły kwestie proceduralne, czyli brak związku między pytaniem prawnym a przedstawionym zagadnieniem prawnym (postanowienie NSA z 21.03.2016 r., I OPS 3/15, LEX nr 2005629).

[1400] M. Jaśkowska, *Nadużycie publicznego prawa podmiotowego jako przesłanka ograniczenia dostępu do sądu w sprawach z zakresu informacji publicznej*, ZNSA 2018, nr 1, s. 33-34.

[1401] Mnożenie jałowych sporów prawnych poprzez inicjowanie postępowań przed organami administracji lub inicjowanie sądowej kontroli działań administracji bez istnienia realnej potrzeby ochrony prawnej jest działaniem, którego skutki nie dotyczą tylko aspektu relacji wertykalnej danej jednostki i państwa, ale rozciągają się na układ horyzontalny – możliwości skutecznej ochrony prawnej realizowanej przez inne jednostki, zmuszone do długotrwałego oczekiwania na rozstrzygnięcie sporu; por. J. Parchomiuk, *Problem dopuszczalności odrzucenia skargi abuzywnej w polskich uwarunkowaniach prawnych* [w:] J. Parchomiuk, *Nadużycie prawa…*, Legalis; *Idem, Efektywność ochrony prawnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym a problem nadużycia prawa do skargi* [w:] *Efektywna ochrona prawna jednostek…*, s. 186-187.

[1402] B. Dauter [w:] B. Dauter, A. Dauter-Kozłowska, *Prawo o postępowaniu…,* s. 187.

postępowania sądowoadministracyjnego z argumentacją: „Sąd jest władny poddać ocenie przesłankę niedopuszczalności skargi w świetle koncepcji nadużycia prawa do skargi w postępowaniu sądowoadministracyjnym”[1403]. Z daleko większą rezerwą należałoby jednak podejść do ustalenia niedopuszczalności postępowania sądowoadministracyjnego, z uwagi na nadużycie prawa procesowego w sprawie głównej – a nie w sprawie nadzwyczajnej czy incydentalnej[1404].

W literaturze pojawiły się także poglądy, według których zagadnienie nadużycia prawa procesowego mogłoby stanowić kryterium oceny legitymacji do wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego[1405]. Idąc w tym kierunku, można argumentować, że skoro art. 64a p.p.s.a. przyznaje wniesienie sprzeciwu stronie „niezadowolonej z treści decyzji” kasacyjnej, to owego kryterium nie spełnia podmiot, który wnosi sprzeciw w innych intencjach mieszczących się w pojęciu nadużycia prawa procesowego. Problematyczne jest jednak, w jaki sposób sąd administracyjny miałby ustalać brak rzeczywistego niezadowolenia, skoro skarżący nie musi wskazywać przyczyn wniesienia sprzeciwu w jego treści. Ponadto, niejasne pozostaje, czy stwierdzając nadużycie, sąd powinien odrzucić sprzeciw, z uwagi na oczywisty brak legitymacji procesowej skarżącego, czy go oddalić[1406].

Dodatkowo trzeba wspomnieć, że zarówno postanowienie o odrzuceniu sprzeciwu wydane na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a, jak i wyrok oddalający sprzeciw podlegają zaskarżeniu skargą kasacyjną. Oba rodzaje orzeczeń otwierałaby skarżącemu kwerulantowi pole do dalszych nadużyć. Paradoksalnie więc, może się okazać, że do większej zwłoki w załatwieniu sprawy administracyjnej dojdzie, gdy sąd odrzuci lub oddali sprzeciw abuzywny, niż np. gdyby pomimo dostrzeżonego nadużycia sąd sprzeciw rozpoznał merytorycznie i uwzględnił (art. 151a § 1 p.p.s.a.), ponieważ od wyroku uwzględniającego sprzeciw nie służy środek odwoławczy.

De lege ferenda, akcentuje się konieczność unormowania skutków (sankcji) nadużycia prawa w p.p.s.a.[1407] Z. Kmieciak postuluje wyszczególnienie w art. 58 § 1 p.p.s.a. *expressis*

[1403] Por. postanowienie WSA w Lublinie z 9.10.2024 r., II SA/Lu 752/24, LEX nr 3770098; postanowienie WSA w Poznaniu z 22.06.2021 r., IV SA/Po 538/21, LEX nr 3189476; postanowienie WSA w Poznaniu z 9.11.2021 r., IV SA/Po 822/21, LEX nr 3291673.
[1404] M. Szwast, M. Szwed, *Nadużycie prawa…*, s. 59.
[1405] A. Górska wiąże konstrukcję nadużycia prawa procesowego „z przypadkami «oczywistego», wręcz rażącego, braku legitymacji skargowej” (A. Górska, *Zdolność sądowa*…, s. 176).
[1406] Sankcję oddalenia skargi abuzywnej proponowała literatura: M. Hadel, *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, PPP 2016, nr 5, s. 49.
[1407] A. Kurzawa *Nadużycie prawa…*, s. 46; K. Celińska-Grzegorczyk, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 lutego 2023 r. (sygn. akt III FSK 1059/22)*, ZNSA 2024, nr 4, s. 170.

verbis przesłanki odrzucenia abuzywnej skargi[1408]. Jak jednak zauważa M. Jaśkowska, *de lege lata*, reakcje sądu na przypadki pieniactwa procesowego muszą odbywać się w ramach dozwolonych przez przepisy obowiązujące w p.p.s.a.[1409] Należy uznać, że w obecnym stanie prawnym brak wyraźnego rozpoznania konstrukcji nadużycia prawa procesowego w przepisach p.p.s.a. powoduje, że nie można *a limine* zamknąć stronie postępowania administracyjnego dostępu do sądu w sprawie kontroli legalności decyzji kasacyjnej. Sąd administracyjny nie ma podstaw badać intencji skarżącego we wniesieniu sprzeciwu. Traktując o nadużyciu prawa procesowego, nie należy też zapominać, że sądownictwo administracyjne pełni dwojakie funkcje, nie tylko ochrony praw podmiotowych jednostki, ale i ochrony obiektywnego porządku prawnego. W świetle zwłaszcza tej drugiej funkcji nie można zaakceptować sytuacji, w której sąd – nawet dostrzegając niejasność czy nieuczciwość zamiarów skarżącego – mógłby odrzucić czy oddalić sprzeciw wniesiony od decyzji wydanej z naruszeniem art. 138 § 2 k.p.a. Przepisy p.p.s.a. nie znają konstrukcji pozostawienia sprzeciwu bez rozpoznania[1410].

Wobec powyższego, należy stwierdzić, że *de lege lata* brak jest wystarczająco silnych podstaw, aby dopuszczalność sprzeciwu wiązać z zagadnieniem nadużycia prawa procesowego. Aktualnie obowiązujące przepisy p.p.s.a. nie dają możliwości do unikania sporów sądowoadministracyjnych wszczynanych z nieuczciwych pobudek (np. w celu przedłużenia postępowania administracyjnego lub dokuczenia pozostałym stronom postępowania administracyjnego albo organowi)[1411]. Należy jednak uznać, że uproszczenia i przyspieszenia w procedurze rozpoznania sprzeciwu (por. np. art. 64d § 1, art. 151a § 3, art. 182a p.p.s.a.) mogą zmniejszać zakusy do nadużywania prawa procesowego i konsekwencje tych nadużyć dla prawidłowego toku postępowania administracyjnego w porównaniu do stanu sprzed nowelizacji z 2017 r., gdy kontrola sądowoadministracyjna legalności decyzji kasacyjnej mogła trwać nawet kilka lat.

[1408] Z. Kmieciak, *Nadużycie prawa do środka odwoławczego w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, PiP 2011, nr 10, s. 31-32.

[1409] M. Jaśkowska, *Nadużycie publicznego…*, s. 31-34.

[1410] Taki skutek dla skargi złożonej w warunkach nadużycia prawa procesowego postulował H. Dolecki (*Idem*, *Nadużycie prawa do sądu* [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich* 1980–2005, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzciński, Warszawa 2005, s. 136-137).

[1411] Nieuczciwość skarżącego może jednak mieć wpływ na orzeczenie o kosztach postępowania, na co zezwala art. 208 p.p.s.a. (tak np. A. Bińczyk, *Zakaz nadużycia…*, s. 78-79; M. Szwast, M. Szwed, *Nadużycie prawa…,* s. 73-74). Powołany przepis stanowi, że niezależnie od wyników spraw, o których mowa w art. 200, art. 203, art. 204 i art. 207 p.p.s.a., sąd może włożyć na stronę obowiązek zwrotu kosztów - w całości lub w części - wywołanych jej niesumiennym lub oczywiście niewłaściwym postępowaniem. Należy uznać, że art. 208 p.p.s.a. znajduje odpowiednie zastosowanie w postępowaniu ze sprzeciwu (art. 64b § 1 p.p.s.a.).

4.9. Zagadnienie dopuszczalności równoległego biegu postępowania sądowoadministracyjnego ze sprzeciwu od decyzji kasacyjnej i postępowania administracyjnego

4.9.1. Zagadnienie dopuszczalności równoległego biegu postępowania sądowoadministracyjnego ze sprzeciwu od decyzji kasacyjnej i nadzwyczajnego postępowania administracyjnego

Odrębnego omówienia wymaga zagadnienie dopuszczalności równoległego biegu (dwutorowości) postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego mającego za przedmiot tę samą decyzję kasacyjną. Będzie ono odnoszone do dwóch rodzajów konfiguracji relacji proceduralnych: 1) do stanu równoczesnego prowadzenia postępowania sądowoadministracyjnego i nadzwyczajnego postępowania administracyjnego w sprawie weryfikacji decyzji kasacyjnej, 2) do stanu równoczesnego prowadzenia postępowania sądowoadministracyjnego i postępowania zwykłego po ponownym przekazaniu sprawy organowi pierwszej instancji do ponownego rozpatrzenia. Celem rozważań jest ustalenie , czy którykolwiek ze stanów dwutorowości skutkuje niedopuszczalnością sprzeciwu.

Jednoczesne prowadzenie postępowania sądowoadministracyjnego i nadzwyczajnego postępowania administracyjnego wynika z potencjalnej dwutorowości kontroli decyzji ostatecznej: w trybie sądowoadministracyjnym i w trybie wewnątrzadministracyjnym nadzwyczajnym[1412]. Tego rodzaju dwutorowość rozstrzyga regulacja art. 56 p.p.s.a. i ustanawia w sytuacji objętej hipotezą przewidzianej w niej normy prawnej pierwszeństwo drogi administracyjnej nad sądową poprzez instytucję zawieszenia postępowania sądowoadministracyjnego[1413]. Należy równocześnie zaznaczyć, że ani z art. 56 p.p.s.a., ani z art. 58 § 1 p.p.s.a. nie wynika, aby wniesienie skargi na decyzję, która stanowi przedmiot zawisłego administracyjnego postępowania nadzwyczajnego, skutkowało odrzuceniem skargi

[1412] Por. m. in. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie*…, Warszawa 2020, s. 417-421; J.G. Firlus [w:] *Postępowanie*…, red. H. Knysiak-Sudyka, s. 181-206.

[1413] Przepis art. 56 p.p.s.a. stanowi: „W razie wniesienia skargi do sądu po wszczęciu postępowania administracyjnego w celu zmiany, uchylenia, stwierdzenia nieważności aktu lub wznowienia postępowania, postępowanie sądowe podlega zawieszeniu"; por.: W. Sawczyn, *Glosa do wyroku NSA z dnia 9 października 2013 r., II FSK 2497/13*, OSP 2015, nr 3, poz. 27; *Idem*, *Z problematyki zbiegu drogi administracyjnego postępowania nadzwyczajnego i drogi kontroli sądowej* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie*…, s. 690; J.G. Firlus, T. Woś, *Reguły eliminowania dwutorowości*…, s. 75-91; P. Majczak, *Nadzwyczajne postępowanie administracyjne a postępowanie sądowoadministracyjne*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis" 2018, vol. 7, s. 198-199; J.G. Firlus, T. Woś, *O niedopuszczalności dwutorowości kontroli ostatecznych decyzji administracyjnych raz jeszcze - krytyczna analiza uchwały składu siedmiu sędziów NSA z 5.06.2017 r., II GPS 1/17*, PPP 2018, nr 3, s. 51-70.

(sprzeciwu)[1414]. Trzeba zatem uznać, że fakt uprzedniego wszczęcia postępowania nadzwyczajnego nie jest negatywną przesłanką dopuszczalności skargi na decyzję[1415].

Powyższą konkluzję należy odnieść do przypadku dwutorowości postępowania sądowoadministracyjnego wywołanego sprzeciwem od decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. i postępowania nadzwyczajnego mającego za przedmiot sprawę weryfikację tej decyzji. Trzeba równocześnie podkreślić, że decyzja kasacyjna może stanowić przedmiot postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności (art. 156 § 1 i nast. k.p.a.), a także postępowania w sprawie zmiany lub uchylenia decyzji na podstawie art. 161 § 1 – 2 k.p.a.[1416] Wszczęcie któregokolwiek z wymienionych postępowań nadzwyczajnych w odniesieniu do decyzji kasacyjnej nie stanowi przyczyny odrzucenia sprzeciwu, lecz – w warunkach wynikających z art. 56 w zw. z art. 124 § 1 pkt 6 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a. – tamuje bieg postępowania sądowoadministracyjnego ze sprzeciwu, które sąd obligatoryjnie zawiesza z urzędu.

Przesłanka niedopuszczalności sprzeciwu może wystąpić, gdyby w nadzwyczajnym postępowaniu administracyjnym organ ostatecznie wyeliminował decyzję kasacyjną z obrotu prawnego, np. poprzez stwierdzenie jej nieważności – wówczas przyczyną odrzucenia jest nie tyle dwutorowość postępowań, lecz nieistnienie przedmiotu zaskarżenia (art. 58 § 1 pkt 6 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a.). Gdyby natomiast ostateczne usunięcie decyzji kasacyjnej nastąpiło już w toku postępowania sądowoadministracyjnego, to na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a. należałoby je umorzyć jako bezprzedmiotowe[1417].

[1414] Wszczęcie postępowania nadzwyczajnego ustanawia czasową przeszkodę w rozpoznaniu skargi, gdyż art. 56 p.p.s.a. – w związku z art. 124 § 1 pkt 6 p.p.s.a. – wprowadza obligatoryjną przesłankę zawieszenia postępowania sądowego z urzędu (J. Polanowski, *Zawieszenie postępowania sądowoadministracyjnego ze względu na nadzwyczajne postępowanie administracyjne*, PPA 2019, nr 1, s. 129).

[1415] Tak np. J.G. Firlus, [w:] *Postępowanie*…, red. H. Knysiak-Sudyka, s. 205; M. Bogusz, *Zaskarżenie decyzji*…, s. 124-127, 174; odmiennie np. S. Fundowicz, *Zasada skargowości…*, s. 138-139.

[1416] Wyrok WSA w Warszawie z 18.07.2006 r., VII SA/Wa 1399/05, LEX nr 243791; wyrok WSA w Gliwicach z 5.10.2007 r., IV SA/Gl 440/07, LEX nr 982288; P. Kledzik, *Prawne uwarunkowania…*, s. 235; M. Szałęga, *Weryfikacja decyzji kasacyjnej powodującej przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania w trybach nadzwyczajnych ogólnego postępowania administracyjnego*, AUWr 2023, Prawo CXXXIV, nr 4171, s. 118-125. Prym wiedzie pogląd, w myśl którego nie jest dopuszczalne wznowienie postępowania w sprawie, której „zakończenie" miałoby polegać na wydaniu decyzji na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. (tak np. wyrok NSA z 22.05.1991 r., IV SA 349/91, LEX nr 10784; wyrok WSA we Wrocławiu z 9.03.2017 r., IV SA/Wr 569/16, LEX nr 2273231; wyrok NSA z 21.01.2020 r., I OSK 1664/18, LEX nr 2781767; E. Mzyk*, Wznowienie postępowania administracyjnego,* Warszawa–Zielona Góra 1994, s. 13; K. Sobieralski, *Zagadnienie charakteru prawnego…*, s. 48–57). Ponadto, za niedopuszczalne uznaje się zmianę lub uchylenie decyzji kasacyjnej w trybie art. 154 § 1 k.p.a. lub art. 155 k.p.a. (tak np. M. Szałęga, *Weryfikacja decyzji…*, s. 123 – 124 i powołana tamże: A. Ziółkowska, *Zmiana i uchylenie decyzji ostatecznej na podstawie art. 154 i 155 k.p.a. — ewolucja poglądów w doktrynie i judykaturze* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie…*, s. 963.

[1417] Tak, odnośnie postępowań ze skargi na decyzję: postanowienie NSA z 10.04.2024 r., II OSK 1216/20, LEX nr 3719422; postanowienie WSA w Bydgoszczy z 14.11.2014 r., II SA/Bd 963/14, LEX nr 1571700.

4.9.2. Zagadnienie dopuszczalności równoległego biegu postępowania sądowoadministracyjnego ze sprzeciwu od decyzji kasacyjnej i ponownego rozpatrzenia sprawy w postępowaniu administracyjnym

Problematyka równoległego biegu postępowania sądowoadministracyjnego i ponownego postępowania administracyjnego w sprawie odgrywała znaczącą rolę w sporach doktryny i judykatury o poddanie decyzji kasacyjnych kontroli sądowoadministracyjnej w latach 80' ubiegłego wieku. Wówczas do rangi kluczowego argumentu mającego, zdaniem Sądu Najwyższego, przemawiać za wykluczeniem dopuszczalności zaskarżenia tego rodzaju decyzji było wytworzenie „nienormalnego stanu rzeczy", polegającego na tym, że „jednocześnie toczyłyby się dwa postępowania, a mianowicie administracyjne i sądowoadministracyjne: pierwsze z nich, na skutek uchylenia decyzji pierwszej instancji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania, drugie zaś – na skutek skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego, od kasatoryjnej decyzji organu administracyjnego drugiej instancji"[1418]. Krytycy cytowanej konkluzji zasadnie podnosili, że zbieg postępowań nie stanowi wcale „nienormalnego stanu rzeczy", ponieważ system prawa administracyjnego dopuszcza sytuacje zbiegu postępowań[1419]. Wejście w życie ustawy o NSA położyło kres sporom o zaskarżalność decyzji kasacyjnej na rzecz zwolenników tego rozwiązania, lecz w dalszym ciągu związki jurydyczne pomiędzy ponownym postępowaniem administracyjnym a postępowaniem sądowoadministracyjnym nie doczekały się unormowania[1420]. J. Zimmermann sformułował wówczas pogląd, że równoległy do postępowania sądowoadministracyjnego bieg ponownego postępowania administracyjnego nie ma wpływu na dopuszczalność zaskarżenia decyzji kasacyjnej do sądu[1421].

W nowelizacji z 2017 r. ustawodawca nie dostrzegł konieczności unormowania relacji pomiędzy ponownie prowadzonym postępowaniem administracyjnym, a postępowaniem sądowoadministracyjnym ze sprzeciwu[1422]. Na kanwie skarg na bezczynność i przewlekłe prowadzenie postępowania, które – tak jak sprzeciw od decyzji – mają za cel przyspieszenie postępowania administracyjnego, może się jednak pojawić wątpliwość, czy wniesienie sprzeciwu jest dopuszczalne, gdy ponowne postępowanie administracyjne zakończy się

[1418] Uchwała SN z 19.01.1983 r., III AZP 7/82, OSNC 1983, nr 9, poz. 127; uchwała SN z 15.12.1984 r., III AZP 1/84, OSNC 1985, nr 10, poz. 144.
[1419] J. P. Tarno, *W kwestii zaskarżalności…*, s. 91.
[1420] A. Józefowicz, *Skarga*…, s. 337.
[1421] J. Zimmermann, *Glosa do wyroku NSA z dnia 26 czerwca 1997 r., II SA/Wr 854/96*…, poz. 108.
[1422] J. Wilczyński, *Sądowoadministracyjne*…, s. 286.

ostatecznie przed wniesieniem sprzeciwu[1423]. Można argumentować, że skoro postępowanie administracyjne uległo zakończeniu, to cel sprzeciwu w postaci jego przyspieszenia stał się bezprzedmiotowy. Takie postawienie problemu byłoby jednak nietrafne, ponieważ mimo biegu lub nawet zakończenia ponownego postępowania administracyjnego decyzja kasacyjna nie przestaje istnieć w obrocie prawnym. Wciąż istnieje substrat zaskarżenia, który stanowi przedmiot kontroli sądu. Przytoczone wyżej stanowisko J. Zimmermanna pozostaje aktualne w obecnym stanie prawnym: ani bieg, ani zakończenie ponownego postępowania administracyjnego w sprawie, w której wydano decyzją kasacyjną, nie stanowi ujemnej przesłanki procesowej w sprawie ze sprzeciwu[1424].

4.10. Podsumowanie

W konkluzji rozważań poczynionych w niniejszym rozdziale należy uznać, że wniesienie sprzeciwu jest uwarunkowane przesłankami procesowymi. Punktem wyjścia do ich ustalenia jest treść art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a., który znajduje odpowiednie zastosowanie do sprzeciwu z mocy art. 64b § 1 p.p.s.a. Treść tych przesłanek należy dekodować, uwzględniając specyfikę przedmiotu zaskarżenia sprzeciwem, czyli decyzji kasacyjnej wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a., jak również *ratio legis* sprzeciwu. Przesłanki jednak „rodzajowo" odpowiadają przesłankom zaskarżenia decyzji administracyjnej do sądu administracyjnego, przy czym najczęściej podlegają modyfikacjom ukierunkowanym na usprawnienie i przyspieszenie postępowania ze sprzeciwu (jak np. termin zaskarżenia, skrócony do 14 dni).

W świetle wcześniejszych ustaleń można wskazać na następuje warunki dopuszczalności sprzeciwu:

1) istnienie w dacie zaskarżenia przedmiotu zaskarżenia, czyli decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.;
2) brak wyłączenia właściwości sądu administracyjnego w sprawie, w której wydano decyzję kasacyjną;

[1423] Por. uchwała NSA z 22.06.2020 r., II OPS 5/19, ONSAiWSA 2020, nr 6, poz. 79 z glosami: M. Bogusza, OSP 2021, nr 1, poz. 5; A. Kurzawy, „Przegląd Sejmowy" 2021, nr 3, s. 199-212; J. Wegner, „Glosa" 2021, nr 1, s. 110-119; J. Mrożka, OwSS 2021, nr 3, s. 103-118; G. Rząsy, OSP 2021, nr 1, poz. 5; R. Suwaja, OwSS 2020, nr 3, s. 82-98; uchwała NSA z 7.03.2022 r., II OPS 1/21, ONSAiWSA 2022, nr 3, poz. 34 z glosą Z. Kmieciaka, „Glosa" 2023, nr 2, s. 76-88. Przywołane uchwały oparto, m. in. na założeniu, że zasadniczym celem skargi na bezczynność organu administracji publicznej, jak i przewlekłe prowadzenie postępowania jest ochrona prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Analogiczny cel stawia się przed instytucją sprzeciwu od decyzji. Niemniej jednak stan bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania przestaje istnieć z chwilą załatwienia sprawy. Decyzja kasacyjna nie traci natomiast bytu prawnego z tej przyczyny, że sprawa administracyjna została rozstrzygnięta w ponownym toku postępowania.

[1424] Sygnalizowane zagadnienie poruszono także w podrozdziale 5.2.4 w rozdziale piątym.

3) wniesienie sprzeciwu z zachowaniem reguł intertemporalnych złożenia sprzeciwu określonych w nowelizacji z 2017 r., czyli nie wcześniej niż w dniu 1 czerwca 2017 r.;
4) brak toczącego się lub prawomocnie rozstrzygniętego postępowania przed sądem administracyjnym, wywołanego sprzeciwem od tej samej decyzji kasacyjnej między tym samym organem administracji publicznej a tym samym skarżącym (tożsamość przedmiotowo-podmiotowa);
5) zdolność sądowa obu stron postępowania ze sprzeciwu oraz zdolność procesowa skarżącego;
6) wniesienie sprzeciwu z zachowaniem 14-dniowego terminu liczonego od dnia doręczenia skarżącemu spornej decyzji kasacyjnej do organu, który wydał zaskarżoną decyzję kasacyjną, ewentualnie – wprost do sądu administracyjnego;
7) zachowanie wymagań formalnych sprzeciwu jako pisma procesowego, w tym wymagań ogólnych sprzeciwu i wymagania szczególnego, którym jest zawarcie w treści sprzeciwu żądania uchylenia decyzji, jak również opłacenie sprzeciwu wpisem wynoszącym 100,00 zł;
8) wniesienie sprzeciwu przez podmiot do tego legitymowany zgodnie z art. 64a p.p.s.a.;
9) brak wystąpienia innych przesłanek niedopuszczalności sprzeciwu w rozumieniu art. 58 § 1 pkt 6 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a.

De lege lata, dopuszczalność sprzeciwu nie jest warunkowana brakiem równolegle toczącego się postępowania administracyjnego, niezależnie od tego, czy byłoby to postępowanie w trybie nadzwyczajnym, czy postępowanie administracyjne prowadzone ponownie na skutek wydania decyzji kasacyjnej. Brak jest także wystarczających podstaw, aby za negatywną przesłankę dopuszczalności sprzeciwu potraktować jego wniesienie w warunkach nadużycia prawa procesowego.

Zasadniczo można powiedzieć, że bezwzględny charakter mają przesłanki z pkt 1 (wymóg istnienia decyzji kasacyjnej), z pkt 2 (wyłączenie właściwości sądów administracyjnych), z pkt 4 (brak stanu *lis pendens* i stanu *res iudicata*) i z pkt 5 (przesłanka legitymacji do wniesienia sprzeciwu) – przepisy p.p.s.a. nie przewidują możliwości konwalidacji sprzeciwu wniesionego w sytuacji wystąpienia tych przesłanek i obligują sąd do odrzucenia sprzeciwu (z wyjątkiem sytuacji, gdy brak legitymacji skarżącego do wniesienia sprzeciwu nie ma charakteru oczywistego, gdyż wówczas sprzeciw podlega oddaleniu, a nie odrzuceniu). Pozostałe przesłanki dopuszczalności sprzeciwu są względne, a przepisy p.p.s.a. dopuszczają możliwość ich sanacji, np. w trybie stosowanych odpowiednio przepisów art. 49 § 1 p.p.s.a. (braki formalne sprzeciwu), art. 58 § 2 p.p.s.a. (brak zdolności sądowej lub

procesowej), art. 220 § 1 p.p.s.a. (brak fiskalny sprzeciwu) czy art. 86 – art. 88 p.p.s.a., który dopuszcza przywrócenie terminu do wniesienia sprzeciwu.

Charakterystyczną cechą sprzeciwu, która odnosi wiąże się z naruszeniem warunków formalnych, jest zjawisko konwersji (rekwalifikacji). Dzięki niemu błąd formalny polegający na mylnym oznaczeniu pisma „skargą" podlega badaniu i rozpoznaniu go jak sprzeciwu, więc bez konieczności wzywania skarżącego do usunięcia jakichkolwiek braków formalnych.

Warunki dopuszczalności sprzeciwu, a zwłaszcza warunki formalne, wpisują się w zasadę umiarkowanego formalizmu procesowego, która rządzi postępowaniem sądowoadministracyjnym, zwłaszcza na etapie jego zainicjowania. Unormowania p.p.s.a. o warunkach dopuszczalności sprzeciwu należy interpretować i stosować bez zbędnego, nadmiernego formalizmu, mając w perspektywie zakładaną sprawność i szybkość postępowania ze sprzeciwu, aby zapewnić jednostce prawo dostępu do sądu, a także dać jej efektywną gwarancję realizacji przez sądy administracyjne ustrojowej roli kontroli działalności administracji publicznej.

Rozdział 5. Postępowanie sądowoadministracyjne w sprawie ze sprzeciwu od decyzji kasacyjnej

5.1. Zagadnienia wprowadzające

W postępowaniu sądowoadministracyjnym jako strukturalnej całości, podobnie jak w innych postępowaniach przed organami władzy publicznej, można wyróżnić określone, względnie „zwarte", następujące kolejno po sobie odcinki, fragmenty „ruchu procesowego", które odpowiadają momentowi powstania, rozwoju i zakończenia postępowania[1425]. Są to stadia (fazy) procesowe[1426]. Analizując strukturę postępowania ze sprzeciwu pod kątem jego powstania, rozwoju i zakończenia, można wyróżnić: 1) stadium wstępne, 2) stadium rozpoznawcze (rozpoznania), 3) stadium orzecznicze (orzekania)[1427].

Postępowanie ze sprzeciwu, które kończy się na wydaniu orzeczenia przez wojewódzki sąd administracyjny, wpisuje się w model prosty postępowania sądowego[1428]. Przepisy p.p.s.a. przewidują istnienie zwyczajnych środków zaskarżenia od orzeczeń wojewódzkiego sądu administracyjnego w formie skargi kasacyjnej lub zażalenia, które uruchamiają postępowanie przed sądem drugiej instancji – Naczelnym Sądem Administracyjnym. Model złożony

[1425] Por. m. in. M. Waligórski, *Proces cywilny. Dynamika procesu (postępowanie)*, Warszawa 1948, s. 5-6; M. Cieślak, *Polska procedura karna*…, s. 54-62; D. Gregorczyk [w:] *System prawa administracyjnego procesowego, t. II, cz. 4*…., s. 32-34. W doktrynie postępowania sądowoadministracyjnego do koncepcji wydzielenia fazy wszczęcia, rozwoju i zakończenia nawiązuje B. Adamiak, która wyróżnia w postępowaniu sądowoadministracyjnym ze skargi (określanym przez Autorkę jako „ogólne postępowanie sądowoadministracyjne") stadium wstępne, stadium rozpoznawcze i stadium podjęcia orzeczenia (B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie*…, s. 138). Na podobnym trójelementowym wzorcu opierają się kryteria podziałów faz postępowania sądowoadministracyjnego M. Jaśkowskiej (M. Jaśkowska [w:] *Postępowanie*…, red. M. Jaśkowska, s. 182). J. Wilczyńskigo (J. Wilczyński, *Sądowoadministracyjne*…, s. 34). Nieco odmienną optykę zaprezentowali W. Chróścielewski i J.P. Tarno, którzy wyróżnili w postępowaniu sądowoadministracyjnym trzy stadia: 1) stadium wstępne, obejmujące badanie skargi pod kątem wymagań formalnych, 2) stadium badania dopuszczalności, obejmujące weryfikację, czy zachodzą przesłanki do odrzucenia skargi, a jeżeli nie, to postępowanie może przejść do 3) stadium rozpoznania sprawy sądowoadministracyjnego, w którym Autorzy umiejscowili zarówno czynności oceny zasadności skargi, jak i podjęcia orzeczenia (W. Chróścielewski, J.P. Tarno [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie*..., s. 32).

[1426] Por. J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988, s. 48-50. M. Cieślak postępowanie („drogę procesu" jako „rozpięty w czasie ciąg faktów procesowych") dzieli na węższe odcinki, którymi są „etapy", zaś „najogólniejsze i najbardziej zasadnicze odcinki" nazywa „stadiami procesowym", wśród których wyszczególnia jeszcze węższe odcinki jako „fazy procesowe" i dodatkowo „podfazy" (M. Cieślak, *Polska procedura karna*…, s. 54-55). W niniejszej pracy przyjęto bardziej uproszczony podział, wedle którego synonimicznie traktowane będą pojęcia „stadium" i „faza".

[1427] Por. również: B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie*…, s. 520-521; J. Wilczyński, *Sądowoadministracyjne*…, s. 273-286.

[1428] Por. J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie*..., s. 49.

postępowania ze sprzeciwu obejmuje postępowanie kasacyjne (z istotnym ograniczeniem jego dopuszczalności, które przewiduje art. 151a § 3 p.p.s.a.) lub zażaleniowe[1429].

W niniejszym rozdziale w pierwszej kolejności zostaną omówione zagadnienia stadium wstępnego, które obejmuje w zasadzie dwie podfazy: postępowanie sądowoadministracyjne przed organem, który wydał zaskarżoną decyzję, i wstępne czynności w wojewódzkim sądzie administracyjnym (podrozdział 5.2)[1430]. W podrozdziałach 5.3 i 5.4 scharakteryzowano stadia rozpoznania i orzekania przed wojewódzkim sądem administracyjnym w sprawie sprzeciwu, przy czym zaznaczyć trzeba, że stadia te są ze sobą ściśle powiązane, w szczególności z uwagi na zakres kognicji sądu w fazie rozpoznawczej (art. 64e p.p.s.a.) i w fazie orzeczniczej (art. 151a § 1 i 2 p.p.s.a.). Podrozdział 5.5 zawiera rozważania na temat ograniczeń dopuszczalności zaskarżenia wyroku uwzględniającego sprzeciwu, a także charakteryzuje postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w postępowaniu ze skargi kasacyjnej i zażaleniowym.

Uzupełniająco należy wyjaśnić, że postępowanie sądowoadministracyjne może toczyć się w trybie głównym lub w trybie nadzwyczajnym[1431]. Inaczej niż w postępowaniu głównym[1432] celem postępowania nadzwyczajnego nie jest – zasadniczo – kontrola działalności administracji publicznej, lecz weryfikacja prawomocnych orzeczeń sądu administracyjnego, której następstwem może być „obalenie" prawomocności[1433]. W p.p.s.a. do trybu nadzwyczajnego należą trzy rodzaje instytucji procesowych: 1) wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego, 2) postępowanie w sprawie unieważnienia prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego, 3) postępowanie w sprawie stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia[1434]. Przyjmując szerokie rozumienie art. 64b § 1 p.p.s.a., należy uznać, że przepisy p.p.s.a. o wskazanych postępowaniach nadzwyczajnych dotyczących orzeczeń wydawanych w postępowaniu ze skargi znajdują odpowiednie zastosowanie do orzeczeń zapadłych w postępowaniu ze sprzeciwu[1435]. W niniejszej pracy zrezygnowano jednak z ich charakterystyki, ponieważ postępowania nadzwyczajne nie są wszczynane sprzeciwem, lecz odrębnymi środkami prawnymi w postaci: skargi o wznowienie postępowania (art. 279 p.p.s.a.), wniosku Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 172 p.p.s.a.) lub skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 285a k.p.a.). Ponadto, ustawodawca nie wyłączył ani nie zmodyfikował dopuszczalności i zasad prowadzenia

[1429] *Ibidem*.
[1430] K. Kaszubowski, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 8 grudnia 2005 r., II OZ 1197/05*…, s. 37-38.
[1431] B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie*…, s. 138.
[1432] Por. rozdział pierwszy, podrozdział 1.5.
[1433] B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie*…, s. 138.
[1434] *Ibidem*.
[1435] Por. postanowienie WSA w Rzeszowie z 28.03.2018 r., II SA/Rz 65/18, LEX nr 2467176.

wymienionych postępowań nadzwyczajnych w odniesieniu do orzeczeń wydanych w sprawie ze sprzeciwu. W piątym rozdziale skoncentrowano się zaś na rozwiązaniach i instytucjach procesowych, które odróżniają postępowanie ze sprzeciwu od postępowania ze skargi i nadają mu szczególny, odrębny charakter. Celem rozdziału nie było natomiast wyczerpujące omówienie tych instytucji procesowych, które stosowane odpowiednio w sprawie ze sprzeciwu z mocy art. 64b § 1 p.p.s.a. nie doznają istotniejszych lub żadnych modyfikacji[1436]. Nie wpływają one zasadniczo na szczególny charakter prawny sprzeciwu będącego, nowym, odrębnym od skargi środkiem zaskarżenia.

5.2. Stadium wstępne postępowania sądowoadministracyjnego w sprawie ze sprzeciwu od decyzji kasacyjnej

5.2.1. Czynności wstępne postępowania sądowoadministracyjnego w sprawie ze sprzeciwu od decyzji kasacyjnej przed organem administracji publicznej i instytucja autokontroli

Stadium wstępne postępowania wywołanego wniesieniem sprzeciwu normuje w pierwszej kolejności art. 64c § 1–5 p.p.s.a. Powołane przepisy dotyczą omówionych w poprzednim rozdziale warunków dopuszczalności sprzeciwu, a także czynności organu, który wydał zaskarżoną decyzję, związanych z wniesieniem sprzeciwu. Terminy wykonywania tych czynności przez organ są istotnie krótsze niż w przypadku wniesienia skargi, co służy usprawnieniu postępowania ze sprzeciwu[1437].

Elementem stadium wstępnego jest wprowadzona w art. 64c § 5 p.p.s.a. – na wzór art. 54 § 3 p.p.s.a. – instytucja autokontroli[1438]. Możliwość skorzystania z kompetencji autokontrolnych korzystnie wpływa na ekonomikę procesową, umożliwia szybsze zakończenie sporu między organem a skarżącym, bez angażowania sądu w kontrolę legalności decyzji kasacyjnej[1439]. Przepis art. 64c § 5 p.p.s.a. stanowi, że organ, o którym mowa w art. 64c § 2

[1436] Zrezygnowano m. in. z analizy instytucji doręczeń czy pogłębionych opisów rozwiązań w zakresie wyłączenia sędziego, zażaleń, zawieszenia ponieważ przepisy o postępowaniu ze skargi są w tym przypadku stosowane bez modyfikacji do postępowania ze sprzeciwu.

[1437] Por. P. Marjański, *Sprzeciw…,* s. 39, M.J. Czubkowska, J. Siemieniako, *Sprzeciw…*, s. 56; P. Kledzik, *Kilka uwag*…, s. 46; S. Dudziak, *Pozycja prawna*…, s. 133.

[1438] Określana też mianem „autorewizji", „samokontroli", „samorewizji" itd. (por. A. Krawiec, *Autokontrola*…, s. 11). W. Chróścielewski proponuje używanie pojęcia „uprawnienia autokontrolne organu administracji związane z zaskarżaniem jego decyzji" (W. Chróścielewski, *Związanie organu administracji publicznej własną decyzją a możliwość dokonania jej autoweryfikacji*, PiP 2017, nr 5, s. 59-60).

[1439] D. Gregorczyk [w:] *System prawa sądownictwa administracyjnego*…, s. 886; por. na tle autokontroli w sprawie ze skargi: A. Kabat, *Instytucja autokontroli w ujęciu ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym* [w:] *Instytucje*

p.p.s.a., może w zakresie swojej właściwości uwzględnić sprzeciw od decyzji w całości w terminie czternastu dni od dnia jego otrzymania, uchylając zaskarżoną decyzję i wydając nową decyzję na podstawie art. 138 § 1 albo 4 k.p.a. Autorewizja decyzji staje się wykluczona, jeżeli sprzeciw jest niedopuszczalny na skutek niespełnienia przesłanek do jego wniesienia[1440]. Uwzględnienie sprzeciwu podlegającego odrzuceniu – w razie wniesienia go po terminie – obarcza decyzję autokontrolną wadą z art. 156 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a.[1441]

Jeżeli wymaga tego stan sprawy oraz treść sprzeciwu, organ może, a wręcz powinien, przeprowadzić dodatkowe postępowanie wyjaśniające(w tym dowodowe) przed wydaniem decyzji autokontrolnej[1442]. Ponieważ art. 64c § 5 p.p.s.a. stanowi o uwzględnieniu sprzeciwu przez organ „w zakresie swojej właściwości", postępowanie wyjaśniające prowadzone w trybie autokontroli musi mieścić się w ramach z art. 136 § 1 k.p.a., z zastrzeżeniem art. 136 § 2 – 3 k.p.a. i uwzględniać ramy temporalne autokontroli tak, aby organ nie przekroczył 14-dniowego terminu z art. 64 § 5 p.p.s.a. Termin ten jest dwukrotnie krótszy niż w sprawie ze skargi, co w praktyce może istotnie ograniczać możliwości przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w przypadku autokontroli[1443].

Przepisy nie wskazują wprost skutków prawnych wydania decyzji autokontrolnej po upływie terminu określonego w art. 64 § 5 p.p.s.a. Powstały problem prawny można rozwiązać, wybierając restryktywne lub liberalne podejście interpretacyjne[1444]. Według podejścia restryktywnego, wydanie decyzji autokontrolnej po upływie terminu ustawowego jest

---

współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001, s. 311-312; J. Kopeć, *Autokontrola decyzji administracyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym w prawie polskim, austriackim i niemieckim*, ZNSA 2018, nr 3, s. 78; P. Daniel, *Uwzględnienie skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ administracji publicznej – uwagi na tle art. 54 § 3 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, PPP 2018, nr 4, s. 73; A. Golęba [w:] *Postępowanie*…, red. H. Knysiak-Sudyka, s. 302; A. Kabat, *Komentarz do art. 54* [w:] B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, A. Kabat, *Prawo o postępowaniu…*, LEX, pkt 8; T. Woś [w:] *Postępowanie*…, red. T. Woś, s. 305.

[1440] Tak na tle skargi na postanowienie: G. Łaszczyca, *Autokontrola postanowienia zaskarżonego do sądu administracyjnego (art. 54 § 3 p.p.s.a.)* [w:] *Postanowienie administracyjne…*, LEX.

[1441] Wyrok WSA w Gdańsku z 9.03.2023 r., III SA/Gd 773/22, LEX nr 3516046; M. Bik, *Autokontrola decyzji administracyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, PPP 2007, nr 11, s. 44-45.

[1442] Tak, w przypadku autokontroli po wniesieniu skargi na decyzję: B. Adamiak, *Glosa do wyroku NSA z dnia 17 listopada 1994 r., V SA 1260/94*, OSP 1996, nr 9, poz. 162; J. Borkowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 8 czerwca 1988 r., IV SA 205/88*, OSP 1990, nr 4, poz. 210; T. Brzezicki, P. Brzozowski, *Uwzględnienie skargi przez organ w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, Casus 2014, nr 1, s. 13-18; A. Golęba [w:] *Postępowanie*…, red. H. Knysiak-Sudyka, s. 308; odmiennie np. wyrok NSA w Katowicach z 22.01.1992 r., SA/Ka 1025/91, LEX nr 1687845.

[1443] W przypadku skargi termin na przekazanie akt, podobnie jak na autokontrolę, wynosi 30 dni; por. również A. Golęba [w:] *Postępowanie*…, red. H. Knysiak-Sudyka, s. 309.

[1444] Por. przegląd stanowisk w odniesieniu do skargi: T. Bąkowski, M. Bogusz, *Granice czasowe realizacji kompetencji autokontrolnej organu administracji w sprawie ze skargi do sądu administracyjnego na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania* [w:] *Uczniowie jednego Mistrza. Klasyczne instytucje postępowania administracyjnego w dobie przemian. Księga jubileuszowa Profesorów Wojciecha Chróścielewskiego i Jana Pawła Tarno*, red. A. Krawczyk, Łódź 2024, s. 107 – 110).

niedopuszczalne, ponieważ ma on charakter materialnoprawny, a po jego upływie kompetencja do rozstrzygnięcia sporu przysługuje wyłącznie sądowi administracyjnemu[1445]. Podejście liberalne zakłada, że termin na wykonanie samokontroli jest instrukcyjny, a jego przekroczenie nie wywołuje istotnych konsekwencji procesowych[1446]. Trudno jednak potraktować termin z art. 64c § 5 p.p.s.a. jako instrukcyjny, skoro adresatem terminów instrukcyjnych jest gospodarz postępowania, czyli sąd[1447]. Do organu – jako strony postępowania sądowoadministracyjnego – terminy instrukcyjne nie są adresowane.

W dalszej kolejności należy wskazać, że w nauce zgłoszono wątpliwości, czy uprawnienia autokontrolne organu administracji publicznej aktualizują się tylko w przypadku wniesienia sprzeciwu za pośrednictwem organu (jak stanowi art. 64c § 2 p.p.s.a., do którego wprost odsyła art. 64c § 5 *in principio* p.p.s.a.), czy także w przypadku wniesienia sprzeciwu bezpośrednio do sądu (art. 64c § 3 p.p.s.a.)[1448]. Część piśmiennictwa odrzuca tę drugą możliwość. Podnosi się, że literalne brzmienie art. 64c § 3 p.p.s.a. nie wskazuje, iż sąd doręcza organowi odpis sprzeciwu, co w konsekwencji miałoby przemawiać za niemożnością jego uwzględnienia przez organ[1449]. Stanowisko to nie przekonuje, zwłaszcza jeżeli normy prawne z art. 64c § 2 – 5 p.p.s.a. zostaną odczytane w szerszym kontekście normatywnym. Obowiązek doręczenia odpisu sprzeciwu organowi wynika z zasady oficjalności doręczeń pism procesowych[1450]. W świetle zasady kontradyktoryjności stron nie byłoby usprawiedliwione ani zgodne z logiką „utrudnianie" organowi dostępu do treści sprzeciwu, z którą ten mógłby i tak się zapoznać, przeglądając akta w sądzie. Przede wszystkim jednak należy zauważyć, że autokontrola umożliwia szybsze osiągnięcie celu sprzeciwu. Przemawia to za poglądem o

[1445] B. Dauter, [w:] B. Dauter, A. Dauter-Kozłowska, *Metodyka pracy…,* s. 157; tak też w odniesieniu do skargi: A. Kabat, *Komentarz do art. 54* [w:] B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, A. Kabat, *Prawo o postępowaniu…*, LEX, pkt 13.
[1446] Wyrok NSA w Warszawie z 24.02.1987 r., IV SA 915/86, ONSA 1987, nr 1, poz. 19; postanowienie WSA we Wrocławiu z 11.01.2012 r., I SA/Wr 1472/11, LEX nr 1105266; postanowienie WSA w Kielcach z 25.04.2016 r., II SA/Ke 1119/15, LEX nr 2029489; postanowienie WSA we Wrocławiu z 23.10.2019 r., II SA/Wr 637/19, LEX nr 2738707; T. Woś, *Komentarz do art. 54* [w:] H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, T. Woś, *Prawo o postępowaniu…*, LEX, pkt 33.
[1447] S. Babiarz, K. Aromiński, *Terminy procesowe* [w:] S. Babiarz, K. Aromiński, *Postępowanie sądowoadministracyjne w praktyce*, Warszawa 2015, LEX.
[1448] A. Golęba [w:] *Postępowanie*…, red. H. Knysiak-Sudyka, s. 309.
[1449] Por. M. Jaśkowska [w:] *Postępowanie*…, red. M. Jaśkowska, s. 118; P. Gołaszewski, *Sporządzanie środków zaskarżenia*…, s. 449; M. Wilbrandt-Gotowicz, *Sprzeciw*…, s. 105-106, która jednak uważa za „racjonalne", aby sąd dołączał do wezwania odpis sprzeciwu. J.G. Firlus (*Idem* [w:] *Postępowanie*…, red. H. Knysiak-Sudyka, s. 219) wskazuje, że rozwiązanie art. 64c § 3 i 4 p.p.s.a. „wyklucza praktyczną możliwość sięgnięcia przez organ po kompetencje autokontrolne", przy czym krytycznie ocenia je w perspektywie ekonomii procesowej.
[1450] J. Wilczyński, *Sądowoadministracyjne*…, s. 277-278.

dopuszczalności autokontroli decyzji kasacyjnej zarówno w przypadku pośredniego, jak i bezpośredniego wniesienia sprzeciwu[1451].

Uwzględniając sprzeciw, organ wydaje jedną decyzję w znaczeniu technicznoprocesowym[1452]. Wskazana decyzja autokontrolna zawiera następujące rozstrzygnięcia: 1) rozstrzygnięcie o zaskarżonej decyzji kasacyjnej poprzez jej uchylenie w całości, oraz 2) rozstrzygnięcie o sprawie administracyjnej, które w obrocie prawnym ma zastąpić uchyloną decyzję kasacyjną, przy czym musi to być jedno z rozstrzygnięć przewidzianych w art. 138 § 1 pkt 1 – 3 albo w § 4 k.p.a.[1453] Katalog rodzajów rozstrzygnięć, które zawiera decyzja autokontrolna, jest zamknięty, a organ nie może podjąć rozstrzygnięcia nieprzewidzianego w art. 64c § 5 p.p.s.a., np. o stwierdzeniu nieważności albo o uchyleniu decyzji pierwszoinstancyjnej i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji[1454]. Decyzja autokontrolna podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego[1455]. Właściwym środkiem zaskarżenia będzie skarga, a nie sprzeciw, ponieważ podstawą wydania decyzji autokontrolnej nie jest art. 138 § 2 k.p.a., lecz art. 64c § 5 p.p.s.a. w zw. z art. 138 § 1 albo § 4 k.p.a.[1456]

Należy zaakcentować, że z art. 64c § 5 p.p.s.a. jednoznacznie wynika, iż uwzględnienie sprzeciwu ma nastąpić nie inaczej niż „w całości”[1457]. Autokontrola oznacza uznanie zasadności sprzeciwu w pełni, nie tylko jego żądania uchylenia decyzji kasacyjnej, ale także wszystkich zarzutów, o ile konkretyzuje je sprzeciw[1458]. Organ nie może częściowo uwzględnić

[1451] B. Dauter, [w:] B. Dauter, A. Dauter-Kozłowska, *Metodyka pracy…,* s. 157; wyrok WSA w Gdańsku z 9.03.2023 r., III SA/Gd 773/22, LEX nr 3516046.

[1452] Tak np. postanowienie NSA w Gdańsku z 20.06.1997 r., I SA/Gd 13/97, LEX nr 30998.

[1453] Nie jest dopuszczalna „prosta” kasacja zaskarżonej decyzji, bez równoczesnego rozstrzygnięcia o sprawie administracyjnej.

[1454] Tak też: A. Kabat [w:] B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, A. Kabat, *Prawo o postępowaniu…,* s. 290; B. Dauter, [w:] B. Dauter, A. Dauter-Kozłowska, *Metodyka pracy…,* s. 158; J. Wilczyński, *Sądowoadministracyjne*…, s. 278. Należy pozytywnie ocenić fakt unormowania *expressis verbis* katalogu rozstrzygnięć autokontrolnych, co pozwala uniknąć sporów wyrażanych na tle instytucji samokontroli po wniesieniu skargi w zakresie dopuszczalności wydania decyzji o stwierdzeniu nieważności (T. Kiełkowski, *Uprawnienia autokontrolne organu administracji w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, PS 2004, nr 7-8, s. 181; K. Kaszubowski, *Uwzględnienie przez samorządowe kolegium odwoławcze skargi na decyzję w trybie autokontroli*, Casus 2004, nr 3, s. 33; J. Borkowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 24 lutego 1995 r., III SA 19/94*, OSP 1997, nr 6, poz. 112) lub zastosowania art. 138 § 2 k.p.a. (K. Sagan, *Instytucja samokontroli w trybie art. 54 § 3 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w świetle poglądów doktryny i orzecznictwa*, PPP 2014, nr 1, s. 44-47).

[1455] Por. na tle skargi: uchwała NSA z 20.03.2000 r., OPS 16/99, ONSA 2000, nr 3, poz. 94; T. Kiełkowski, *Uprawnienia autokontrolne…*, s. 189–191.

[1456] Por. wyrok WSA w Gdańsku z 9.03.2023 r., III SA/Gd 773/22, LEX nr 3516046.

[1457] Por. M. Majak [w:] *Prawo o postępowaniu…*, red. A. Skoczylas, P. Szustakiewicz, s. 191; P. Marjański, *Sprzeciw…*, s. 39

[1458] Tak na tle skargi: wyrok NSA z 30.04.2020 r., I OSK 843/19, LEX nr 3065261; wyrok NSA z 22.05.2014 r., I OSK 1379/13, LEX nr 1766153; wyrok NSA z 20.01.2011 r., II OSK 102/10, LEX nr 952937; wyrok WSA w Gdańsku z 10.01.2024 r., II SA/Gd 576/23, LEX nr 3659280; wyrok WSA w Kielcach z 10.06.2021 r., II SA/Ke 357/21, LEX nr 3197531; wyrok NSA z 2.12.2011 r., II OSK 1953/10, LEX nr 1152113; K. Sobieralski,

zarzutów sprzeciwu, a częściowo – nie; w takich przypadkach organ powinien przekazać sprzeciw wraz z aktami sprawy do sądu, który nie jest – w przeciwieństwie do organu – związany żądaniami i zarzutami sprzeciwu[1459]. Skorzystanie z uprawnień autokontrolnych pozostaje niedopuszczalne, jeżeli skarżący formułuje żądania, które nie wpisują się w katalog rozstrzygnięć wymienionych w art. 64c § 5 p.p.s.a.; wówczas organ – choćby w całości podzielał argumentację sprzeciwu – nie ma prawnej możliwości jego uwzględnienia[1460]. Samokontrola nie może prowadzić do wydania decyzji rozbieżnej od stanowiska i interesu skarżącego[1461].

Warto rozważyć, czy wydając decyzję autokontrolną na podstawie art. 64c § 5 p.p.s.a., organ powinien jednocześnie stwierdzić, czy decyzja kasacyjna została wydana bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa, jak wymaga art. 54 § 3 zd. 1 p.p.s.a. w przypadku autokontrolnego uwzględnienia skargi. Można wywodzić, że regulacja art. 64c § 2 – 5 p.p.s.a. w sposób kompletny i wyczerpujący normuje postępowanie organu po otrzymaniu sprzeciwu, co wyłącza – *a contrario* art. 64b § 1 p.p.s.a. – dopuszczalność odpowiedniego stosowania przepisów o uwzględnieniu skargi[1462]. Należy jednak uwzględnić *ratio legis* art. 54 § 3 p.p.s.a., którym jest ułatwienie stronie dochodzenia odszkodowania i doprecyzowanie kryteriów odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenia prawa[1463].

Uprawnienia samokontrolne organu w postępowaniu sądowoadministracyjnym, PiP 2004, nr 1, s. 66-67; por. też M. Adamczyk, *Autokontrola w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, AUWr 2022, nr CXXVIII, s. 19-20; odmiennie np. wyrok WSA w Warszawie z 7.09.2006 r., IV SA/Wa 1651/05, LEX nr 256669.

[1459] Por. na tle skargi: wyrok NSA z 19.04.2013 r., I OSK 1976/11, LEX nr 1557097. W płaszczyźnie analizy art. 64c § 5 p.p.s.a. aktualny pozostaje pogląd, iż jedynym wyjątkiem od obowiązku uwzględnienia wszystkich zarzutów i żądać w całości jest pominięcie przez organ orzeczenia o zwrocie kosztów postępowania sądowego na rzecz skarżącego od organu (wyrok NSA z 22.05.2014 r., I OSK 1379/13, LEX nr 1766153).

[1460] Uwzględnienie sprzeciwu art. 64c § 5 p.p.s.a. będzie niedopuszczalne, gdy skarżący żąda stwierdzenia nieważności decyzji kasacyjnej (P. Pietrasz, J. Jagielski, J Piecha [w:] *Prawo o postępowaniu…*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, s. 520). Samokontrola nie może zostać zastosowana, gdy oprócz żądania uchylenia decyzji kasacyjnej skarżący wnosi o wymierzenie organowi grzywny na podstawie art. 151a § 1 p.p.s.a., ponieważ organ nie może orzec grzywny samemu sobie. Ponadto, do uwzględnienia sprzeciwu nie dojdzie, gdy skarżący nie kwestionuje zasadności rozstrzygnięcia kasacyjnego, ale kwestionuje treść uzasadnienia decyzji. Organ nie może wówczas uwzględnić sprzeciwu i wydać nowej decyzji kasacyjnej o uzasadnieniu odpowiadającym treści zarzutów i żądań zawartych w sprzeciwie, ponieważ art. 64c § 5 p.p.s.a. nie dopuszcza wydania decyzji autokontrolnej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.

[1461] Tytułem przykładu: gdy wniesienie sprzeciwu motywowane jest argumentacją, iż organ odwoławczy powinien był wydać – zamiast decyzji kasacyjnej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. – decyzję o utrzymaniu w mocy decyzji organu pierwszej instancji (art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a.), niedopuszczalne będzie wydanie w trybie autokontroli wydanie decyzji o uchyleniu decyzji kasacyjnej oraz o uchyleniu decyzji pierwszoinstancyjnej w całości i umorzeniu postępowania przed pierwszą instancją w całości (art. 138 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a.). W postępowaniu wywołanym sprzeciwu należy stanowczo odrzucić wyrażany niekiedy w odniesieniu do skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania pogląd, że przesłankę uwzględnienia skargi w całości spełnia każdy przypadek wydania aktu lub dokonania czynności, „przy czym bez znaczenia jest fakt, czy treść tego zachowania jest zgodna z żądaniem skarżącego" (por. P. Wajda [w:] *Postępowanie*…, red. M. Wierzbowski, R. Stankiewicz, s. 444; tak też: P. Daniel, *Uwzględnienie skargi…*, s. 76).

[1462] Por. T. Woś [w:] *Postępowanie*…, red. T. Woś, s. 341-342.

[1463] Wyrok NSA z 21.10.2014 r., II OSK 1166/14, LEX nr 2007093.

Powołane racje powinny pozostać aktualne niezależnie od tego, czy strona wnosi skargę, czy sprzeciw. Wykładnia teleologiczna normy określonej w art. 54 § 3 p.p.s.a. prowadzi więc do przyjęcia, że znajduje ona odpowiednie zastosowanie, gdy organ uwzględnia sprzeciw[1464].

5.2.2. Obowiązek przekazania sprzeciwu od decyzji kasacyjnej wraz z aktami sprawy do sądu administracyjnego i gwarancje jego wykonania

Do obowiązków organu we wstępnym stadium postępowania ze sprzeciwu należy przekazanie do sądu kompletnych i uporządkowanych akt sprawy. Zgodnie z art. 64c § 3 – 4 p.p.s.a., termin na wykonanie tego obowiązku wynosi 14 dni, czyli przeszło dwukrotnie mniej niż w sprawie ze skargi (art. 54 § 2 p.p.s.a.), co podkreśla, że sprawy ze sprzeciwu organ powinien traktować priorytetowo[1465]. Obowiązek przekazania akt sprawy spoczywa na organie także wówczas, gdy uważa, że sprzeciw jest niedopuszczalny, np. na skutek uchybienia terminowi, albowiem odrzucenie sprzeciwu stanowi kompetencję sądu, a nie organu[1466]. Wraz z przekazaniem akt do sądu, organ może wnieść o odrzucenie sprzeciwu, wskazując na zaistniałą ujemną przesłankę procesową.

Przepis art. 64c § 5 p.p.s.a. – inaczej niż w § 4 zdanie drugie – nie zawiera zastrzeżenia, że po uwzględnienia sprzeciwu w całości organ pozostaje zobowiązany do przekazania do sądu kompletnych i uporządkowanych akt sprawy. W nauce trafnie jednak uznano, że także wówczas na organie spoczywa obowiązek przekazania akt do sądu administracyjnego wraz z uchyloną w trybie autokontroli decyzją kasacyjną oraz – co istotne – decyzją autokontrolną[1467]. Ta argumentacja jest zasadna, wziąwszy pod uwagę, że po wniesieniu sprzeciwu to sąd staje się *dominus litis*, więc w braku odmiennej wyraźnej regulacji ustawowej, to sąd powinien orzec o

[1464] Odmienną kwestią będzie jednak praktyka stosowania art. 54 § 3 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a. Zdaniem B. Rakoczego prawodawca wykazuje „daleko idącą naiwność", zakładając, że organ orzekający w trybie samokontroli „zachowa obiektywizm i orzeknie przeciwko samemu sobie" (*Idem*, *Komentarz do art. 14* [w:] B. Rakoczy, *Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Komentarz*, Warszawa 2012, LEX).

[1465] Postanowienie WSA w Rzeszowie z 8.02.2022 r., II SO/Rz 1/22, LEX nr 3303955.

[1466] Por. na tle skargi: J. Borkowski, *Glosa do uchwały NSA z dnia 7 kwietnia 2008 r., II FPS 1/08*, OSP 2008, nr 9, poz. 91.

[1467] Por. P. Pietrasz, J. Jagielski, J. Piecha [w:] *Prawo o postępowaniu…*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, s. 521; P. Marjański, *Sprzeciw…*, s. 40-41; M. Majak [w:] *Prawo o postępowaniu…*, red. A. Skoczylas, P. Szustakiewicz, s. 191; A. Kabat [w:] B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, A. Kabat, *Prawo o postępowaniu…,* s. 291; B. Dauter, [w:] B. Dauter, A. Dauter-Kozłowska, *Metodyka pracy…,* s. 158. Analogiczne poglądy są formułowane w odniesieniu do skargi: wyrok NSA z 24.01.2018 r., I OSK 306/16, LEX nr 2451198; P. Brzozowski, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 6 czerwca 2014 r., II OZ 446/14*, LEX/el. 2014; G. Łaszczyca, *Przekazanie akt sprawy wraz ze skargą i odpowiedzią na skargę sądowi administracyjnemu* [w:] G. Łaszczyca, *Akta sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2014, LEX; K. Kaszubowski, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 8 grudnia 2005 r., II OZ 1197/05*, GSP-Prz.Orz. 2006, nr 2, s. 45-46; *Idem*, *Uwzględnienie*…, s. 36; A. Krawiec, *Autokontrola*…, s. 148).

zakończeniu stosunku spornoadministracyjnego[1468]. Mimo to, w postulaty ekonomiki procesowej bardziej wpisywałoby się takie rozwiązanie legislacyjne, które kończyłoby postępowanie wywołane sprzeciwem z chwilą jego uwzględnienia w całości przez organ, bez konieczności przekazywania sprzeciwu wraz z aktami sprawy do sądu[1469]. W tym celu należy *de lege ferenda* zgłosić postulat, aby ustawodawca dodał *in fine* art. 64c § 5 p.p.s.a. po średniku sformułowanie „w tym przypadku sprzeciwowi od decyzji nie nadaje się dalszego biegu"[1470]. Skarżący zachowałby prawo do zaskarżenia nieprzekazanej decyzji autokontrolnej, co w wystarczającym stopniu zabezpieczałoby jego prawa.

Kolejna odmienność względem treści art. 54 § 2 p.p.s.a. polega na braku obowiązku złożenia przez organ odpowiedzi na sprzeciw[1471]. Wniesienie odpowiedzi na sprzeciw stanowi wyłącznie uprawnienie organu[1472]. W odpowiedzi na sprzeciw organ nie może uzupełniać treści uzasadnienia decyzji kasacyjnej, podając dodatkowe przesłanki uzasadniające zastosowanie art. 138 § 2 k.p.a.[1473]. Pismo organu, składane w odpowiedzi na sprzeciw[1474], powinno spełniać warunki określone w art. 46 i art. 47 p.p.s.a.[1475]

[1468] P. Pietrasz, J. Jagielski, J. Piecha [w:] *Prawo o postępowaniu*…, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, s. 521.

[1469] Podobny pogląd w odniesieniu do skargi zgłosił R. Mikosz (R. Mikosz, *Skutki prawne uwzględnienia przez organ administracji publicznej skargi wniesionej do sądu administracyjneg*o, ZNSA 2007, nr 5–6, s. 18), a także J.P. Tarno, który uważał, że w przypadku uwzględnienia organ powinien przekazać skargę wraz z odpowiedzią i aktami sprawy jednie wtedy, gdy wnosi o zwrot kosztów postępowania, albowiem co do nich rozstrzyga tylko sąd – J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu…,* s. 165; podobnie: W. Chróścielewski, *Wszczęcie…*, s. 68.

[1470] Tej treści sformułowanie zawierał nieobowiązujący art. 200 § 2 k.p.a. (por. K. Kaszubowski, *Uwzględnienie*…, s. 36; W. Chróścielewski, *Wszczęcie*…, s. 68). Ponadto, w takim przypadku ustawodawca powinien unormować zasady dochodzenia zwrotu kosztów postępowania, jak również kwestie dotyczące orzekania o grzywnie, jeżeli wnosi o nią skarżący, bądź postanowić, że grzywna nie będzie należna, co stanowiłoby motywację dla organu do uwzględnienia sprzeciwu.

[1471] P. Kowalczyk, J. Stasiak, *Czynności organu podejmowane w postępowaniu sądowoadministracyjnym po otrzymaniu skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego*, SPu 2022, nr 58, s. 256.

[1472] P. Pietrasz, J. Jagielski, J. Piecha [w:] *Prawo o postępowaniu*…, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, s. 519-520; M. Majak [w:] *Prawo o postępowaniu…*, red. A. Skoczylas, P. Szustakiewicz, s. 191. W przeciwnym tonie wyrazili się T. Woś i H. Knysiak-Sudyka, którzy zaliczyli do odrębności postępowania ze sprzeciwu „wyłączenie prawa organu do wniesienia odpowiedzi na sprzeciw" (T. Woś [w:] *Postępowanie*…, red. T. Woś, s. 341; H. Knysiak-Sudyka *Skarga i skarga kasacyjna*…, s. 168).

[1473] Por. Uzasadnienie nowelizacji z 2017 r., s. 63. Projektodawca wskazał: „ (…) organ nie może uzupełniać uzasadnienia zawartego w decyzji kasatoryjnej po jej wydaniu, np. w odpowiedzi na złożony przez stronę środek zaskarżenia. Z tego też powodu w przypadku sprzeciwu zrezygnowano z możliwości wniesienia odpowiedzi przez organ". Niemniej, w świetle ustawowej zasady kontradyktoryjności nie jest zasadne pozbawienie *a limine* organu prawa zajęcia stanowiska wobec zarzutów sprzeciwu, co kłóci się z założeniem projektodawcy, że organ nie może uzupełniać uzasadnienia decyzji kasacyjnej w treści odpowiedzi na sprzeciw.

[1474] Sformułowanie „odpowiedź na sprzeciw" pozostaje określeniem języka prawniczego, a nie języka prawnego, skoro tego rodzaju instytucji procesowej nie przewidują przepisy p.p.s.a. (por. P. Gołaszewski, *Nowelizacja*… , s. 969).

[1475] W przypadkach określonych w art. 66 § 1 p.p.s.a. odpowiedź na sprzeciw podlega regule bezpośrednich doręczeń i rygorowi zwrotu w przypadku naruszenia tych reguł. Odróżnia to odpowiedź na sprzeciw od odpowiedzi skargi, która ma charakter obligatoryjny, w związku z czym do odpowiedzi na skargę nie stosuje się z art. 66 § 1 p.p.s.a. (wyrok WSA w Gliwicach z 21.04.2016 r., IV SAB/Gl 27/16, LEX nr 2050602).

Przepisy p.p.s.a. o sprzeciwie – podobnie jak przepisy o skardze[1476] – przewidują w art. 64c § 6 i § 7 p.p.s.a. system gwarancji wykonania przez organ obowiązków związanych z przekazaniem sprzeciwu i akt sprawy do sądu[1477]. Przepis art. 64c § 6 p.p.s.a. stanowi, że w razie niezastosowania się przez organ do obowiązków, o których mowa w art. 64 § 4 p.p.s.a. dotyczących przekazania w terminie 14 dni sprzeciwu wraz z uporządkowanymi i kompletnymi aktami sprawy, sąd na wniosek skarżącego może orzec o wymierzeniu organowi grzywny. Poprzez odesłanie do art. 154 § 6 p.p.s.a. prawodawca ustalił w art. 64c § 6 p.p.s.a. górny limit grzywny na kwotę dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Analogicznie jak grzywna przewidziana w art. 55 § 2 p.p.s.a.[1478], grzywna z art. 64c § 6 p.p.s.a. stanowi środek dyscyplinowania organu administracji publicznej i sankcjonowania zaistniałych naruszeń[1479]. Pełni ona funkcje dyscyplinująco-restryktycyjne[1480], represyjne jako „odpłata" za naruszenie ustawowego obowiązku przekazania sprzeciwu wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy, a także prewencyjne[1481]. Grzywna ma za zadanie oddziaływać na przyszłą działalność organu ukaranego (prewencja indywidualna) i innych organów (prewencja generalna). Z punktu widzenia interesu skarżącego ukaranie organu grzywną ma służyć zabezpieczeniu prawa do rozpoznania sprawy sądowej bez nieuzasadnionej zwłoki[1482].

[1476] Zgodnie z art. 55 § 1 i § 2 p.p.s.a.: „§ 1. W razie niezastosowania się do obowiązków, o których mowa w art. 54 § 2, sąd na wniosek skarżącego może orzec o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6. Postanowienie może być wydane na posiedzeniu niejawnym. § 2. Jeżeli organ nie przekazał sądowi skargi mimo wymierzenia grzywny, sąd może na żądanie skarżącego rozpoznać sprawę na podstawie nadesłanego odpisu skargi, gdy stan faktyczny i prawny przedstawiony w skardze nie budzi uzasadnionych wątpliwości".

[1477] Przepisy art. 64c § 6 i 7 p.p.s.a. stanowią „gwarancje procesowe nadania sprawie biegu" (tak, w odniesieniu do art. 55 p.p.s.a.: J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu*…, s. 166).

[1478] A. Kwaśniak podkreśla, że pomiędzy przepisami art. 55 § 2 p.p.s.a. i art. 64c § 6 p.p.s.a. zachodzi „tożsamość normatywna", co umożliwia odnoszenie poglądów wyrażonych na tyle grzywny z art. 55 § 2 p.p.s.a. do grzywny z art. 64c § 6 p.p.s.a. – por. A. Kwaśniak, *Grzywna wymierzana organowi administracji za nieprzekazanie skargi sądowi administracyjnemu*, Sosnowiec 2022, s. 12 [rozprawa doktorska niepublikowana].

[1479] P. Marjański, *Sprzeciw…*, s. 41; P. Pietrasz, J. Jagielski, J. Piecha [w:] *Prawo o postępowaniu*…, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, s. 522; M. Majak [w:] *Prawo o postępowaniu…*, red. A. Skoczylas, P. Szustakiewicz, s. 192; por. również na tle skargi grzywny za nieprzekazanie skargi: K. Gruszecki, *Dyscyplinowanie organów administracji przez Naczelny Sąd Administracyjny*, ST 2001, nr 3, s. 45-46; W. Sawczyn, *Nowe instytucje dyscyplinowania administracji w projekcie nowelizacji ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, PPP 2013, nr 10, s. 62.

[1480] Postanowienie WSA w Warszawie z 20.04.2021 r., I SO/Wa 2/21, LEX nr 3178560.

[1481] Postanowienie WSA w Rzeszowie z 8.02.2022 r., II SO/Rz 1/22, LEX nr 3303955; postanowienie WSA w Poznaniu z 15.03.2019 r., II SO/Po 15/18, LEX nr 2633916; P. Pietrasz, J. Jagielski, J. Piecha [w:] *Prawo o postępowaniu*…, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, s. 522; M. Majak [w:] *Prawo o postępowaniu…*, red. A. Skoczylas, P. Szustakiewicz, s. 192; tak też na tle grzywny z art. 55 § 2 p.p.s.a.: uchwała NSA z 3.11.2009 r., II GPS 3/09, ONSAiWSA 2010, nr 1, poz. 2; A. Kwaśniak, *Grzywna*…, s. 173.

[1482] Postanowienie WSA w Lublinie z 15.01.2020 r., II SO/Lu 8/19, LEX nr 2772747.

Możliwość wymierzenia grzywny na podstawie art. 64c § 6 p.p.s.a. aktualizuje się w razie kumulatywnego spełnienia dwóch przesłanek: naruszenia obowiązku przekazania sądowi sprzeciwu wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy oraz złożenia stosownego wniosku przez skarżącego[1483]. W kontekście pierwszej z nich warto zauważyć, że w art. 64c § 6 p.p.s.a. wskazuje na „niezastosowanie się do obowiązków" przewidzianych w art. 64c § 4 p.p.s.a., który to przepis odwołuje się zarówno do przypadku określonego w art. 64c § 2 p.p.s.a., gdy skarżący składa za pośrednictwem organu, który zobowiązany jest przekazać do sądu sprzeciw wraz z aktami sprawy, jak i do przypadku określonego w art. 64c § 3 p.p.s.a., gdy skarżący wnosi sprzeciw wprost do sądu, który wzywa organ do przekazania akt sprawy. *Lege non distinguente*, grzywna może zostać wymierzona niezależnie od tego, czy skarżący składa sprzeciw za pośrednictwem organu, czy bezpośrednio do sądu[1484]. Przesłanką do wymierzenia grzywny na podstawie art. 64c § 6 p.p.s.a. – inaczej niż w przypadku grzywny z art. 55 § 1 p.p.s.a. – nie może być okoliczność, że organ nie ustosunkował się do sprzeciwu, ponieważ sporządzenie odpowiedzi na sprzeciw nie jest obligatoryjne w postępowaniu ze sprzeciwu[1485].

Wymierzenie grzywny z art. 64c § 6 p.p.s.a. następuje wyłącznie na wniosek skarżącego, a sąd nie może orzec o grzywnie *ex officio*[1486]. Wniosek skarżącego nie jest dla sądu wiążący, a orzeczenie o wymierzeniu grzywny ma charakter fakultatywny, o czym świadczą użyty w omawianym przepisie zwrot modalny „może orzec"[1487] oraz brak wskazania dolnego limitu grzywny[1488]. Okoliczności niewykonania obowiązków przez organ – zasadniczo – nie uchylają dopuszczalności orzeczenia grzywny, niemniej mogą mieć wpływ na jej wysokość[1489]. Kwota grzywny winna uwzględniać okoliczności faktyczne i prawne sprawy, w

[1483] Podobnie: postanowienie NSA z 16.11.2023 r., II GZ 414/23, LEX nr 3630274.
[1484] P. Pietrasz, J. Jagielski, J. Piecha [w:] *Prawo o postępowaniu*…, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, s. 522.
[1485] Postanowienie NSA z 16.11.2023 r., II GZ 414/23, LEX nr 3630274. W motywach powołanego postanowienia Sąd błędnie podał wśród warunków wymierzenia grzywny nieprzekazanie do sądu „odpowiedzi na skargę", która instytucja w ogóle nie występuje w postępowaniu wywołanym sprzeciwem od decyzji.
[1486] Postanowienie WSA w Białymstoku z 16.01.2020 r., II SO/Bk 31/19, LEX nr 2769645; P. Pietrasz, J. Jagielski, J. Piecha [w:] *Prawo o postępowaniu*…, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, s. 522. Przepis art. 64c ust. 6 p.p.s.a. nie wymaga, oprócz złożenia do sądu wniosku o wymierzenie grzywny, kierowania przez skarżącego odrębnego wniosku do organu o przekazanie sprzeciwu do sądu (postanowienie NSA z 16.11.2023 r., II GZ 414/23, LEX nr 3630274.
[1487] Postanowienie WSA w Warszawie z 20.04.2021 r., I SO/Wa 2/21, LEX nr 3178560; postanowienie WSA w Rzeszowie z 8.02.2022 r., II SO/Rz 1/22, LEX nr 3303955; T. Woś, J.G. Firlus, *Sprzeciw*…, s. 92; M. Majak [w:] *Prawo o postępowaniu…*, red. A. Skoczylas, P. Szustakiewicz, s. 192; por. również M. Masternak-Kubiak, *Skutki naruszenia obowiązku przekazania przez organ skargi do sądu administracyjnego* [w:] *Dylematy wokół prawa do sądu*, red. J. Ciapała, R. Piszko, A. Pyrzyńska Warszawa 2022, Legalis.
[1488] Por. postanowienie WSA w Lublinie z 15.01.2020 r., II SO/Lu 8/19, LEX nr 2772747.
[1489] Postanowienie WSA w Białymstoku z 16.01.2020 r., II SO/Bk 31/19, LEX nr 2769645; postanowienie NSA z 17.01.2023 r., II GZ 503/22, LEX nr 3458318; por. również: W. Sawczyn, *Glosa do postanowienia WSA z dnia 19 listopada 2007 r., II SO/Gd 5/07*, OSP 2009, nr 7-8, poz. 79.

tym przyczyny uchybienia i okres, w jakim organ pozostawał w zwłoce[1490]. Wyjątkowo sąd może oddalić wniosek skarżącego o wymierzenie grzywny uchybienia obowiązkom z art. 64c § 4 p.p.s.a., gdy nieprzekazanie sprzeciwu z aktami sprawy jest skutkiem okoliczności niezależnych od organu[1491]. Wniosek o wymierzenie organowi grzywny na podstawie 64c § 6 p.p.s.a. jest dopuszczalny nawet wtedy, gdy niedopuszczalny jest sprzeciw, którego z naruszeniem prawa nie przekazał organ[1492]. Grzywna może być wymierzana wielokrotnie aż do wykonania obowiązków nałożonych na organ mocą art. 64c § 6 p.p.s.a.[1493]

Judykatura uznała, że wniosek o wymierzenie organowi grzywny na podstawie art. 64c § 6 p.p.s.a. wszczyna, w myśl art. 63 p.p.s.a., odrębne i samodzielne – a nie wpadkowe, incydentalne względem postępowania ze sprzeciwu – postępowanie sądowoadministracyjne[1494]. Do wniosku skarżący powinien dołączyć odpis sprzeciwu[1495], jeżeli sprzeciw nie był uprzednio składany do sądu, i dowód uiszczenia opłaty sądowej w kwocie 100 złotych[1496]. Postanowienie o wymierzeniu grzywny może zapaść na posiedzeniu niejawnym[1497]. Sam fakt wykonania przez organ obowiązków, o których mowa w art. 64c § 4 w zw. z § 2 lub § 3 p.p.s.a., już po złożeniu wniosku przez skarżącego na podstawie art. 64c §

[1490] Według NSA: „Rozważając zasadność grzywny i miarkując jej wysokość sąd powinien brać pod uwagę takie okoliczności, jak m.in. charakter, pozycję i sytuację organu administracji, przykład, jaki postępowanie tego organu daje innym, wagę uchybienia w świetle standardów państwa prawnego, potrzebę kształtowania autorytetu wymiaru sprawiedliwości, a także, czy wymierzona grzywna i związana z nią dolegliwość dla organu jest proporcjonalna do negatywnych konsekwencji, jakie wnioskującemu o wymierzenie grzywny przyniosło niedopełnienie przez organ dyspozycji z art. 64c § 4 p.p.s.a." (postanowienie NSA z 17.01.2023 r., II GZ 503/22, LEX nr 3458318; por. również: postanowienie WSA w Lublinie z 15.01.2020 r., II SO/Lu 8/19, LEX nr 2772747).

[1491] Np. niemożność zalogowania się do elektronicznej skrzynki podawczej organu (postanowienie NSA z 22.06.2022 r., III OZ 415/22, LEX nr 3358078).

[1492] Tak, w odniesieniu do grzywny z art. 55 § 1 p.p.s.a.: uchwała NSA z 16.04.2024 r., III OPS 1/23, ONSAiWSA 2024, nr 4, poz. 41 z aprobującą glosą J.G. Firlusa, ZNSA 2024, nr 5, s. 106-115.

[1493] Tak, na tle art. 55 § 2 p.p.s.a. P. Brzozowski, *Glosa do postanowienia WSA z dnia 25 stycznia 2011 r., VII SO/Wa 25/10*, LEX/el. 2011; W. Piątek, A. P. Skoczylas, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 6 czerwca 2012 r., I OZ 418/12*, OSP 2013, nr 7-8, poz. 75.

[1494] Postanowienie WSA w Białymstoku z 16.04.2024 r., II SO/Bk 1/24, LEX nr 3708436; postanowienie NSA z 29.08.2024 r., I OZ 456/24, LEX nr 3776708. W powołanych postanowienia sądy odwołały się do uchwały NSA z 7.04.2008 r., II FPS 1/08, ONSAiWSA 2008, nr 3, poz. 42, która przesądziła, iż wniosek o wymierzenie organowi grzywny, wymieniony w art. 55 § 1 zd. 1 p.p.s.a., jest pismem wszczynającym odrębne postępowanie w rozumieniu art. 63 p.p.s.a. Stanowisko zajęte w uchwale jest jednak przedmiotem rozbieżnych ocen w doktrynie (por. np. P. Brzozowski, *Glosa do uchwały NSA z dnia 7 kwietnia 2008 r., II FPS 1/08*, LEX/el. 2008; J. Borkowski, *Glosa do uchwały NSA z dnia 7 kwietnia 2008 r., II FPS 1/08*, OSP 2008, nr 9, poz. 91; W. Chróścielewski, *Glosa do uchwały NSA z dnia 7 kwietnia 2008r., II FPS 1/08*, ZNSA 2008, nr 6, s. 132-138; T. Woś, *Komentarz do art. 55* [w:] *Prawo o postępowaniu…*, red. T. Woś, LEX, pkt 4; A. Błaszczyńska, *Glosa do uchwały NSA z dnia 7 kwietnia 2008 r., II FPS 1/08*…, s. 69-81; K. Kaszubowski, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 8 grudnia 2005 r., II OZ 1197/05*…, s. 37-46; Ł. Strzępek*, Uprawnienia sygnalizacyjne sądu administracyjnego*, ATDP 2006, nr 1, s. 104).

[1495] Tak, odnośnie art. 55 § 1 p.p.s.a., Ł. Strzępek, *Wniosek o ukaranie organu grzywną za nieprzekazanie akt do sądu* [w:] *Pisma stron w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, orzecznictwo, wzory*, red. Mikosz, Oficyna 2008, LEX, pkt 13.

[1496] Postanowienie WSA w Białymstoku z 16.04.2024 r., II SO/Bk 1/24, LEX nr 3708436; postanowienie NSA z 29.08.2024 r., I OZ 455/24, LEX nr 3776709.

[1497] Art. 64c § 6 zdanie drugie p.p.s.a.

6 p.p.s.a. nie powoduje, że postępowanie w sprawie wymierzenia grzywny staje się bezprzedmiotowe i podlega umorzeniu[1498]. Od postanowienia, o którym mowa w art. 64c § 6 p.p.s.a., służy stronie zażalenie[1499].

Kolejną gwarancję wykonania obowiązków związanych z przekazaniem do sądu akt sprawy i sprzeciwu wprowadza art. 64c § 7 p.p.s.a. Z powołanego przepisu wynika, że sąd rozpoznaje sprawę na podstawie nadesłanego przez skarżącego odpisu sprzeciwu od decyzji w razie kumulatywnego spełnienia trzech warunków: 1) sąd uprzednio orzekł na podstawie art. 64c § 6 p.p.s.a. o wymierzeniu organowi grzywny, a następnie 2) pomimo wymierzonej grzywny organ w dalszym ciągu nie przekazał sprzeciwu, przy czym 3) sąd administracyjny musi dysponować nadesłanym przez skarżącego odpisem sprzeciwu. Regulacja zawarta w art. 64c § 7 p.p.s.a. stanowi wyłom od zasady wynikającej z art. 133 § 1 p.p.s.a., która nakazuje sądowi administracyjnego rozpoznanie sprawy i orzekanie na podstawie akt postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego, wobec tego z art. 64c § 7 p.p.s.a. należy interpretować literalnie, a nawet ścieśniająco[1500].

Nie umniejszając prewencyjnym, represyjnym[1501], dyscyplinującym[1502], a nawet kompensacyjnym[1503] funkcjom, które – na wzór art. 55 § 2 p.p.s.a. – zapewne miałaby pełnić regulacja art. 64c § 7 p.p.s.a., należy się do niej odnieść krytycznie.

Po pierwsze, zastosowanie art. 64c § 7 p.p.s.a. będzie niedopuszczalne, jeżeli uprzednio skarżący nie złożył wniosku o wymierzenie grzywny lub jeżeli wniosek ten nie został uwzględniony przez sąd. W takich sytuacjach dojdzie jednak do impasu procesowego, ponieważ nie będzie możliwości rozpoznania sprzeciwu w trybie art. 64c § 7 p.p.s.a. ani zakończenia postępowania ze sprzeciwu w inny sposób[1504].

Po drugie, w p.p.s.a. brakuje dookreślenia terminu, jaki ma bezskutecznie upłynąć od wymierzenia grzywny organowi do przystąpienia sądu do rozpoznania sprzeciwu na podstawie

---

[1498] Por. ad. art. 55 § 1 p.p.s.a.: uchwała z 3.11.2009 r., II GPS 3/09, ONSAiWSA 2010, nr 1, poz. 2; D. Onyśk, *Problemy z dyscyplinującym wymierzaniem grzywny organowi przez sądy administracyjne*, PPP 2009, nr 10, s. 77-78.

[1499] Por. na tle grzywny wymierzonej na podstawie art. 55 § 2 p.p.s.a.: uchwała NSA z 7.04.2008 r., II FPS 1/08, ONSAiWSA 2008, nr 3, poz. 42, jak również rozbieżności orzecznicze w zakresie dopuszczalności i zasadności zaskarżenia postanowień wydanych na podstawie art. 55 § 2 p.p.s.a. omówione przez A. Kwaśniaka, *Grzywna*…, s. 182-183.

[1500] Tak w odniesieniu do art. 55 § 2 p.p.s.a.: M. Masternak-Kubiak, *Skutki naruszenia*…, Legalis; T. Woś, *Komentarz do art. 55* [w:] *Prawo o postępowaniu*…, red. T. Woś, LEX, pkt 12; W. Sawczyn, *Środki dyscyplinowania administracji publicznej w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi,* Warszawa 2010, s. 209-210.

[1501] K. Gruszecki, *Dyscyplinowanie organów…*, s. 45-46.

[1502] W. Sawczyn, *Nowe instytucje…*, s. 62.

[1503] W. Chróścielewski, Z. Kmieciak, J.P. Tarno, *Reforma sądownictwa…*, s. 38-39.

[1504] M. Majak [w:] *Prawo o postępowaniu…*, red. A. Skoczylas, P. Szustakiewicz, s. 193.

jego odpisu[1505]. Ponadto, prawodawca nie wyjaśnia, czy moment „wymierzenia grzywny" należy wiązać z datą wydania postanowienia o wymierzeniu grzywny, na co mógłby wskazywać art. 164 p.p.s.a., czy z datą jego uprawomocnienia. Interpretując literalnie powołaną regulację, można by przyjąć, że sąd powinien rozpoznać sprzeciw niezwłocznie po wymierzeniu grzywny organowi[1506].

Po trzecie, art. 64c § 7 p.p.s.a. wyraźnie odnosi się do sytuacji „nieprzekazania sprzeciwu". Przepis ten nie znajdzie zastosowania, gdy organ przekazał sprzeciw, lecz zaniechał przekazania akt sprawy i zaskarżonej decyzji kasacyjnej[1507]. W takim układzie postępowanie znajdzie się w impasie[1508]. Po czwarte, regulacji art. 64c § 7 p.p.s.a. brakuje spójności z art. 64b § 2 p.p.s.a. Trudno zrozumieć, w jaki sposób sąd ma rozpoznać sprzeciw, skoro ustawodawca nie wymaga od skarżącego sformułowania w sprzeciwie żadnych zarzutów, lecz wyłącznie wniosku o uchylenie decyzji kasacyjnej[1509].

Po piąte, regulacja art. 64c § 7 p.p.s.a. wykazuje znaczące odmienności od „pierwowzoru" zawartego w przepisie art. 55 § 2 p.p.s.a., który rozpoznanie skargi w sytuacji nieprzekazania jej przez organ pomimo wymierzonej grzywny pozostawia dyskrecjonalnej ocenie sądu i uzależnia od dodatkowego żądania skarżącego[1510]. Po spełnieniu warunków określonych w art. 64c § 7 p.p.s.a. sąd administracyjny rozpoznaje sprzeciw bez dodatkowego wniosku skarżącego, i to obligatoryjnie[1511].

Po szóste, w art. 64c § 7 p.p.s.a. brakuje odpowiednika dodatkowej przesłanki procesowej, którą przepis art. 55 § 2 p.p.s.a. wyraża słowami: „stan faktyczny i prawny przedstawiony w skardze nie budzi uzasadnionych wątpliwości"[1512]. Zestawienie treści art. 55 § 2 p.p.s.a. i art. 64c § 7 p.p.s.a. prowadzi do wniosku, że sąd z urzędu staje się zobligowany

[1505] P. Marjański, *Sprzeciw…*, s. 40.
[1506] Tak w odniesieniu do art. 55 § 2 p.p.s.a.: T. Woś, *Komentarz do art. 55* [w:] *Prawo o postępowaniu*…, red. T. Woś, LEX, pkt 11; W. Sawczyn*, Środki dyscyplinowania …*, s. 209. Odmienne stanowisko zajęli P. Pietrasz, J. Jagielski, J. Piecha [w:] *Prawo o postępowaniu*…, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, s. 522-523; K. Wojciechowska, *Sprzeciw*…, s. 417.
[1507] Por. na tle art. 55 §2 p.p.s.a. W. Sawczyn, *Środki dyscyplinowania…,* s. 209.
[1508] Sąd nie będzie mógł rozpoznać sprzeciwu ani w trybie wynikającym z art. 64c § 7 p.p.s.a., który nie znajdzie zastosowania, ani w zwykłym przewidzianym dla sprzeciwu trybie z art. 133 § 1 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a., gdyż ten wymaga akt, których organ nie przekazał.
[1509] Rozpoznanie sprzeciwu w praktyce musiałoby się każdorazowo wiązać z jego uwzględnieniem, skoro sąd bierze pod uwagę tylko treść odpisu (tak: J. Wilczyński, *Sądowoadministracyjne*…, s. 280).
[1510] K. Wojciechowska, *Sprzeciw*…, s. 417; M. Majak [w:] *Prawo o postępowaniu…*, red. A. Skoczylas, P. Szustakiewicz, s. 193; B. Dauter, [w:] B. Dauter, A. Dauter-Kozłowska, *Metodyka pracy…,* s. 158-159.
[1511] T. Woś, J.G. Firlus, *Sprzeciw*…, , s. 92; P. Pietrasz, J. Jagielski, J. Piecha [w:] *Prawo o postępowaniu*…, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, s. 523; B. Dauter, [w:] B. Dauter, A. Dauter-Kozłowska, *Metodyka pracy…,* s. 159; M. Majak [w:] *Prawo o postępowaniu…*, red. A. Skoczylas, P. Szustakiewicz, s. 192; P. Marjański, *Sprzeciw…*, s. 40.
[1512] B. Dauter [w:] B. Dauter, A. Dauter-Kozłowska, *Metodyka pracy…*, s. 158.

do rozpoznania sprzeciwu nawet, gdy odpis sprzeciwu przedstawia stan faktyczny i prawny budzący uzasadnione wątpliwości.

Po siódme, instytucja z art. 64c § 7 p.p.s.a. nie uwzględnia żadnych innych interesów niż interes wnoszącego sprzeciw. Regulacja art. 64c § 7 p.p.s.a. obowiązująca wespół z art. 64b § 3 p.p.s.a. może skutkować uwzględnieniem sprzeciwu na podstawie jego odpisu, w którym stan faktyczny i stan prawny może całkowicie przeczyć stanowi rzeczywistemu lub treści decyzji kasacyjnej, a inne strony postępowania administracyjnego, które sprzeciwu nie wniosły, mogą nawet nie wiedzieć o złożonym przez skarżącego sprzeciwie[1513].

Po ósme, ustawodawca nie przewidział dla trybu z art. 64c § 7 p.p.s.a. odstępstw od art. 151a § 3 p.p.s.a. Oznacza to, że uchylenie decyzji kasacyjnej w wyroku uwzględniającym sprzeciw – wyłącznie na podstawie jego odpisu – będzie pozbawione kontroli kasacyjnej – inaczej niż wyrok uwzględniający skargę na podstawie art. 55 § 2 p.p.s.a., który podlega zaskarżeniu skargą kasacyjną.

Konstrukcja przewidziana w art. 64c § 7 p.p.s.a. spotkała się z zasadną krytyką piśmiennictwa. Zarzucono, że orzekanie na podstawie art. 64c § 7 p.p.s.a. jest oderwane od sprawowania wymiaru sprawiedliwości, skoro sąd „może wydać wyrok w oparciu o «fikcję literacką»", a przepisy p.p.s.a. nie wymagają, aby „jakakolwiek prawda miała miejsce"[1514]. W podobnym tonie wypowiedzieli się T. Woś i J.G. Firlus, według których orzekanie bez zaskarżonej decyzji i akt sprawy, wymaga „ogromnej odwagi albo braku poczucia odpowiedzialności"[1515]. Podzielając te uwagi, warto wspomnieć, że decyzja kasacyjna nie jest aktem bardziej dotkliwym dla sfery prawnej jednostki niż np. decyzja merytoryczna. Nie jest zasadna liberalizacja przesłanek orzekania na podstawie odpisu sprzeciwu w zestawieniu z pierwowzorem z art. 55 § 2 p.p.s.a. Przepis art. 55 § 2 p.p.s.a. stanowi wyłom w systemie prawa o postępowaniu sądowoadministracyjnym[1516], a czynienie w art. 64c § 7 p.p.s.a. dalej idących wyłomów nie jest usprawiedliwione. Należy się spodziewać, że – podobnie jak w przypadku art. 55 § 2 p.p.s.a.[1517] – sądy administracyjne nie będą w praktyce sięgać do rozwiązań przewidzianych w art. 64c § 7 p.p.s.a.

Do instytucji postępowania sądowoadministracyjnego dyscyplinujących organy administracji publicznej w realizacji obowiązku przekazania skargi wraz z aktami sprawy

[1513] Por. podrozdział 5.3.4.
[1514] J. Wilczyński, *Sądowoadministracyjne*…, s. 279-280.
[1515] T. Woś, J.G. Firlus, *Sprzeciw*…, s. 78.
[1516] W. Sawczyn, *Środki dyscyplinowania*…, s. 209-211.
[1517] J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu*…, s. 167.

doktryna zalicza tzw. sygnalizację szczególną[1518]. Normujący wspomnianą instytucję art. 55 § 2 p.p.s.a. przewiduje, że skład orzekający lub prezes sądu administracyjnego zawiadamia organy właściwe do rozpatrywania petycji, skarg i wniosków o rażących przypadkach naruszenia obowiązków wynikających z art. 54 § 2 i art. 55 § 2 p.p.s.a. dotyczących przekazania do sądu skargi wraz z odpowiedzią na skargę i kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy.

Celem regulacji art. 55 § 3 p.p.s.a. jest ochrona prawa strony do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki[1519]. Cel ten komponuje się z *ratio legis* instytucji prawnej sprzeciwu, więc perspektywa aksjologiczna i prakseologiczna przemawiają za tym, aby zastosować odpowiednio art. 55 § 3 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a. w sprawie ze sprzeciwu. Odpowiedniość zastosowania art. 55 § 3 p.p.s.a. wymaga modyfikacji wynikających m. in. ze skrócenia terminów do przekazania sprzeciwu wraz z aktami czy wyłączenia obowiązku sporządzenia odpowiedzi na sprzeciw. Przy odpowiednim zastosowaniu, z przepisów art. 55 § 3 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a. należy dekodować normę nakładającą na skład orzekający i prezesa sądu administracyjnego obowiązek (a nie uprawnienie[1520]) zawiadomienia organów właściwych do rozpatrywania petycji, skarg i wniosków o rażących przypadkach naruszenia obowiązków wynikających z art. 54 § 2 i art. 55 § 2 p.p.s.a.

5.2.3. Czynności wstępne postępowania sądowoadministracyjnego w sprawie ze sprzeciwu od decyzji kasacyjnej przed wojewódzkim sądem administracyjnym

Po zakończeniu czynności stadium wstępnego przed organem administracji publicznej dalsze postępowanie sądowoadministracyjne toczy się przed sądem administracyjnym. Z odpowiednio stosowanych przepisów Regulaminu WSA wynika, że po wniesieniu sprzeciwu przewodniczący wydziału orzeczniczego niezwłocznie bada, czy sprzeciw czyni zadość wymaganiom formalnym i czy został uiszczony wpis od sprzeciwu, a w razie potrzeby wzywa do usunięcia braków formalnych oraz do uiszczenia wpisu, chyba że został złożony wniosek o

[1518] Por. W. Sawczyn, *Nowe instytucje…*, s. 62; K. Świderski, *Sygnalizacja uchybień w działalności administracji publicznej*, Casus 2020, nr 1-2, s. 38; Ł. Strzępek, *Uprawnienia sygnalizacyjne…*, s. 113-114. Oprócz sygnalizacji szczególnej w art. 55 § 2 p.p.s.a. wyróżnia się sygnalizację ogólną w art. 155 p.p.s.a. (J.P. Tarno [w:] *System prawa administracyjnego, t. 10*…, s. 354-357)

[1519] M. Wołyniak-Jaworska, *Uprawnienia sygnalizacyjne sądu administracyjnego jako instrument zwalczania nieprawidłowości w funkcjonowaniu administracji publicznej*, „Studia Administracji i Bezpieczeństwa" 2022, nr 13, s. 88.

[1520] M. Możdżeń-Marcinkowski, *Sygnalizacja sądowoadministracyjna szczególna (obligatoryjna)* [w:] *Sygnalizowanie naruszeń prawa w administracji publicznej. Studium prawne*, Warszawa 2024, LEX.

przyznanie prawa pomocy, zaś wezwanie do uiszczenia wpisu należy połączyć z wezwaniem do usunięcia braków formalnych sprzeciwu[1521]. Wezwanie do usunięcia braków formalnych sprzeciwu następuje na podstawie art. 49 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a. Przewodniczący wydziału orzeczniczego przekazuje sprawę sędziemu sprawozdawcy, bez wzywania do uiszczenia wpisu, jeżeli z treści sprzeciwu wynika, że podlega odrzuceniu[1522]. Do stadium wstępnego postępowania ze sprzeciwu przed wojewódzkim sądem administracyjnym należy m. in. zbadanie właściwości sądu[1523] i skompletowanie akt celem rozpoznania sprawy[1524], rozpoznanie wniosków stron, np. wniosku o prawo pomocy, wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia sprzeciwu[1525]. Czynności stadium wstępnego obejmują także wyznaczenie składu orzekającego w sprawie ze sprzeciwu[1526]. Przebiegają one według reguł przyjętych dla postępowania ze skargi, które zawiera w szczególności rozdział piąty Regulamin, jak również przepisy o właściwości wojewódzkiego sądu administracyjnego (art. 13 – 14a p.p.s.a.) i o składzie sądu (art. 16 § 2 i art. 17 p.p.s.a.). Pomimo krótkiego terminu na rozpoznanie sprzeciwu, ustawodawca nie zdecydował się, aby w postępowaniu ze sprzeciwu zmodyfikować lub wyłączyć zastosowanie przepisów o wyłączeniu sędziego (art. 18 – 22 p.p.s.a.) czy art. 5a § 1 – 19 p.u.s.a., które dotyczą tzw. testu niezawisłości i bezstronności sędziego[1527].

Jeżeli wyniki stadium wstępnego nie wykażą podstaw do odrzucenia sprzeciwu, sprzeciw należy skierować do rozpoznania przez sąd[1528]. W tym miejscu należy jednak zaznaczyć, że do rozpoznania sprzeciwu przez sąd nie dojdzie, gdy organ skorzystał z możliwości autokontroli własnej decyzji zgodnie z art. 64c § 5 p.p.s.a., gdyż wówczas postępowanie podlega umorzeniu jako bezprzedmiotowe na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 w zw.

[1521] Por. również § 33 ust. 1 i ust. 2 Regulaminu WSA.
[1522] Por. również § 35 Regulaminu WSA.
[1523] Por. art. 59 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a.
[1524] Tak, w odniesieniu do postępowania ze skargi: M. Jaśkowska [w:] *Postępowanie*…, red. M. Jaśkowska, s. 182.
[1525] Por. w odniesieniu do postępowania ze skargi: *Ibidem*, s. 186; B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego…*, s. 232, 239.
[1526] Tak, w odniesieniu do postępowania ze skargi: M. Jaśkowska [w:] *Postępowanie*…, red. M. Jaśkowska, s. 182.
[1527] Wyrok NSA z 24.10.2023 r., II OSK 2006/23, LEX nr 3697381; co do konstrukcji wspomnianego testu por. J. Zimmermann, *Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 sierpnia 2022 r., II GSK 1396/22*, OSP 2023, nr 9, poz. 72; W. Chróścielewski, *Glosa do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 kwietnia 2023 r., I FPS 3/22*, OSP 2024, nr 1, poz. 8; J.G. Firlus, *Test niezawisłości i bezstronności sędziego sądu administracyjnego – aspekt procesowy*, PS 2023, nr 5, s. 5-42; J. Chlebny, W. Chróścielewski, *Test niezawisłości i bezstronności sędziego – forma przeciwdziałania kryzysowi w sądownictwie administracyjnym*, PiP 2024, nr 6, s. 3-23.
[1528] Tak, względem postępowania ze skargi: B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie*…, s. 599.

z art. 64b § 1 p.p.s.a.[1529] Umarzając postępowanie z tej przyczyny, sąd administracyjny zasądza od organu na rzecz skarżącego zwrot kosztów postępowania[1530].

Do czynności stadium wstępnego postępowania sądowoadministracyjnego zalicza się konieczność ustalenia przesłanek do rozpoznania sprawy w postępowaniu (trybie) uproszczonym lub w postępowaniu mediacyjnym[1531]. Należy rozważyć, czy tryb uproszczony lub mediacja znajdują zastosowanie w postępowaniu ze sprzeciwu.

Rozpoznanie sprzeciwu w trybie uproszczonym należy wykluczyć. Prowadziłoby to do naruszenia przepisów o składzie sądu, który w postępowaniu uproszczonym jest trzyosobowy, a w postępowaniu ze sprzeciwu – jednoosobowy[1532]. Niemniej, postępowanie ze sprzeciwu wykazuje podobieństwo do postępowania uproszczonego, ponieważ w obu zasadą jest rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym[1533].

W przypadku mediacji jej dopuszczalność od strony przedmiotowej nie budzi wątpliwości, gdyż z przepisów art. 115 – 118 p.p.s.a. o mediacji nie wynika ograniczenie jej do określonego rodzaju spraw[1534]. Dodatkowo warto zauważyć, że przed wejściem w życie nowelizacji z 2017 r. zdarzały się przypadki mediacji prowadzonej w sprawie ze skargi na

---

[1529] Postanowienie WSA w Lublinie z 20.02.2019 r., II SA/Lu 59/19, LEX nr 2631722; postanowienie WSA w Lublinie z 8.03.2023 r., II SA/Lu 63/23, LEX nr 3602667; postanowienie WSA w Gliwicach z 24.06.2020 r., II SA/Gl 564/20, LEX nr 3020498; postanowienie WSA w Kielcach z 27.12.2017 r., II SA/Ke 741/17, LEX nr 2420494.

[1530] *Vide*: art. 201 § 1 p.p.s.a. W literaturze wyrażono pogląd, że art. 201 § 1 p.p.s.a. nie znajduje zastosowania do samokontroli wykonanej przez organ w oparciu o art. 64c § 5 p.p.s.a. z uwagi na wyjątkowy charakter regulacji art. 201 p.p.s.a. Podniesiono, że nie jest możliwe odpowiednie zastosowanie – poprzez art. 64b § 1 p.p.s.a. – art. 201 w zw. z art. 54 § 3 p.p.s.a. (tak: M. Jagielska, J. Jagielski, P. Gołaszewski, *Komentarz do art. 201* [w:] *Prawo o postępowaniu*…, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Legalis, pkt 8). Nie sposób podzielić tego ujęcia, gdyż zakres odesłania w art. 64b § 1 p.p.s.a. jest na tyle pojemny, że nakazuje stosowanie do sprzeciwu także przepisów o kosztach postępowania, w tym art. 201 § 1 p.p.s.a., co potwierdza judykatura (por. np. postanowienie NSA z 25.05.2018 r., I GZ 144/18, LEX nr 2500930; postanowienie WSA w Kielcach z 24.06.2024 r., II SA/Ke 281/24, LEX nr 3730205; postanowienie WSA w Lublinie z 8.03.2023 r., II SA/Lu 63/23, LEX nr 3602667; postanowienie WSA w Warszawie z 26.01.2021 r., VI SA/Wa 2628/20, LEX nr 3186807; postanowienie WSA w Opolu z 29.04.2020 r., I SA/Op 131/20, LEX nr 2974764; postanowienie WSA w Gliwicach z 21.12.2020 r., II SA/Gl 764/19, LEX nr 3095246; postanowienie WSA w Szczecinie z 11.03.2019 r., II SA/Sz 248/19, LEX nr 2634370). Ponadto, nie sposób odnaleźć przyczyn natury aksjologicznej czy systemowej, dla której można by różnicować pozycję skarżącego w zależności od tego, jakiego rodzaju środek zaskarżenia uwzględnia organ w trybie autokontroli – czy jest to skarga, czy jest to sprzeciw od decyzji.

[1531] M. Jaśkowska [w:] *Postępowanie*…, red. M. Jaśkowska, s. 186; B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie*…, s. 599.

[1532] Wyrok WSA w Gliwicach z 31.05.2023 r., II SA/Gl 1725/22, LEX nr 3484980; M.J. Czubkowska, J. Siemieniako, *Sprzeciw…*, s. 60. Autorki wskazują jednak przykłady rozpoznawania sprzeciwu w trybie uproszczonym, np. wyroki WSA w Warszawie z 17.08.2017 r., I SA/Wa 1054/17 i z 19.10.2017 r., VIII SA/Wa 522/17, CBOSA.

[1533] Por. art. 120 p.p.s.a. T. Woś i J.G. Firlus podnieśli, że wprowadzenie instytucji sprzeciwu było w zasadzie zbędne, a zakładane przez siebie cele ustawodawca mógł osiągnąć poprzez włączenie skarg na decyzje kasacyjne do trybu uproszczonego (T. Woś, J.G. Firlus, *Sprzeciw od decyzji*…, s. 96-97)

[1534] T. Woś, *Komentarz do art. 115* [w:] *Prawo o postępowaniu*…, red. T. Woś, LEX, pkt 12; A.G. Harla, *Sprawy podlegające mediacji przed sądem administracyjnym*, „Palestra" 2005, nr 1-2, s. 23.

decyzję wydaną na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.[1535] Problematyczna jest jednak kwestia podmiotowa. Oprócz organu i skarżącego w mediacji powinni brać udział także uczestnicy na prawach strony, o których mowa w art. 33 p.p.s.a.[1536] Spełnienie tego wymogu nie jest możliwe, gdy w postępowaniu administracyjnym biorą udział – poza skarżącym – także inne strony, które w mediacji w toku postępowania ze sprzeciwu nie mogą brać udziału z uwagi na art. 64b § 3 p.p.s.a. Mediacja wydaje się dopuszczalna w sprawie ze sprzeciwu od decyzji kasacyjnej wydanej w postępowaniu administracyjnym, w którym występuje tylko jedna strona w rozumieniu art. 28 k.p.a., która w sprawie działa jako skarżący. Odrębne zagadnienie stanowi celowość mediacji w sprawach ze sprzeciwu, które są zasadniczo sprawami rozpoznawanymi szybko (por. art. 64d § 1 i art. 182a p.p.s.a.) [1537]. Trudno spodziewać się, aby mediacja w sprawach wywołanych sprzeciwem odegrała znaczącą rolę. Nawet w sprawach wywołanych skargą, pomimo zainteresowania doktryny[1538], mediacja stanowi – w zasadzie – martwą instytucję procesową[1539].

[1535] Por. np. wyrok WSA w Opolu z 22.05.2009 r., II SA/Op 236/08, LEX nr 547418.

[1536] Por. B. Dauter, *Postępowanie mediacyjne w sprawach podatkowych*, PP 2003, nr 12, s. 48; K. Klonowski, *Postępowanie mediacyjne w polskim sądownictwie administracyjnym*, SPu 2015, nr 28, s. 293; A. Kuleszyńska, *Szczególne tryby w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Ius Novum" 2015, nr 1, s. 125; K. Muzyczka, *Mediacja jako alternatywna metoda rozwiązywania spraw w postępowaniu sądowoadministracyjnym i administracyjnym*, International Journal of Legal Studies 2019, nr 2, s. 70, 73; W. Federczyk, *Uczestnicy mediacji* [w:] *Mediacja…*, LEX.

[1537] Jeżeli przyjąć, że kluczową korzyścią mediacji jest przyspieszenie postępowania (tak: J. Kubasik, *Mediacja w postępowaniu sądowoadministracyjnym jako alternatywny sposób rozwiązywania sporów z udziałem organów administracji* [w:] *Mediacja w prawie*, red. J. Czapska, M. Szeląg-Dylewski, Kraków 2014, s. 193; A. Kuleszyńska, *Szczególne tryby…*, s. 121), to jej prowadzenie w sprawie ze sprzeciwu jest niecelowe. Trudno się spodziewać, aby mediacja zakończyła się szybciej, niż wynosi 30-dniowy termin rozpoznania sprzeciwu (art. 64d § 1 p.p.s.a). Z art. 115 § 1 p.p.s.a. wynika jest, że ustawodawca nie w szybkości lokuje podstawową wartość mediacji, lecz w wyjaśnieniu i rozważeniu okoliczności faktycznych i prawnych sprawy oraz przyjęciu przez strony ustaleń co do sposobu jej załatwienia w granicach obowiązującego prawa(por. Z. Kmieciak, *Postępowanie mediacyjne i uproszczone przed sądem administracyjnym*, PiP 2003, nr 10, s. 25; *Idem*, *Mediacja w postępowaniu przed polskim sądem administracyjnym* [w:] Z. Kmieciak, *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004, LEX; L. Leszczyński, *O usprawnianiu postępowania przed sądami administracyjnymi (kilka uwag w związku z reformą)* [w:] *Polski model…*, s. 220; por. też: A. Skóra, *Nowe sposoby rozstrzygania sporów (litigation) między organami administracji publicznej a osobami prywatnymi w świetle rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy Nr R(2001)9 z dnia 5 września 2001 r.*, GSP 2005, nr 1, s. 305).

[1538] B. Chludziński, *Regulacja mediacji w postępowaniu sądowoadministracyjnym po nowelizacji z 2017 roku*, PPP 2023, nr 7-8, s. 103-115; M. Białecki, *Postępowanie mediacyjne na gruncie ustawy z 30.8.2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, KPP 2008, nr 1-2, s. 175-190; T. Świetlikowski, *Mediacja w postępowaniu sądowoadministracyjnym (ujęcie praktyczne)*, ZNSA 2005, nr 2-3, s. 38; P. Sołtysiak, E. Wójcicka, *Mediacja w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym*, Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji AJD w Częstochowie. Gubernaculum et Administratio 2012, nr 2, s. 29–48; A. Kalisz, *Mediacja administracyjna i sądowoadministracyjna*, PiP 2018, nr 3, s. 19-39; R. Stankiewicz, *Radca prawny w postępowaniu mediacyjnym przed sądami administracyjnymi*, R. Pr. 2006, nr 5, s. 14.

[1539] B. Chludziński, B. Pilitowski, *Przyczyny spadku liczby spraw kierowanych do mediacji w postępowaniu sądowoadministracyjnym w opinii sędziów i referendarzy sądowych*, RPEiS 2023, z. 3, s. 203, 207; A. Drelichowska, *Model mediacji w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, ADR 2012, nr 2, s. 60; M. Kidacka, *Mediacja w postępowaniu sądowoadministracyjnym z perspektywy doktryny i doświadczeń praktyki*, ADR 2014, nr 1, s. 17.

5.2.4. Problem dopuszczalności wstrzymania wykonania decyzji kasacyjnej po wniesieniu sprzeciwu

W świetle regulacji ogólnej zawartej w art. 61 § 1 – 3 p.p.s.a. skarga jest – co do zasady – względnie suspensywnym środkiem zaskarżenia[1540]. Wniesienie skargi nie wstrzymuje wykonania zaskarżonego aktu lub czynności, chyba że o wstrzymaniu orzeknie organ administracji publicznej (art. 61 § 2 p.p.s.a.), a po przekazaniu skargi – sąd w formie postanowienia wydanego na podstawie art. 61 § 3 p.p.s.a., jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków. Celem ochrony tymczasowej, normowanej wyżej powołaną regulacją, jest zabezpieczenie jednostki przed skutkami działań administracji publicznej, które mogą okazać się niezgodne z prawem, *ergo*: zapewnienie efektywności postępowania sądowego[1541].

Powszechnie przyjmuje się, że ochrona tymczasowa nie może zostać udzielona w przypadku zaskarżenia do sądu aktu lub czynności, które nie mają cechy wykonalności[1542]. Dominuje tendencja do zachowawczego odczytywania normy określonej w art. 61 § 3 p.p.s.a. jako obejmującej tylko takie akty lub czynności, które mogą stać się przedmiotem egzekucji administracyjnej lub które nadają się do wykonania[1543]. Pojawiają się także poglądy bardziej liberalne, według których użyte w art. 61 § 3 p.p.s.a. sformułowanie „wstrzymanie wykonania"

[1540] M. Bogusz, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 31 marca 2005 r., II OZ 155/05*, GSP-Prz.Orz. 2006, nr 1, s. 12; B. Adamiak, *Glosa do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2023 r., II GPS 2/22*, OSP 2024, nr 7-8, s. 61; S. Fundowicz, *Zasada skargowości* …, s. 139; por. również: R. Sawuła, *Suspensywność skargi sądowo-administracyjnej*, ST 2000, nr 1-2, s. 197-206.

[1541] Uchwała NSA z 16.04.2007 r., I GPS 1/07, ONSAiWSA 2007, nr 4, poz. 77 z glosą R. Sawuły, ST 2008, nr 1-2, s. 164; R. Sawuła, *Determinanty sprawiedliwości procesu sądowoadministracyjnego (kilka uwag na tle tzw. ochrony tymczasowej)* [w:] *Wolności i prawa człowieka i obywatela w orzecznictwie sądów administracyjnych. Księga jubileuszowa na 100-lecie utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, red. J. Chlebny, Warszawa 2022, Legalis; M. Bogusz, *Dopuszczalność wstrzymania wykonania aktu prawa miejscowego w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, GSP 2019, nr 2, s. 479; P. Daniel, *Postępowanie w sprawie ochrony tymczasowej przed polskim sądem administracyjnym w świetle standardów Rady Europy*, ZNSA 2010, nr 4, s. 36; *Idem*, *Wniosek o wstrzymanie wykonania aktu lub czynności przez sąd administracyjny*, PPP 2011, nr 2, s. 32; J. Olszanowski, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 20 listopada 2015 r., I OSK 3024/15*, OSP 2016, nr 10, poz. 93.

[1542] Postanowienie NSA z 25.07.2017 r., II GZ 563/17, LEX nr 2334434; K. Gałczyńska-Lisik, *Wstrzymanie wykonania na wniosek strony aktu lub czynności w postępowaniu przed sądem administracyjnym*, PPH 2007, nr 6, s. 40-41; Z. Kmieciak, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 23 stycznia 1997 r., SA/Rz 1382/96*, OSP 1998, nr 3, poz. 54. W zakresie pojęcia wykonalności por. R. Sawuła, *Wstrzymanie wykonania rozstrzygnięć wydanych w postępowaniu administracyjnym*, Przemyśl-Rzeszów 2008, s. 60-70.

[1543] Por. postanowienie WSA w Warszawie z 13.09.2017 r., V SA/Wa 1320/17, LEX nr 2393277; postanowienie NSA z 26.05.2011 r., II OZ 437/11, LEX nr 1082119; Z. Kmieciak, *Ochrona tymczasowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, PiP 2003, nr 5, s. 27; K. Defecińska-Tomczak, M. Długońska, E. Frankiewicz, A. Korzeniowska, J. Wyporska, *Wybrane zagadnienia z zakresu wykonalności decyzji administracyjnej* [w:] *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności…*, s. 74; L. Klat-Wertelecka, *Wykonalność aktu administracyjnego* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane, 24–27 września 2006 r.,* red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 545-550.

należy pojmować szeroko jako oznaczające zawieszenie mocy obowiązującej zaskarżonego aktu lub czynności lub zawieszenie skutków prawnych, które z tego aktu lub czynności wynikły, wynikają lub mogą wyniknąć[1544]. Takie ujęcie umożliwia objęcie ochroną prowizoryczną np. decyzji nienadających się do egzekucji, przykładowo decyzji o odmowie przyznania uprawnienia administracyjnoprawnego[1545] bądź decyzji o stwierdzeniu nieważności innej decyzji administracyjnej[1546].

Nawet jednak przy zastosowaniu liberalnej wykładni art. 61 § 3 p.p.s.a., w doktrynie[1547] i orzecznictwie[1548] jeszcze przed wejściem w życie nowelizacji z 2017 r. upowszechniło się stanowisko o niedopuszczalności wstrzymania wykonania decyzji kasacyjnej. Pogląd ten został następnie jednolicie podtrzymany w wielu orzeczeniach dotyczących spraw ze sprzeciwu[1549]. Stanowisko to jest argumentowane wyłącznie procesowym charakterem rozstrzygnięcia na podstawie normy określonej w art. 138 § 2 k.p.a., które nie oddziałuje na prawa i obowiązki materialnoprawne strony[1550]. Uznaje się, że ponowne prowadzenie postępowania przez organ I instancji nie jest „wykonywaniem" decyzji kasacyjnej[1551]. Równocześnie przyjęto, że nie można w postępowaniu ze sprzeciwu żądać wstrzymania wykonania decyzji

[1544] Postanowienie WSA w Poznaniu z 11.01.2017 r., I SA/Po 1692/16, LEX nr 2198177; postanowienie NSA z 29.02.2012 r., II GSK 2244/11, LEX nr 1137920; postanowienie NSA z 20.12.2018 r., II OZ 1239/18, ONSAiWSA 2020, nr 4, poz. 51; M. Bogusz, *Dopuszczalność wstrzymania wykonania…*, s. 479; A. Skoczylas, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 17 lipca 2006 r., I FZ 281/06*, OSP 2007, nr 6, poz. 76.

[1545] Postanowienie NSA z 20.12.2018 r., II OZ 1239/18, ONSAiWSA 2020, nr 4, poz. 51; E. Łętowska, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 19 maja 2000 r., V SA 2509/99*, OSP 2000, nr 11, poz. 164; J. Borkowski, *Wstrzymanie wykonania aktu zaskarżonego do Naczelnego Sądu Administracyjnego* [w:] *Instytucje współczesnego prawa…*, str. 75-76; odmiennie np.: G. Łaszczyca, *Skuteczność i wykonalność postanowienia administracyjnego w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, ST 2010, nr 9, s. 73.

[1546] Por. postanowienie NSA z 8.11.2012 r., II OZ 971/12, LEX nr 1248525; postanowienie WSA w Warszawie z 11.05.2018 r., VII SA/Wa 248/18, LEX nr 2569461.

[1547] M. Bogusz, *W sprawie pojęcia wykonalności decyzji administracyjnej*, GSP 2000, nr 2, s. 99; P. Daniel *Wykonalność materialna aktu lub czynności organu administracji publicznej* [w:] *Wstrzymanie wykonania…*, Legalis; A. Krawczyk, *Wykonalność aktu i czynności organu administracji publicznej*, Warszawa 2013, s. 223-234; A. Nędzarek, *Zagadnienie wykonalności aktu administracyjnego a ochrona tymczasowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, ATDP 2012, nr 2, s. 92.

[1548] Postanowienie WSA w Gliwicach z 19.04.2011 r., IV SA/Gl 221/11, LEX nr 793351; postanowienia NSA z 8.06.2010 r., II OZ 489/10, LEX nr 649157; z 5.10.2004 r., OZ 485/04, LEX nr 837869; z 26.05.2011 r., II OZ 437/11, LEX nr 1082119; z 30.09.2014 r., II OZ 999/14, LEX nr 1530923; z 21.01.2011 r., II OZ 3/11, LEX nr 953121 oraz z 11.04.2017 r., I OZ 735/17, LEX nr 2292031.

[1549] Postanowienia WSA w Poznaniu z 8.02.2018 r., II SA/Po 19/18, LEX nr 2449529 i z 10.10.2018 r., II SA/Po 577/18, LEX nr 2575970; postanowienie WSA w Szczecinie z 10.08.2018 r., II SA/Sz 686/18, LEX nr 2534608; postanowienia WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 10.03.2020 r., II SA/Go 760/19, LEX nr 2817475, z 7.11.2023 r., II SA/Go 393/23, LEX nr 3622683; postanowienie WSA w Warszawie z 24.05.2022 r., VII SA/Wa 652/22, LEX nr 3413922; postanowienie NSA z 8.03.2023 r., II OZ 116/23, LEX nr 3558943; wyrok NSA z 13.08.2024 r., II OSK 1367/24, LEX nr 3750984; wyrok NSA z 7.05.2024 r., II OSK 224/24, LEX nr 3757036; *A. Krawczyk* [w:] *Polskie sądownictwo…*, red. Z. Kmieciak, s. 168.

[1550] Wyrok NSA z 29.07.2004 r., OSK 591/04, ONSAiWSA 2004, nr 2, poz. 32 z glosą Z. Kmieciaka, OSP 2005, nr 4, poz. 50; M. Bogusz, *W sprawie pojęcia wykonalności…*, s. 99; P. Daniel *Wykonalność materialna aktu lub czynności organu administracji publicznej* [w:] *Wstrzymanie wykonania…*, Legalis.

[1551] Postanowienie WSA w Warszawie z 3.07.2018 r., IV SA/Wa 1647/18, LEX nr 2539001; postanowienie WSA w Krakowie z 18.06.2018 r., II SA/Kr 1453/17, LEX nr 2506235.

pierwszoinstancyjnej, uchylonej zaskarżoną decyzją kasatoryjną[1552]. Mając na względzie powyższe, można sformułować wniosek, że sprzeciw jest środkiem zaskarżenia bezwzględnie niesuspensywnym[1553]. Należy jednak rozważyć, jakie konsekwencje prawne wywołuje takie podejście.

W pierwszej kolejności pojawia się pytanie, jaka powinna być forma reakcji procesowej sądu na złożony wniosek o wstrzymanie wykonania decyzji kasacyjnej. Przyjmując, że decyzja kasacyjna z istoty nie podlega wstrzymaniu wykonania, to konsekwentnie należałoby uznać, że odnoszące się do skargi przepisy ogólne art. 61 § 2 – 3 p.p.s.a. w ogóle nie znajdą zastosowania w sprawie ze sprzeciwu[1554]. Wówczas przepis art. 61 § 3 p.p.s.a. nie miałby zastosowania w sprawie ze sprzeciwu i nie mógłby stanowić podstaw merytorycznego rozpoznania wniosku skarżącego, także w sposób odmowny poprzez jego oddalenie[1555] albo poprzez odmowę wstrzymania zaskarżonej decyzji[1556]. Merytoryczne rozpoznanie wniosku o wstrzymanie wykonania decyzji kasacyjnej jest problematyczne. Wydane w tym przedmiocie postanowienie sądu jest zaskarżalne zażaleniem zgodnie z art. 194 § 1 pkt 2 p.p.s.a., co może prowadzić do przedłużenia postępowania, zwłaszcza przez strony nadużywające uprawnień procesowych. Równocześnie przepisy p.p.s.a. nie dają podstawy do odrzucenia wniosku o wstrzymanie wykonania decyzji, także gdy dotyczy to decyzji z art. 138 § 2 k.p.a.[1557] Rozwiązaniem powstałego impasu procesowego jest odniesienie się do wniosku w treści uzasadnienia

[1552] Postanowienie NSA z 26.07.2018 r., II OZ 742/18, LEX nr 2527171; por. również na tle skargi: postanowienie WSA w Gdańsku z 8.07.2013 r., II SA/Gd 450/13, LEX nr 1370542; P. Daniel, *Wstrzymanie wykonania aktów wydanych lub podjętych w granicach sprawy w orzecznictwie sądowoadministracyjnym*, „Ius Novum" 2011, nr 3, s. 122-124.

[1553] Por. J. Piecha, *Sprzeciw…,* s. 156-157.

[1554] Podobnie: P. Pietrasz, J. Jagielski, J. Piecha [w:] *Prawo o postępowaniu*…, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, s. 512; postanowienie WSA w Poznaniu z 28.04.2021 r., II SA/Po 248/21, LEX nr 3177584.

[1555] Por. np. postanowienie WSA w Poznaniu z 8.02.2018 r., II SA/Po 19/18, LEX nr 2449529; postanowienie WSA w Gliwicach z 18.06.2018 r., II SA/Gl 475/18, LEX nr 2504331.

[1556] Postanowienie WSA w Poznaniu z 10.10.2018 r., II SA/Po 577/18, LEX nr 2575970; postanowienie WSA w Szczecinie z 19.12.2017 r., II SA/Sz 1373/17, LEX nr 2442904.

[1557] Postanowienie WSA w Warszawie z 5.07.2016 r., V SA/Wa 984/16, LEX nr 2229005; I. Dalkowska-Jóźwiak, T. Grzybowski, *O kolizyjności norm na przykładzie przesłanek bezprzedmiotowości postępowania i niedopuszczalności wniosku w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, ZNSA 2017, nr 3, s. 66-67, 70; I. Makaruk, *Wniosek o wstrzymanie wykonania decyzji w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zagadnienia wybrane*, ZNSA 2016, nr 3, s. 77-78. Niemniej w orzecznictwie odnotować można postanowienia o odrzuceniu wniosku jako niedopuszczalnego (np. wniosku o wstrzymanie postępowania egzekucyjnego - postanowienie WSA w Bydgoszczy z 7.11.2018 r., II SA/Bd 1057/18, LEX nr 2579975).

orzeczenia kończącego postępowanie[1558]. Takie rozwiązanie jest nie tylko poprawniejsze formalnie, ale i bardziej zasadne w świetle wymogów ekonomiki procesowej[1559].

W dalszej kolejności należy rozważyć, jakie konsekwencje wywołuje niesuspensywny charakter sprzeciwu dla ponownie prowadzonego postępowania. W zakresie konsekwencji faktycznych należy podzielić spostrzeżenie, że w praktyce zaskarżenie do sądu decyzji wydanej na podstawia art. 138 § 2 k.p.a. sprawia, iż do czasu zakończenia postępowania sądowego sprawa nie jest przedmiotem ponownego rozpoznawania przez organ pierwszej instancji[1560]. Określenie konsekwencji prawnych jest bardziej skomplikowane, gdyż w tym zakresie wykształciły się dwie przeciwstawne linie orzecznicze. Pierwsza z nich zakłada, że zaskarżenie decyzji kasacyjnej stanowi przeszkodę do ponownego rozpatrywania sprawy aż do czasu prawomocnego zakończenia postępowania sądowego [1561]. Z kolei według konkurencyjnego i przeważającego stanowiska, organ pierwszej instancji, który nie załatwia sprawy po przekazaniu sprawy popada po upływie terminu w art. 35 § 3 k.p.a. w stan bezczynności, która może być zwalczana ponagleniem i skargą do sądu nawet, gdy decyzja kasacyjna pozostaje przedmiotem postępowania sądowoadministracyjnego[1562].

Ze wskazaną powyżej przeważającą linią wiąże się kolejne zagadnienie. Jeżeli organ pierwszej instancji, po ponownym rozpatrzeniu sprawy wyda decyzję, która stanie się ostateczna, a sąd administracyjny – rozpoznawszy sprzeciw – uchyli decyzję kasacyjną, to decyzja ostateczna wydana po ponownym rozpatrzeniu sprawy będzie podlegać wzruszeniu w

[1558] Por. wyrok WSA w Opolu z 30.12.2022 r., II SA/Op 344/22, LEX nr 3479093, w którym sąd odstąpił od wydawania odrębnego rozstrzygnięcia w przedmiocie wniosku o wstrzymanie wykonania decyzji kasacyjnej. Sąd jednak nie wskazał na niedopuszczalność wniosku, a jego nieuwzględnienie uzasadnił brakiem wykazania przez skarżącego przesłanek z art. 61 § 3 p.p.s.a.; por. również postanowienie WSA w Kielcach z 25.01.2021 r., II SA/Ke 1067/20, LEX nr 3117582.

[1559] W świetle poglądu o wyłączeniu zastosowania art. 61 § 2 p.p.s.a. w sprawie ze sprzeciwu za niedopuszczalne należy uznać wstrzymanie wykonania decyzji kasacyjnej przed organ, który wydał zaskarżoną decyzję. Należy jednak zauważyć, że pogląd o dopuszczalności (a nawet konieczności) wstrzymania przez organ odwoławczy wykonania decyzji kasacyjnej w przypadku jej zaskarżenia do Naczelnego Sądu Administracyjnego pojawił się w piśmiennictwie (Z. Janowicz, *Glosa do uchwały 7 Sędziów z 19 I 1983…*, s. 144).

[1560] Postanowienie WSA we Wrocławiu z 18.02.2010 r., II SA/Wr 3/10, LEX nr 667541.

[1561] Wyrok NSA z 24.10.2018 r., I OSK 1913/18, LEX nr 2585751; wyrok NSA z 2.12.2021 r., II OSK 139/21, LEX nr 3291119.

[1562] Por. np. postanowienie WSA w Kielcach z 25.01.2021 r., II SA/Ke 1067/20, LEX nr 3117582; wyrok WSA w Bydgoszczy z 20.10.2021 r., II SAB/Bd 62/21, LEX nr 3336363; wyrok WSA we Wrocławiu z 6.07.2023 r., II SA/Wr 820/22, LEX nr 3585898; wyrok WSA w Opolu z 22.02.2024 r., I SAB/Op 21/24, LEX nr 3696840; wyrok WSA w Warszawie z 20.11.2020 r., V SA/Wa 794/20, LEX nr 3167223; wyroki NSA z 26.05.2023 r., III OSK 17/22, LEX nr 3571410, z 29.01.2019 r., II OSK 2537/18, LEX nr 2626690, z 15.06.2023 r., III OSK 2369/21, LEX nr 3597458 i z 15.06.2023 r., III OSK 2522/21, LEX nr 3597449. Dla uzasadnienia tego poglądu wskazuje się, że w k.p.a. brak jest unormowania na wzór art. 201 § 1 pkt 7 o.p., zgodnie z którym organ podatkowy obligatoryjnie zawiesza postępowanie w razie wniesienia skargi do sądu na decyzję uchylającą w całości decyzję organu pierwszej instancji i przekazującą sprawę do ponownego rozpatrzenia przez ten organ lub stwierdzającą nieważność decyzji (tak np. wyrok NSA z 12.03.2020 r., II GSK 1463/18, LEX nr 3007206).

trybie wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a.[1563] Grozi to interesowi strony, ale i interesowi publicznemu, bo wymusza zaangażowanie środków w postępowanie, które może być okazać się wadliwe w przypadku uwzględnienia sprzeciwu. Aktualne uregulowania prawne nie zawierają mechanizmu, który zapobiegałby wskazanym zagrożeniom[1564]. Brak suspensywności przy braku rozwiązań zapobiegających dwutorowości postępowania sądowoadministracyjnego i ponownego postępowania w sprawie administracyjnej w znaczący sposób obniża efektywność ochrony prawnej, jaką powinien zapewniać sprzeciw. *De lege ferenda*, należy jednoznacznie unormować w p.p.s.a. skutki prawne wniesienia sprzeciwu dla ponownego toku postępowania administracyjnego i postanowić, że wniesienie sprzeciwu, na wniosek skarżącego, zawiesza skutki prawne decyzji kasacyjnej i wstrzymuje obowiązek ponownego prowadzenia postępowania przez organ pierwszej instancji[1565]. Zgłoszona propozycja nawiązuje do dyskusji o potrzebie reformy systemu ochrony tymczasowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym[1566].

[1563] Tak np. wyrok NSA z 26.05.2023 r., III OSK 17/22, LEX nr 3571410; wyrok NSA z 15.06.2023 r., III OSK 2369/21, LEX nr 3597458. Z kolei WSA w Gliwicach w wyroku z 23.04.2013 r., IV SA/Gl 524/12, LEX nr 1317297 orzekł – nietrafnie – że decyzje wydane w ponownym toku instancji, wywołanego uchyloną następnie decyzją kasatoryjną, wypełniają przesłankę z art. 156 § 1 pkt 2 *in principio* k.p.a. jako wydane bez podstawy prawnej, a nie – z art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a.

[1564] Niektórzy przedstawiciele doktryny wskazywali, że w przypadku zaskarżenia decyzji kasacyjnej do sądu administracyjnego, organ pierwszej instancji na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. powinien zawiesić ponowne postępowanie do czasu prawomocnego zakończenia kontroli sądowoadministracyjnej decyzji kasacyjnej (tak: W. Dawidowicz, *Glosa do uchwały 7 Sędziów z 19 I 1983, III AZP 7/82*…, s. 136; T. Woś, *Glosa do uchwały SN z 1983 r., sygn. akt: III AZP 7/82*…, s. 521; J. Zimmermann, *Glosa do wyroku NSA z dnia 26 czerwca 1997 r., II SA/Wr 854/96*, OSP 1998, nr 6, s. 108; odmiennie: Z. Janowicz, *Glosa do uchwały 7 Sędziów z 19 I 1983, III AZP 7/82*…, s. 144; G. Łaszczyca, *Pojęcie zagadnienia wstępnego w kodeksie postępowania administracyjnego*, PiP 2002, nr 7, s. 71). W judykaturze odrzucono jednak taką możliwość, wskazując, że sprawa kontroli legalności decyzji kasacyjnej nie stanowi „zagadnienia wstępnego" w ponownym postępowaniu administracyjnym (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 6.07.2023 r., II SA/Wr 820/22, LEX nr 3585898; wyrok WSA w Poznaniu z 10.11.2016 r., II SA/Po 445/16, LEX nr 2192353; wyrok NSA z 11.12.2018 r., II OSK 131/17, LEX nr 2619130; wyrok NSA z 12.03.2020 r., II GSK 1463/18, LEX nr 3007206).

[1565] Nałożenie obowiązku wstrzymania się z prowadzeniem postępowania pozostawałoby spójne z treścią pkt III Rekomendacji R(89)8 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie tymczasowej ochrony sądowej w sprawach administracyjnych przyjęta 13 września 1989 r.: „Zarządzone przez kompetentny sąd środki ochrony tymczasowej mogą przybrać formę zawieszenia wykonania aktu administracyjnego, w całości bądź w części, żądania – w całości bądź w części – przywrócenia sytuacji, jaka istniała w czasie, gdy podejmowano akt administracyjny lub w jakimkolwiek innym czasie późniejszym oraz nałożenia na administrację wszelkich właściwych zobowiązań stosownie do kompetencji sądu" (tłumaczenie za: *Wybrane problemy administracji w świetle standardów europejskich*, oprac. T. Jasudowicz, Toruń 2019, s. 236) – por. również: J. Dobkowski, *Standardy Rady Europy w zakresie tymczasowej ochrony prawnej udzielanej w sprawach administracyjnych*, R. Pr. 2020, nr 4, s. 16.

[1566] J. Wegner, *Instytucja wstrzymania wykonania decyzji przed sądem administracyjnym – skuteczny środek prawny czy relikt przeszłości? – glosa do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13.11.2022 r., II GPS 2/22*, „Glosa" 2024, nr 2, s. 83.

5.3. Stadium rozpoznawcze postępowania sądowoadministracyjnego w sprawie ze sprzeciwu od decyzji kasacyjnej

5.3.1. Zasada niejawności rozpoznania sprzeciwu od decyzji kasacyjnej

Prawo do jawnego postępowania przed sądem jest podstawową gwarancją rzetelnego i sprawiedliwego procesu oraz stanowi element konstytucyjnej, konwencyjnej i międzynarodowej konstrukcji prawa do sądu[1567]. Obejmuje ono w szczególności prawo: udziału w rozprawie, dostępu do akt sprawy oraz zapadłego orzeczenia[1568]. Wyróżnia się dwa aspekty jawności: wobec stron lub uczestników postępowania (tzw. jawność wewnętrzna) oraz jawność ogólną, czyli wobec publiczności (tzw. jawność zewnętrzna)[1569].

Zgodnie z art. 10 p.p.s.a.[1570] i art. 90 § 1 p.p.s.a.[1571] postępowanie sądowoadministracyjne opiera się na zasadzie jawności [1572]. Odstępstwa od tej zasady mogą wynikać z przepisów szczególnych[1573]. Określają je m. in. przepisy o sprzeciwie: w postępowaniu ze sprzeciwu ustawodawca „odwraca" zasady rządzące postępowaniem sądowoadministracyjnym w ten sposób, że rozpoznanie sprzeciwu następuje na posiedzeniu niejawnym (art. 64d § 1 p.p.s.a.), a wyjątkowo – sąd może przekazać sprawę do rozpoznania na rozprawie (art. 64d § 2 p.p.s.a.). Niejawność stadium rozpoznawczego stanowi szczególną cechę postępowania ze sprzeciwu.

[1567] *Vide*: art. 45 ust. 1 Konstytucji RP; art. 6 ust. 1 EKPC, art. 14 ust. 1 MPPOiP, a także art. 47 KPP; por. również: A. Łazarska, *Prawo do jawnego postępowania* [w:] *Rzetelny proces…*, LEX; J. Skorupka, *Jawność procesu karnego w Konstytucji RP* [w:] *Jawność procesu karnego*, red. J. Skorupka, Warszawa 2012, LEX; A. Mudrecki, *Prawo podatnika do aktywnego udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym* [w:] *Rzetelny proces podatkowy*, Warszawa 2015, LEX; K. Tomaszewska, *Zasada jawności w działalności sądów administracyjnych* [w:] *Jawność i jej ograniczenia. Postępowanie sądowe. Tom VIII*, red. G. Szpor, J. Gołaczyński, Warszawa 2015, Legalis; K. Gajda-Roszczynialska, *Zasada jawności w postępowaniu cywilnym*, Iustitia 2013, nr 1, s. 17-24.

[1568] J. Roszkiewicz *Jawność postępowania sądowego w świetle Europejskiej konwencji praw człowieka*, R. pr. 2021, nr 2, s. 14

[1569] W. Broniewicz, Jawność *jako konstytucyjna zasada procesu cywilnego*, NP 1954, nr 5–6, s. 84; H. Filipczyk, *Rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 15zzs(4) ust. 3 specustawy w świetle zasady jawności postępowania sądowego*, PP 2021, nr 5, s. 18; A. Rotkiewicz, D. Całkiewicz, *Realizacja zasady jawności postępowania przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego. Tom II*…, LEX.

[1570] Przepis ten stanowi: „Rozpoznanie spraw odbywa się jawnie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej".

[1571] Przepis ten stanowi: „Jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, posiedzenia sądowe są jawne, a sąd orzekający rozpoznaje sprawy na rozprawie".

[1572] Por. A. Rotkiewicz, D. Całkiewicz, *Realizacja zasady jawności…*, LEX; A. Rzetecka-Gil, *Glosa do uchwały NSA z dnia 30 listopada 2020 r., II OPS 6/19*, LEX/el. 2020; M. Sieniuć, *Zasada jawności postępowania i skutki jej naruszenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym* [w:] *Zasady w prawie administracyjnym…*, LEX.

[1573] Odstępstwa od zasady jawności wprowadzały w sprawach ze skarg m. in. epizodyczne przepisy art. 15zzs[4] ustawy COVID-19 (por. H. Filipczyk, *Rozpoznanie sprawy…*, s. 18-19).

U podstaw odstępstwa od zasady jawności tkwi zabezpieczenie prawa strony do szybkiego rozpoznania sprzeciwu[1574]. Regulacja art. 64d § 1 *in principio* p.p.s.a. umożliwia sądowi dochowanie 30-dniowego terminu określonego *in fine* tego przepisu. Przyjęte w art. 64d § 1 p.p.s.a. rozwiązanie wpisuje się w ogólnie upowszechniające się tendencje legislacyjne, w których ograniczanie lub wyłączenie jawności wyrażają preferencję szybkości nad jawnością rozpoznania sprawy[1575], także w postępowaniu sądowoadministracyjnym[1576]. Posiedzenia niejawne – w porównaniu z jawnymi – zmniejszają koszty wymiaru sprawiedliwości i ułatwiają organizację postępowania[1577].

Z drugiej strony: niejawność wyklucza możliwość bezpośredniego wysłuchania stron przez sąd i bezpośredniej interakcji stron na etapie badania zasadności sprzeciwu. W doktrynie formułowane są uwagi krytyczne względem niejawności postępowań. Podnosi się, że w braku jawności „nie można mówić o pełnej realizacji prawa do sądu"[1578]. W przypadku regulacji art. 64d § 1 p.p.s.a. nie powinno jednak budzić wątpliwości, że nie narusza ona standardu ponadustawowego prawa do sądu przewidzianego w wymiarze konstytucyjnym[1579]. Odstępstwo od zasady jawności usprawiedliwione jest osiągnięciem innej wartości procesowej: szybkości[1580], a także – ograniczonym zakresem rozpoznania i orzekania w sprawie ze

---

[1574] P. Pietrasz, J. Jagielski, J. Piecha [w:] *Prawo o postępowaniu*…, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, s. 523; M. Majak [w:] *Prawo o postępowaniu…*, red. A. Skoczylas, P. Szustakiewicz, s. 193; M. Wilbrandt-Gotowicz, *Sprzeciw…,* s. 108.

[1575] Por. A. Machnikowska, *Zasada jawności w postępowaniu procesowym - modernizacja czy marginalizacja? Wybrane zagadnienia*, PPC 2022, nr 1, s. 80; A. Góra-Błaszczykowska, *Jawność postępowania według art. 6 EKPC i jej stosowanie przez sądy polskie. Uwagi na tle najnowszych zmian w kodeksie postępowania cywilnego*, „Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych" 2022, nr 1, s. 47; M. Iaroslavska, *Degradacja zasady jawności: rewolucja czy kontynuacja przyjętej strategii?*, „Acta Iuridica Resoviensia" 2023, nr 1, s. 48, 63-65; A. Kościółek, *Ograniczenia jawności sądowego postępowania cywilnego* [w:] A. Kościółek, *Zasada jawności w sądowym postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2018, LEX; *Eadem*, *Rozpoznawanie spraw cywilnych na posiedzeniu niejawnym* [w:] *Ius est a iustitia appellatum. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Wiśniewskiemu*, red. T. Ereciński, J. Gudowski, M. Pazdan, M. Tomalak, Warszawa 2017, LEX. Nauka o postępowaniu cywilnym obserwuje współwystępowanie zasad jawności i niejawności rozpoznania sprawy (A. Góra-Błaszczykowska, *Jawność*…, s. 36, 53; W. Beczek, *Niejawność postępowania cywilnego rozpoznawczego*, Warszawa 2022, s. 16 [rozprawa doktorska niepublikowana]), a wręcz wypieranie tej pierwszej przez drugą z zasad (P. Rylski, T. Zembrzuski, *Rozpoznawanie spraw cywilnych na posiedzeniu niejawnym*, PS 2006, nr 6, s. 98).

[1576] M. Kowalski, *Między jawnością a sprawnością postępowania przed sądem administracyjnym (kilka refleksji związanych z pandemią i jej zakończeniem)*, PiP 2023, nr 12, s. 126-127, 131.

[1577] W. Beczek, *Niejawność postępowania…*, s. 16, 122.

[1578] K. Tomaszewska, *Zasada jawności*…, Legalis; W. Szafrańska, *Zasada jawności w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, R. Pr. 2021, nr 1, s. 90.

[1579] Judykatura zgodnie podkreśla, że prawo do jawnego rozpatrzenia sprawy nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom, między innymi w przypadkach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (wyrok NSA z 12.04.2022 r., II OSK 1652/21, ONSAiWSA 2022, nr 5, poz. 75; wyrok NSA z 28.10.2024 r., I OSK 1219/21, LEX nr 3790799; uchwała NSA z 30.11.2020 r., II OPS 6/19, ONSAiWSA 2021, nr 3, poz. 35; wyrok TK z 22.10.2013 r., SK 14/11, OTK-A 2013, nr 7, poz. 101).

[1580] Do gwarancji konstytucyjnych związanych z prawem do jawnego rozpatrzenia sprawy dochodziłoby wówczas, gdyby ograniczenie uprawnień procesowych stron było nieproporcjonalne do realizacji takich celów jak zapewnienie większej efektywności postępowania i jego szybkości (tak: wyrok TK z 22.10.2013 r., SK 14/11,

sprzeciwu[1581]. Odstępstwa w zakresie jawności wewnętrznej są kompensowane skarżącemu i organowi dostępem do akt sprawy[1582], a w zakresie jawności zewnętrznej – udostępnieniem wyroku w sekretariacie sądu[1583] i publikacją orzeczeń w CBOSA[1584].

Brak konstytucyjnych i konwencyjnych zastrzeżeń względem unormowania art. 64d § 1 *in principio* p.p.s.a. wzmacnia okoliczność, że przewidziana w nim zasada rozpoznania sprzeciwu na posiedzeniu niejawnym nie ma charakteru bezwzględnego. Zgodnie z art. 64d § 2 p.p.s.a. sąd, rozpoznając sprzeciw, może zdecydować o przekazaniu sprawy na rozprawę[1585]. Regulacja art. 64d § 2 p.p.s.a. nie wymienia przesłanek jej zastosowania[1586]. W ocenie piśmiennictwa i judykatury norma wynikająca z powyższego przepisu przewiduje „uprawnienie dyskrecjonalne" sądu[1587] pozostawione jego „uznaniu"[1588]. Niemniej, rozważając potrzebę skierowania sprzeciwu na rozprawę, sąd powinien *in casu* ocenić, czy występują przesłanki uzasadniające nadanie prymatu jawności rozpoznania sprawy w składzie trzyosobowym nad „poświęcaną" wartością procesową – szybkością postępowania. Wobec tego, przyczyny zastosowania art. 64d § 2 p.p.s.a. powinny być obiektywne i mieć swoje źródło

OTK-A 2013, nr 7, poz. 101). ETPC podkreśla, że publiczne rozpoznanie wszystkich spraw sądowych mogłoby doprowadzić do naruszenia standardu sprawności judykatury (wyrok ETPC z 24.06.1993 r., 14518/89, Schuler-Zgraggen v. Szwajcaria, LEX nr 80579).

[1581] *Vide*: art. 64e w zw. z art. 151a § 1 i § 2 p.p.s.a., por. wyrok WSA w Kielcach z 23.12.2021 r., II SA/Ke 799/21, LEX nr 3308848. Generalnie, ETPC akceptuje znaczny margines swobody ustawodawcy krajowego w odstępstwie od zasady jawności w postępowaniach sądowoadministracyjnych (J. Roszkiewicz, *Jawność*…, s. 26-27 i wyrok ETPC z 13.03.2018 r., 32303/13, Mirovni Inštitut v. Słowenia, LEX nr 2456380). Jawne rozpoznanie nie jest niezbędne, gdy spór dotyczy wyłącznie oceny prawnych lub gdy występujące zagadnienia faktyczne lub prawne nadają się do rozstrzygnięcia w oparciu o akta sprawy lub pisemne oświadczenia stron postępowania (wyrok ETPC z 9.06.2016 r., 44164/14, Madaus v. Niemcy, LEX nr 2051149; wyrok ETPC z 12.11.2002 r., 28394/95, Döry v. Szwecja, LEX nr 75140). Ustalenia te odpowiadają konstrukcji polskiego postępowania sądowoadministracyjnego, w którym ocena legalności dokonywana jest w oparciu o akta sprawy, a sąd – z wyjątkiem sytuacji opisanej w art. 106 § 3 p.p.s.a. – zasadniczo nie prowadzi postępowania dowodowego (por. wyrok NSA z 11.06.2024 r., III OSK 1608/22, LEX nr 3737002; A. Paduch, *Glosa do wyroku NSA z dnia 26 kwietnia 2021 r., I OSK 2870/20*, OSP 2022, nr 1, s. 11; W. Piątek, M. Szudrowicz, *(Nie)jawne rozpoznanie sprawy przez sąd administracyjny – w kierunku usprawnienia postępowania?*, ZNSA 2024, nr 3, s. 67-84).

[1582] M. Sieniuć, *Zasada jawności…,* LEX.

[1583] Por. art. 139 § 5 p.p.s.a.: „Wyrok wydany na posiedzeniu niejawnym, podlega niezwłocznie publicznemu udostępnieniu w sekretariacie sądu, przez okres czternastu dni". Cytowany przepis znajduje zastosowanie w sprawie ze sprzeciwu (por. J. Wilczyński, *Sądowoadministracyjne*…,s. 291).

[1584] J. Roszkiewicz, *Jawność*…, s. 33.

[1585] Przepis art. 64d § 2 p.p.s.a. stanowi *superfluum* względem art. 90 § 2 p.p.s.a.: „Sąd może skierować sprawę na posiedzenie jawne i wyznaczyć rozprawę także wówczas, gdy sprawa podlega rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym" (por. J. Gołaszewski, *Sporządzanie środków zaskarżenia*…, s. 450). Ponadto, podobną regulację zawiera przepis art. 122 p.p.s.a., który umożliwia rozpoznanie na rozprawie sprawy w trybie uproszczonym. Z uwagi na tożsame brzmienie i funkcje obu regulacji wydaje się, że można – przy wykładni art. 64d § 2 p.p.s.a. – posiłkować się poglądami wygłaszanymi na tle art. 90 § 2 i art. 122 p.p.s.a.

[1586] Wyrok WSA w Poznaniu z 27.08.2019 r., IV SA/Po 548/19, LEX nr 2722929; wyrok WSA w Kielcach z 23.12.2021 r., II SA/Ke 799/21, LEX nr 3308848.

[1587] Wyrok NSA z 28.08.2020 r., II OSK 1484/20, LEX nr 3047498; postanowienie NSA z 28.03.2022 r., I OZ 84/22, LEX nr 3329962.

[1588] Wyrok WSA w Kielcach z 23.12.2021 r., II SA/Ke 799/21, LEX nr 3308848; A. Kabat [w:] B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, A. Kabat, *Prawo o postępowaniu…*, s. 292; P. Pietrasz, J. Jagielski, J. Piecha [w:] *Prawo o postępowaniu*…, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, s. 524.

w szczególnym jej charakterze, np. gdy do rozpoznania sprzeciwu niezbędnym okaże się wysłuchanie strony lub stron[1589] lub narada w ramach trzyosobowego składu orzekającego celem wyjaśnienia wątpliwości natury faktycznej lub prawnej[1590]. Zastosowanie normy określonej w art. 64d § 2 p.p.s.a. nie może być spowodowane niedotrzymaniem lub ryzykiem niedotrzymania 30-dniowego terminu rozpoznania sprzeciwu, aczkolwiek tego typu argumentacja pojawiała się w judykaturze[1591]. Zasadne jest postulowanie określenia przesłanek zastosowania art. 64d § 2 p.p.s.a., co mogłoby przynieść korzyści zapobieżenia dwojakiego rodzaju sytuacji: gdy na posiedzeniu niejawnym będą rozpoznane sprawy wymagające rozprawy bądź gdy na rozprawę będą kierowane sprzeciwy, które należałoby rozpoznać w warunkach dyspozycji art. 64d § 1 p.p.s.a.

Przekazanie sprzeciwu do rozpoznania na rozprawie następuje na mocy postanowienia sądu, które nie podlega zaskarżeniu[1592]. Jeżeli sąd wyda i doręczy stronom postanowienie wydane na podstawie art. 64d § 2 p.p.s.a., to bez uprzedniej reasumpcji tego postanowienia w trybie art. 165 p.p.s.a. i powiadomienia stron nie jest dopuszczalne wydanie wyroku na posiedzeniu niejawnym[1593]. Postanowienie o przekazaniu sprawy na rozprawę może zostać wydane przez sąd z urzędu, jak i na wniosek stron, który nie jest dla sądu wiążący[1594]. Sąd powinien wyjaśnić w uzasadnieniu orzeczenia kończącego postępowania w danej instancji przyczyny nieuwzględnienia wniosku stron[1595].

5.3.2. Skład sądu rozpoznającego sprzeciw od decyzji kasacyjnej

Zasada kolegialności składu orzekającego funkcjonuje w polskim postępowaniu sądowoadministracyjnym od początku okresu międzywojennego[1596]. Zgodnie z art. 16 § 1 p.p.s.a. obowiązuje ona także współcześnie, a trzyosobowy skład sędziowski rozpoznaje i

[1589] P. Pietrasz, J. Jagielski, J. Piecha [w:] *Prawo o postępowaniu*…, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, s. 524.
[1590] Tak w przypadku art. 122 p.p.s.a.: J.P. Tarno [w:] *Prawo o postępowaniu*…, s. 275.
[1591] Por. motywy zaprezentowane przez WSA w Poznaniu w wyroku z 14.08.2024 r., II SA/Po 282/24, LEX nr 3749181: „Z uwagi na fakt, ze nie udało się rozpoznać sprzeciwu w terminie 30 dni od jego wpływu do Sądu, niezbędne okazało się skierowanie sprawy na rozprawę" (zob. także: por. B. Stachura, *Sprzeciw*…, s. 6). Na ryzyka powstania tego rodzaju sytuacji zwracali, jak się okazuje – słusznie, uwagę T. Woś i J.G. Firlus, *Sprzeciw*…, s. 88.
[1592] T. Woś, J.G. Firlus, *Sprzeciw*…, s. 88.
[1593] Por. wyrok NSA z 19.08.2021 r., I OSK 1165/21, LEX nr 3232131.
[1594] Wyrok WSA w Poznaniu z 27.08.2019 r., IV SA/Po 548/19, LEX nr 2722929; wyrok WSA w Kielcach z 23.12.2021 r., II SA/Ke 799/21, LEX nr 3308848.
[1595] Por. wyrok ETPC z 13.03.2018 r., 32303/13, Mirovni Inštitut v. Słowenia, LEX nr 2456380.
[1596] Por. art. 18 ustawy o NTA; art. 10 ust. 1 rozporządzenia o NTA.; uchylony art. 211 k.p.a. w brzmieniu ustalonym nowelizacją z 1980 r. w zw. z art. 47 § 4 ówcześnie obowiązującego k.p.c., art. 44 ustawy o NSA.

orzeka w sprawach ze skarg w przypadku wszystkich form działalności administracji publicznej poddanej kontroli sądowoadministracyjnej[1597].

W poprzedzającym podrozdziale zasygnalizowano, że przyjmując jako zasadę rozpoznanie sprzeciwu na posiedzeniu niejawnym, ustawodawca nie zdecydował się w art. 64d § 1 p.p.s.a. unormować liczebności składu orzekającego sądu. Zastosowanie znajduje wobec tego regulacja zawarta w art. 16 § 2 p.p.s.a., według której na posiedzeniu niejawnym sąd orzeka w składzie jednego sędziego[1598]. Orzekanie w składzie trzyosobowym stanie się możliwe wyłącznie w przypadku skierowania sprzeciwu do rozpoznania na rozprawie zgodnie z art. 64d § 2 p.p.s.a. Wówczas zastosowanie znajdzie regulacja art. 16 § 1 p.p.s.a., zgodnie z którą sąd administracyjny orzeka w składzie trzech sędziów[1599]. W konsekwencji i podobnie jak w przypadku zagadnienia poruszonego w poprzednim podrozdziale, ustawodawca dokonał „odwrócenia" zasad rządzących postępowaniem ze skargi: w sprawie ze sprzeciwu zasadą jest jednoosobowy skład orzekający, a skład trzyosobowy – wyjątkiem od tej zasady[1600]. Zasada jednoosobowego składu sędziowskiego należy zatem do cech szczególnych konstrukcji prawnej sprzeciwu[1601].

Z jednej strony, wśród zalet rozwiązania przyjętego w art. 64d § 1 w zw. z art. 16 § 2 p.p.s.a. można wymienić mniejsze koszty funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości i szybkość[1602]. Wyznaczenie posiedzenia niejawnego zależy od sędziego sprawozdawcy, a rozpoznanie sprzeciwu i orzekanie o jego zasadności nie wymaga ustaleń z pozostałymi członkami składu orzekającego. Przyjęcie konstrukcji kolegialności składu sędziowskiego czyniłoby często nierealnym dotrzymanie 30-dniowego terminu rozpoznania sprzeciwu.

Z drugiej strony, nie należy zapominać o niewątpliwych zaletach zasady kolegialności, których brakuje przy jednoosobowym składzie. Prócz większej gwarancji bezstronności skład

[1597] Zasada kolegialności składu orzekającego – mimo bogatej i ugruntowanej tradycji – nie stała się przedmiotem szczegółowych opracowań nauki o postępowaniu sądowoadministracyjnym, co wymusza sięgnięcie do doktryny postępowania cywilnego (por. np.: E. Wengerek, *Zasada kolegialności w postępowaniu cywilnym*, PiP 1959, nr 3, s. 480-497; A. Łazarska, *Skład sądu drugiej instancji w postępowaniu cywilnym*, Ius Novum 2022, nr 2, s. 134-136; A. Olaś, *Kolegialność a jednoosobowość - skład sądu I instancji w procesie cywilnym: doświadczenia i perspektywy*, PPC 2020, nr 3, s. 497-527).

[1598] Wyrok WSA w Krakowie z 26.11.2018 r., III SA/Kr 1096/18, LEX nr 2608034.

[1599] Zestawiając przepisy art. 64d § 1 i 2 i art. 16 § 1 i 2 p.p.s.a., trzeba uznać, że nie jest możliwe rozpoznanie sprzeciwu na rozprawie w składzie jednego sędziego. Ponadto, nie jest *de lege lata* dopuszczalne rozpoznanie sprawy ze sprzeciwu na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów, chociaż taka sytuacja mogła wystąpić w okresie obowiązywania art. 15 zzs[4] ust. 3 ustawy COVID-19 (wyrok NSA z 19.08.2021 r., I OSK 1165/21, LEX nr 3232131).

[1600] Zasada jednoosobowego składu orzekającego obowiązuje także w postępowaniu kasacyjnym (por. podrozdział 5.5.2).

[1601] Podobnie: J.G. Firlus, T. Woś, *Sprzeciw*…, s. 87; B. Stachura, *Sprzeciw*…, s. 6.

[1602] Na podobne zalety orzekania jednoosobowego zwraca uwagę doktryna postępowania cywilnego (por. A. Olaś, *Kolegialność*…, s. 504).

wieloosobowy umożliwia, jak wywodził E. Waśkowski, „bardziej staranne i wielostronne rozważenie" sprawy[1603]. Współcześnie zasadę kolegialności umiejscawia się nawet wśród komponentów konstytucyjnego i konwencyjnego prawa do sądu[1604]. Kolegialność składu orzekającego daje większą – niż skład jednoosobowy – gwarancję właściwej realizacji funkcji sądownictwa administracyjnego: zarówno dla ochrony praw podmiotowych jednostki realizującej prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), jak i dla ochrony obiektywnego porządku prawnego w przy wykonywaniu kontroli działalności administracji publicznej (art. 184 Konstytucji RP).

W odniesieniu do spraw ze sprzeciwu prawodawca zapewne przyjął założenie, że są one na tyle nieskomplikowane, że skład trzech sędziów jest „składem nadmiernym"[1605]. Założenie to w większości przypadków może się okazać trafne i — odpowiada przewidzianym w art. 64e i art. 151a § 1 – 2 p.p.s.a. ograniczeniom zakresu stadium rozpoznawczego i orzeczniczego. Niekiedy jednak będzie ono chybione[1606]. Stopień skomplikowania sprawy ze sprzeciwu może *in casu* być niewspółmierny do obowiązku rozpoznania sprawy przez jednego sędziego i to w krótkim 30-dniowym terminie, a obraz sprawy może być niepełny z uwagi na wyłączenie możliwości udziału uczestników pozbawionych możliwości przedstawienia stanowiska o legalności decyzji kasacyjnej (art. 64b § 3 p.p.s.a.). W takich warunkach nietrudno o błędny wyrok (*sententia iniusta*). W przypadku błędnego oddalenia sprzeciwu – strony będą mieć prawo wniesienia skargi kasacyjnej, lecz – z uwagi na dyspozycje art. 151a § 3 p.p.s.a. – takiego instrument nie ma zastosowania do wyroku uwzględniającego sprzeciw. Wydany jednoosobowo wyrok stanie się prawomocny ze skutkami z art. 153 w zw. z art. 170 i w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a. Jedyne normy zapobiegające rozpoznaniu spraw szczególnych i skomplikowanych w składzie jednoosobowym zawiera regulacja art. 64d § 2 p.p.s.a.[1607] Jednak jej mankamentem, jak już wspomniano, pozostaje brak określenia jakichkolwiek w przesłanek skierowania sprawy do rozpoznania na rozprawie. Istnieje ryzyko, że w składzie jednoosobowym będą rozpoznawane sprawy, które – dla standardu rzetelnego i sprawiedliwego

[1603] Autor wywodził także: „To, czego nie dosłyszał jeden z sędziów lub co uszło jego uwadze, mógł spostrzec inny; co się wydaje niejasne jednemu, może wyjaśnić inny" (E. Waśkowski, *System procesu cywilnego*, Wilno 1932, s. 157).
[1604] J. Kruk, *Realizacja zasady kolegialności przed sądem drugiej instancji po nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego z dnia 7 lipca 2023 r*., Annales UMCS 2024, vol. LXXI, 2, sectio g., s. 28-29; A. Łazarska, *Skład sądu…*, s. 130; uchwała SN z 26.04.2023 r., III PZP 6/22, OSNP 2023, nr 10, poz. 104 z aprobującą glosą G. Kamieńskiego, OSP 2024, nr 2, poz. 13 oraz z krytyczną glosą A. Niecia, B. Szyprowskiego, „Prokuratura i Prawo" 2024, nr 1, s. 154-175, której Autorzy uważają, że standard konstytucyjny czy konwencyjny prawa do sądu nie obejmuje wymogu kolegialności składu orzekającego.
[1605] Tak: M.J. Czubkowska, J. Siemieniako*, Sprzeciw…,* s. 60.
[1606] Zdaniem M.J. Czubkowskiej i J. Siemieniako będzie to „w wielu sytuacjach nieuzasadnione" (*Ibidem*).
[1607] *Ibidem*.

postępowania oraz dla standardu należytej kontroli działalności administracji publicznej – powinny być rozpoznawane w składzie kolegialnym.

Podsumowując: chociaż korzyści płynące z przyspieszenia postępowania i ograniczony zakres oceny sądu w stadium rozpoznawczym przemawiają za akceptacją zasady jednoosobowego składu orzekającego w postępowaniu ze sprzeciwu, wymaga to jednak wprowadzenia dodatkowych gwarancji procesowych. *De lege ferenda* są nimi określenie przesłanek zastosowania art. 64 § 2 p.p.s.a., wprowadzenie kontroli instancyjnej wyroku uwzględniającego sprzeciw oraz dopuszczenie udziału w postępowaniu ze sprzeciwu osób, których interesu prawnego dotyczy sprawa.

5.3.3. Termin rozpoznania sprzeciwu od decyzji kasacyjnej

Do szczególnych cech postępowania ze sprzeciwu należy ustanowienie 30-dniowego terminu, w jakim powinno nastąpić rozpoznanie sprawy przez sąd[1608]. Wnioskując *a rubrica*, z uwagi na zastrzeżenie rzeczonego terminu w art. 64d § 1 *in fine* p.p.s.a. trzeba uznać, że ów termin ma zastosowanie jedynie, gdy sąd proceduje na posiedzeniu niejawnym (art. 64d § 1 p.p.s.a.), zaś nie obowiązuje w przypadku przekazania sprawy do rozpoznania na rozprawie w myśl art. 64d § 2 p.p.s.a.[1609]

Termin z art. 64d § 1 *in fine* p.p.s.a. rozpoczyna bieg z dniem „wpływu sprzeciwu", co należy odnieść do dnia fizycznego doręczenia sprzeciwu do sądu administracyjnego, a nie do organu, za pośrednictwem którego skarżący składa sprzeciw[1610]. Przedstawiciele piśmiennictwa podnoszą, że początek biegu terminu został określony przez ustawodawcę wadliwie co do sposobu jego liczenia, np. w razie braków formalnych sprzeciwu[1611]. Są to uwagi słuszne. Dosłowne rozumienie art. 64d § 1 p.p.s.a. może prowadzić do wniosków *ad*

[1608] Por. np.: J.G. Firlus, T. Woś, Sprzeciw…, s. 87-88.
[1609] J.G. Firlus, T. Woś, *Sprzeciw*…, s. 88; J. Wilczyński, *Sądowoadministracyjne*…, s. 284.
[1610] M. Wilbrandt-Gotowicz, *Sprzeciw…,* 108; P. Pietrasz, J. Jagielski, J. Piecha [w:] *Prawo o postępowaniu*…, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, s. 524.
[1611] T. Woś oraz J.G. Firlus (*Sprzeciw…*, s. 88), a także J. Wilczyński (*Sądowoadministracyjne*…, s. 284-285) podnieśli, że art. 64d § 1 p.p.s.a. nie uwzględnia, iż w okresie pomiędzy dniem wpłynięcia środka prawnego a dniem jego rozpoznania sąd musi podjąć czynności wstępnych lub incydentalnych, jak wezwanie skarżącego do usunięcia braków formalnych lub orzeczenie w przedmiocie prawa pomocy. A Kabat, podzielając zasadniczo te uwagi, zauważył, że sprawne podejmowanie niezbędnych czynności przez sąd i skarżącego z reguły pozwoli na zachowanie terminu z art. 64d § 1 p.p.s.a., chyba że strona będzie nadużywać swoje uprawnienia procesowe lub powstanie potrzeba rozstrzygnięcia kwestii wpadkowych (por. A. Kabat [w:] B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, A. Kabat, *Prawo o postępowaniu…*, s. 292).

absurdum[1612]. Nie powinno zatem budzić wątpliwości, że w razie braków formalnych sprzeciwu termin jego rozpoznania rozpoczyna bieg dopiero od dnia ich usunięcia przez skarżącego[1613]. Taki wniosek można wywieść, interpretując systemowo normę określoną w art. 64d § 1 p.p.s.a. w świetle art. 49 § 3 p.p.s.a.[1614] Racjonalne stanowisko w zakresie wykładni regulacji art. 64d § 1 p.p.s.a. zajął Naczelny Sąd Administracyjny, orzekając, że omawiany termin ma zastosowanie, jeżeli nie występują okoliczności, które uniemożliwiają rozpoznanie sprzeciwu[1615]. Należy w tym miejscu wyjaśnić, że muszą to być okoliczności obiektywne, a nie – leżące po stronie sądu. Sąd powinien dążyć do rozpoznania sprzeciwu w ciągu 30 dni od jego wpływu, nawet gdy pojawi się potrzeba uprzedniego rozstrzygnięcia kwestii wpadkowych, a wówczas niezwłocznie należy podejmować odpowiednie zarządzenia i postanowienia[1616]. Ponadto, oczywiste jest, że termin rozpoznania sprzeciwu nie biegnie w okresie zawieszenia postępowania sądowoadministracyjnego[1617].

Termin z art. 64d § 1 p.p.s.a. zostanie dochowany, jeżeli przed jego upływem sąd wyda wyrok oddalający lub uwzględniający sprzeciw[1618]. W judykaturze[1619] i w nauce[1620] dominuje przekonanie, że określony w art. 64d § 1 p.p.s.a. termin jest ustawowym terminem procesowym o charakterze instrukcyjnym. Niedotrzymanie terminu z art. 64d § 1 p.p.s.a. nie powoduje

---

[1612] Przykładowo, poza przypadkiem braków formalnych, nie sposób wymagać od sądu zachowania terminu 30-dniowego, liczonego od dnia „wpływu sprzeciwu", gdy skarżący składa sprzeciw bezpośrednio do sądu (art. 64c § 3 p.p.s.a.) lub gdy organ przekazuje do sądu niepełne akta sprawy.

[1613] W innych systemach polskiego prawa procesowego, na tle przepisów nakazujących sądowi rozpoznanie sprawy w dacie liczonej od dnia wpływu środka prawnego, podobna wykładnia stała się ugruntowana i nie budzi kontrowersji; *vide* np. art. 737 zdanie pierwsze k.p.c.: „Wniosek o udzielenie zabezpieczenia podlega rozpoznaniu bezzwłocznie, nie później jednak niż w terminie tygodnia od dnia jego wpływu do sądu, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej". Przyjmuje się, że wskazany termin rozpoczyna swój bieg dopiero wówczas, gdy wniosek o zabezpieczenie został prawidłowo wniesiony, czyli jest wolny od braków (por. np. postanowienie SA w Białymstoku z 17.04.2012 r., I AS 3/12, OSAB 2012, nr 2-3, poz. 43-45; D. Zawistowski, *Komentarz do 737* [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom IV. Artykuły 730–1088*, red. T. Wiśniewski, Warszawa 2021, LEX, pkt 1; A. Jakubecki, *Komentarz do art. 737* [w:] J. Bodio, T. Demendecki, O. Marcewicz, P. Telenga, M. P. Wójcik, A. Jakubecki, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany. Tom II. Art. 730-1217*, LEX/el. 2019, pkt 3).

[1614] Zgodnie z art. 49 § 3 p.p.s.a.: „Pismo poprawione lub uzupełnione w terminie wywołuje skutki od dnia jego wniesienia".

[1615] Postanowienie NSA z 16.04.2024 r., II OPP 2/24, LEX nr 3708442.

[1616] A. Kabat [w:] B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, A. Kabat, *Prawo o postępowaniu…*, s. 292.

[1617] *Vide*: art. 127 § 1 i 2 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a.

[1618] Ewentualnie: inne orzeczenie kończące postępowanie w sprawie, czyli postępowanie o odrzuceniu sprzeciwu lub postanowienie o umorzeniu postępowania sądowoadministracyjnego.

[1619] Wyrok WSA w Krakowie z 26.11.2018 r., III SA/Kr 1096/18, LEX nr 2608034; wyrok NSA z 8.12.2021 r., II OSK 2564/21, LEX nr 3331383; postanowienia NSA z 9.09.2020 r., II OZ 579/20, LEX nr 3054965, z 28.08.2020 r., II OZ 541/20, LEX nr 3053846 i z 16.04.2024 r., II OPP 2/24, LEX nr 3708442;

[1620] Por. np. P. Kobylski, *Sprzeciw…,* s. 139; T. Woś, J.G. Firlus, *Sprzeciw*…, s. 87; P. Pietrasz, J. Jagielski, J. Piecha [w:] *Prawo o postępowaniu*…, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, s. 524; A. Kabat [w:] B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, A. Kabat, *Prawo o postępowaniu…,* s. 292; M.J. Czubkowska, J. Siemieniako, *Sprzeciw…*, s. 58.

bezskuteczności czynności procesowych sądu lub niedopuszczalności orzekania przez sąd[1621]. Należy równocześnie wskazać, że przepisy p.p.s.a. nie określają sankcji naruszenia przez sąd obowiązku w art. 64d § 1 p.p.s.a., co wpisuje się w generalną konkluzję B. Adamiak o braku bezpośrednich gwarancji prawnych przestrzegania przez sąd terminów ustawowych[1622]. Potwierdza to stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, który orzekł, że nierozpoznanie sprzeciwu w 30-dniowym terminie „samo przez się nie uzasadnia stwierdzenia przewlekłości postępowania" w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki[1623] (dalej: „u.s.n.p.s.")[1624]. Należy jednak uznać, że termin instrukcyjny stanowi wzorzec („wartość orientacyjną"[1625]). Przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności sprawy nierozpoznanie sprzeciwu – w braku okoliczności usprawiedliwiających – w terminie 30-dniowym powinno skutkować stwierdzeniem przewlekłości postępowania sądowoadministracyjnego i zastosowaniem sankcji określonych w przepisach u.s.n.p.s.

Określenie terminu art. 64d § 1 *in fine* p.p.s.a. zajmuje centralną pozycję w zakładanym przez ustawodawcę usprawnieniu postępowania. Jest to również ta cecha sprzeciwu, który czyni go dla skarżącego „atrakcyjnym"[1626]. Dotrzymaniu terminu podporządkowane są – w zasadzie – wszystkie modyfikacje stadium rozpoznawczego w postępowaniu ze sprzeciwu wprowadzane przepisami szczególnymi. Dotyczą one wyłączenia udziału uczestników (art. 64b § 3 p.p.s.a.), rozpoznania sprzeciwu na posiedzeniu niejawnym w składzie jednoosobowym (art. 64d *ab initio* p.p.s.a.), ograniczonego zakresu kognicji sądu w stadium rozpoznawczym i orzeczniczym (art. 64e i art. 151a § 1 i 2 p.p.s.a.). Początkowy sceptycyzm części doktryny względem realności i możliwości dochowania terminu przez sądy nie znalazł odzwierciedlenia w praktyce orzeczniczej[1627]. Termin rozpoznania sprzeciwu pozostaje w większości

[1621] A. Golęba [w:] *Postępowanie*…, red. H. Knysiak-Sudyka, s. 328-329. Nie można zgodzić się z poglądem wyrażonym w literaturze przez B. Stachurę, zgodnie z którym po upływie 30-dniowego terminu określonego w art. 64d § 1 p.p.s.a. niedopuszczalne jest rozpoznanie sprzeciwu na posiedzeniu niejawnym i konieczne staje się wyznaczenie rozprawy (por. *Idem*, *Sprzeciw*…, s. 6). Przepisy p.p.s.a. nie wskazują na taką konsekwencję prawną przekroczenia terminu. Wprowadzenie tego rodzaju sankcji kłóciłoby się z instrukcyjnego charakteru wskazanego terminu i byłoby niekorzystne dla stron, gdyż wiązałoby się z dłuższym oczekiwaniem na rozpoznanie sprzeciwu.
[1622] B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie*…, s. 557.
[1623] Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1725 z późn. zm.
[1624] Postanowienie NSA z 16.04.2024 r., II OPP 2/24, LEX nr 3708442.
[1625] P. Górecki, S. Stachowiak, P. Wiliński, *Komentarz do art. 2* [w:] P. Górecki, S. Stachowiak, P. Wiliński, *Skarga na przewlekłość postępowania przygotowawczego i sądowego. Komentarz*, Warszawa 2010, LEX, pkt 4.
[1626] Podobnie: M. Ciemiński, Ł. Piergies, *Instytucja sprzeciwu…*, s. 137.
[1627] T. Woś, J.G. Firlus, *Sprzeciw*…, s. 88.

przypadków zachowany[1628], a nawet w razie jego przekroczenia skarżący może liczyć na wyrok znacznie szybciej niż w sprawie ze skargi na decyzję rozpoznawanej na podstawie p.p.s.a.[1629]

Wyjątkowość normy określonej art. 64d § 1 p.p.s.a. polega nie tylko na tym, że termin 30-dniowy jest terminem relatywnie krótkim[1630]. Jest to zarazem jedyny przypadek w p.p.s.a. wskazania terminu rozpoznania sprawy sądowoadministracyjnej w myśl konstrukcji tzw. „prawa pierwszeństwa"[1631]. Poza art. 64d § 1 p.p.s.a. terminy rozpoznawania spraw sądowoadministracyjnych przewidują jedynie przepisy ustaw szczególnych[1632]. Wobec tego, T. Woś i J.G. Firlus ocenili, że regulacja art. 64d § 1 *in fine* p.p.s.a. narusza zasadę równości w dostępie do sądu, destabilizuje jego organizację i skutkuje globalną przewlekłością w innych sprawach[1633]. Istotnie – termin rozpoznania spraw ze sprzeciw może mieć niekorzystny wpływ na sprawność rozpoznania innych spraw sądowoadministracyjnych i pogłębia stan, który z odwołaniem do T. Bąkowskiego i M. Bogusza można określić zasadą „dwóch prędkości" w postępowaniu sądowoadministracyjnym[1634]. Mimo to, wprowadzenie terminu rozpoznania sprzeciwu jest usprawiedliwione z uwagi na specyfikę i cel sprzeciwu. Brak gwarancji, że spór sądowoadministracyjny o legalność decyzji kasacyjnej zakończy się szybciej niż ponowne postępowanie administracyjne, czyniłby prawo dostępu do sądu w sprawie kontroli decyzji z art. 138 § 2 k.p.a. zupełnie iluzorycznym. Dodatkowo trzeba zauważyć, że termin 30-dniowy dotyczy sprzeciwu rozpoznanego na posiedzeniu niejawnym i w składzie jednego sędziego, co częściowo zmniejsza ryzyko ujemnego wpływu na terminowość rozpoznawania innych spraw. W konsekwencji i mimo dostrzeżonych niedoskonałości, regulacja art. 64d § 1 *in fine* p.p.s.a. zasługuje na pozytywną ocenę.

[1628] M.J. Czubkowska, J. Siemieniako, *Sprzeciw…*, s. 58.
[1629] M. Ciemiński, Ł. Piergies, *Instytucja sprzeciwu*…, s. 137.
[1630] P. Kledzik, *Kilka uwag*…, s. 47.
[1631] Por. D. Gregorczyk [w:] *System prawa sądownictwa administracyjnego*…, s. 883; J.G. Firlus, T. Woś, *Sprzeciw*…, s. 87-88 wraz z powołaną tamże: B. Adamiak, *Zasada równego prawa do sądu administracyjnego w polskim prawie*, PS 2003, nr 7–8, s. 43-48.
[1632] Por. M. Wilbrandt-Gotowicz, *Sprzeciw…,* s. 107. Por również: art. 21 pkt 2 u.d.i.p., według którego skargą w sprawach rozpatrywanych w postępowaniach o udostępnienie informacji publicznej rozpatruje się w terminie 30 dni od dnia otrzymania akt wraz z odpowiedzią na skargę. Krótkie terminy rozpoznawania skarg przewidują tzw. specustawy (por. M. Bogusz, T. Bąkowski, *Zasada dwóch prędkości…*, Legalis).
[1633] J.G. Firlus, T. Woś, s. 87-88.
[1634] Por. na tle terminów szczególnych zawartych w specustaw: T. Bąkowski i M. Bogusz, *Zasada dwóch prędkości*…, Legalis oraz powołana tamże M. Stahl, *Przepisy ogólnego postępowania sądowoadministracyjnego a przepisy szczególne. Czy dekodyfikacja postępowania sądowoadministracyjnego* [w:] *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, red. Z. Kmieciak, W. Chróścielewski, Warszawa 2018, s. 305.

5.3.4. Ograniczenie zakresu podmiotowego postępowania wszczętego sprzeciwem od decyzji kasacyjnej

W systemie prawa sądownictwa administracyjnego można wyróżnić postępowania o klasycznym bądź rozszerzonym układzie podmiotowym[1635]. W układzie klasycznym – oprócz sądu administracyjnego – występują zgodnie z art. 32 p.p.s.a. dwie strony: skarżący oraz organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi. Jednak działalność administracji publicznej może oddziaływać nie tylko na indywidualny interes prawny skarżącego, ale również na indywidualne interesy prawne innych osób, a także na interes społeczny czy publiczny. W celu zapewnienia reprezentacji w postępowaniu sądowym wszystkich kategorii interesów, których dotyczy działalność administracji publicznej, przepisy p.p.s.a. przewidują rozszerzenie układu klasycznego. Celowi temu służą instytucje procesowe „uczestnika" przewidziane w p.p.s.a. w art. 33 (uczestnicy *sensu stricto*) i w art. 8 (uczestnicy *sensu largo*)[1636]. W myśl art. 12 p.p.s.a. uczestnik zajmuje – zasadniczo – pozycję procesową równą stronie[1637]. Ma przy tym pozycję samodzielną i niezależną od stron, posiada m. in. uprawnienie do przedstawienia własnego stanowiska, które może być zbieżne lub rozbieżne od stanowiska skarżącego lub organu a także do składania środków zaskarżenia[1638].

Koncepcja „uczestników" w p.p.s.a. nie jest jednolita, lecz obejmuje zróżnicowane kategorie podmiotów[1639]. Należy wyróżnić uczestników obligatoryjnych, którzy brali udział w postępowaniu administracyjnym i posiadają interes prawny, ale nie wnieśli skargi i którzy z mocy prawa uczestniczą w postępowaniu sądowym (art. 33 § 1 p.p.s.a.), a także uczestników fakultatywnych, których udział wymaga zgodnie z art. 33 § 2 p.p.s.a. ich zgłoszenia podlegającego ocenie sądu. Do uczestników fakultatywnych należą: a) osoba, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym, jeżeli wynik tego postępowania dotyczy jej interesu prawnego (art. 33 § 2 zd. 1 *in principio* p.p.s.a), b) organizacja społeczna, o której mowa w art. 25 § 4 p.p.s.a., w sprawach innych osób, jeżeli sprawa dotyczy zakresu jej statutowej

[1635] P. Janiak, *Uczestnicy postępowania sądowoadministracyjnego*, Warszawa 2021, s. 107-138.
[1636] Por. *Ibidem*…, s. 1-19; A. Golęba [w:] *Postępowanie*…, red. H. Knysiak-Sudyka, s. 281; W. Chróścielewski, *Strony i uczestnicy*…, s. 39.
[1637] Od tej zasady występują jednak wyjątki: niektóre uprawnienia lub obowiązki zastrzeżone są wyłącznie dla stron, a pozycja procesowa poszczególnych kategorii uczestników także nie jest identyczna; por. J. Jaworski [w:] *Postępowanie*…, red. M. Jaśkowska, s. 148; W. Chróścielewski [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie*…, s. 535-536; W. Chróścielewski, *Strony i uczestnicy*.., s. 40-41.
[1638] Por. np. M. Romańska, *Komentarz do art. 33* [w:] *Prawo o postępowaniu…*, red. T. Woś, LEX, pkt 11.
[1639] J. Jaworski [w:] *Postępowanie*…., red. M. Jaśkowska, s. 145-146; H. Knysiak-Sudyka [w:] *Postępowanie*…, red. T. Woś, s. 227-228; A. Golęba [w:] *Postępowanie*…, red. H. Knysiak-Sudyka, s. 282-283;

działalności (art. 33 § 2 zd. 1 *in fine* w zw. z art. 9 p.p.s.a.), c) podmiot wskazany w art. 33 § 1a p.p.s.a.[1640] Legitymacja procesowa uczestników wymienionych w art. 33 § 1, § 1a i § 2 *in principio* p.p.s.a. opiera się na kryterium interesu prawnego (*ergo*: indywidualnego), zaś udział organizacji społecznej – na kryterium interesu społecznego[1641]. Uczestnikami fakultatywnymi są też podmioty wymienione w art. 8 p.p.s.a.: prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka i Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców[1642]. Ich legitymacja procesowa jest oparta na kryterium interesu publicznego w zakresie powierzonych im zadań, które wymienia w art. 8 p.p.s.a.[1643]

Postępowanie ze sprzeciwu wpisuje się, zasadniczo, w klasyczny układ podmiotowy postępowania sądowoadministracyjnego. Oprócz sądu administracyjnego podmiotami stosunku sądowoadministracyjnego nawiązanego wniesieniem sprzeciwu są dwie strony: skarżący, czyli strona niezadowolona z treści decyzji kasacyjnej, oraz organ administracji publicznej, który wydał zaskarżoną decyzję kasatoryjną (art. 32 p.p.s.a.)[1644].

Klasyczny układ podmiotowy postępowania ze sprzeciwu może zostać rozszerzony o podmioty wymienione w art. 8 p.p.s.a., ponieważ zastosowanie tego przepisu nie zostało wyłączone ani w art. 64b § 3, ani w innym przepisie p.p.s.a.[1645] Zakres stosowania jest określony w art. 8 p.p.s.a. szeroko: umożliwia prokuratorowi, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Rzecznikowi Praw Dziecka i Rzecznikowi Małych i Średnich Przedsiębiorców wzięcie udziału w „każdym postępowaniu" – *ergo*, także w postępowaniu ze sprzeciwu. Podmioty wskazane w art. 8 p.p.s.a. samodzielnie dokonują oceny, czy *in casu* w postępowaniu ze sprzeciwu wystąpiły określone w tym przepisie przesłanki ich udziału w sprawie. Ocena ta nie podlega kontroli sądu ani wydania przez postanowienia sąd w przedmiocie dopuszczenia

[1640] W przypadku uczestników, do których odnosi się art. 33 § 1 i 1a p.p.s.a., inaczej niż w przypadku uczestników z art. 33 § 2 p.p.s.a., nie jest wymagane wydanie postanowienia o ich dopuszczeniu do udziale w sprawie. Zgodnie z art. 33 § 1a p.p.s.a.: „Jeżeli przepis szczególny przewiduje, że strony postępowania przed organem administracji publicznej są zawiadamiane o aktach lub innych czynnościach tego organu przez obwieszczenie lub w inny sposób publicznego ogłaszania, osoba, która brała udział w postępowaniu i nie wniosła skargi, a wynik postępowania sądowego dotyczy jej interesu prawnego, jest uczestnikiem tego postępowania na prawach strony, jeżeli przed rozpoczęciem rozprawy złoży wniosek o przystąpienie do postępowania". Przepis art. 33 § 1b p.p.s.a. stanowi: „Jeżeli wynik postępowania sądowego nie dotyczy interesu prawnego osób, o których mowa w § 1 i 1a, a żądają one dopuszczenia do udziału w postępowaniu, sąd wydaje na posiedzeniu niejawnym postanowienie o odmowie dopuszczenia do udziału w sprawie. Na postanowienie przysługuje zażalenie".

[1641] Zagadnienia interesu prawnego i legitymacji opartej na interesie społecznym zostały omówione w podrozdziale 3.3 w rozdziale trzecim.

[1642] H. Knysiak-Sudyka [w:] *Postępowanie*…, red. T. Woś, s. 228; A. Golęba [w:] *Postępowanie*…, red. H. Knysiak-Sudyka, s. 284.

[1643] Por. podrozdziały 3.1 i 3.3 rozdziału trzeciego.

[1644] Por. np. postanowienie NSA z 22.02.2018 r., II GSK 179/18, LEX nr 2478947.

[1645] Por. np. wyrok WSA w Warszawie z 14.09.2018 r., II SA/Wa 1463/18, LEX nr 2775109; wyrok WSA w Szczecinie z 5.12.2019 r., I SA/Sz 829/19, LEX nr 2768414; P. Pietrasz, J. Jagielski, J. Piecha [w:] *Prawo o postępowaniu*…, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, s. 508.

do udziału w sprawie[1646]. Ponadto, należy przyjąć, że w związku z mającym zastosowanie w postępowaniu ze sprzeciwu art. 8 p.p.s.a., udział w nim mogą zgłosić podmioty, którym ustawy szczególne przyznają prawo udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym na prawach przysługujących prokuratorowi[1647].

W świetle jednoznacznej normy art. 64b § 3 p.p.s.a. klasyczny układ podmiotowy postępowania ze sprzeciwu nie może jednak zostać rozszerzony o uczestników wskazanych w art. 33 p.p.s.a., co dotyczy wszystkich uczestników wskazanych w tym przepisie, czyli zarówno organizacji społecznych, jak i podmiotów, których interesu prawnego dotyczy postępowanie[1648]. Rozwiązanie zawarte w art. 64b § 3 p.p.s.a. budzi szczególne kontrowersje, gdy w postępowaniu administracyjnym biorą udział strony o sprzecznych interesach, a sąd rozstrzygałby o tych sprzecznych interesach na niekorzyść i *in absentia* strony, która nie wniosła sprzeciwu[1649]. Strona, która żądała wydania decyzji kasacyjnej i jej nie zaskarżyła sprzeciwem, nie może bronić zasadności tego rozstrzygnięcia przed sądem[1650]. Strona niewnosząca sprzeciwu nie ma prawa podejmowania żadnych czynności przed sądem, w tym nie może składać pism czy środków zaskarżenia. Co więcej, strona ta może pozostawać nawet nieświadoma zaskarżenia decyzji kasacyjnej, gdyż brakuje wyraźnej podstawy prawnej nakazującej sądowi lub organowi informowanie stron, które nie wniosły sprzeciwu, o jego przekazaniu do sądu i dalszych czynnościach w sprawie, w tym o zapadłym w sprawie orzeczeniu sądu[1651]. Wyłączenie zastosowania art. 33 p.p.s.a. obejmuje wszystkie stadia postępowania sądowoadministracyjnego[1652].

Wyłączenie zastosowania art. 33 p.p.s.a. powszechnie ocenia się jako cechę szczególną postępowania ze sprzeciwu[1653]. Wyjątkowość art. 64b § 3 p.p.s.a. polega na tym, że to jedyny przepis w p.p.s.a., który *explicite* wyłącza zastosowanie konstrukcji uczestnika i uniemożliwia udział w sprawie podmiotom, których interesu prawnego dotyczy wynik postępowania

[1646] Por. H. Knysiak-Sudyka [w:] *Postępowanie*…, red. T. Woś, s. 228; A. Golęba [w:] *Postępowanie*…, red. H. Knysiak-Sudyka, s. 284
[1647] Np. Organy Inspekcji Ochrony Środowiska, por. art. 16 ust. 3 pkt 2 uOIŚ.
[1648] Por. m. in. postanowienie NSA z 13.02.2018 r., II OZ 103/18, LEX nr 2443675; wyrok NSA z 26.04.2023 r., II OSK 568/23, LEX nr 3559194.
[1649] P. Pietrasz, J. Jagielski, J. Piecha [w:] *Prawo o postępowaniu*…, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, s. 506-507.
[1650] P. Kledzik, *Kilka uwag*…, s. 48; M. Wilbrandt-Gotowicz, *Sprzeciw*…, s. 110, 114.
[1651] Por. postanowienie WSA w Rzeszowie z 8.04.2021 r., II SA/Rz 129/21, LEX nr 3158970; wyrok WSA w Kielcach z 10.12.2020 r., II SA/Ke 912/20, LEX nr 3109354; P. Kledzik, *Kilka uwag*…, s. 48.
[1652] W judykaturze stwierdzono, że wyłączenie zastosowanie art. 33 p.p.s.a. obejmuje także postępowanie w sprawie wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego ze sprzeciwu (postanowienie WSA w Warszawie z 8.06.2018 r., IV SA/Wa 366/18, LEX nr 2514192).
[1653] Por. np. M. Wilbrandt-Gotowicz, *Sprzeciw*…, s. 113; J. Piecha, *Sprzeciw*…, s. 155; M.J. Czubkowska, J. Siemieniako*, Sprzeciw…,* s. 56; .

sądowego[1654]. Celem art. 64b § 3 p.p.s.a. jest, podobnie jak innych rozwiązań charakteryzujących konstrukcję prawną sprzeciwu, przyspieszenie postępowania[1655]. Wyłączenie stosowania art. 33 p.p.s.a. upraszcza postępowanie oraz usprawnia i ułatwia pracę sądu urealniając szanse dochowania terminu rozpoznania sprzeciwu określonego w art. 64d § 1 p.p.s.a.[1656]

Regulacja art. 64b § 3 p.p.s.a. budzi w literaturze liczne wątpliwości konstytucyjne, zwłaszcza co do zgodności z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w zakresie, w jakim wyłącza prawo do udziału w postępowaniu sądowym osób, których interesu prawnego dotyczy wynik sprawy[1657]. Odniesienie się do wskazanego zagadnienia wymaga jednakże w pierwszej kolejności ustalenia, czy konstytucyjny standard prawa do sądu obejmuje wyłącznie prawo jednostki do wszczęcia postępowania (ujęcie wąskie), czy także prawo jednostki do udziału w postępowaniu wszczętym z inicjatywy innego podmiotu, a dotyczącym jej sytuacji prawnej (ujęcie szerokie)[1658]. W systemie postępowania sądowoadministracyjnego słusznie przeważa

[1654] Także w postępowaniach ze skargi na określone formy działalności publicznej judykatura niekiedy ogranicza dopuszczalność udziału w postępowaniu uczestników określonych w art. 33 p.p.s.a., przy czym nie jest to – jak w przypadku art. 64b § 3 p.p.s.a. – wynik wyraźnej decyzji ustawodawcy, lecz interpretacji art. 33 p.p.s.a., np. w sprawie ze skargi na akt prawa miejscowego wnoszoną w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. (por. postanowienie NSA z 18.01.2017 r., II OZ 7/17, LEX nr 2197404; por. jednak postanowienie NSA z 27.05.2014 r., II OZ 442/14, LEX nr 1562113), w sprawie ze skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody (postanowienia NSA z 15.12.2020 r., II OZ 1087/20, LEX nr 3394036, z 21.04.2022 r., II GZ 99/22, LEX nr 3346473, z 13.04.2021 r., I OSK 1028/20, LEX nr 3195317; odmiennie: wyroki NSA z 25.01.2010 r., I OSK 1266/09, LEX nr 580154 i z 27.02.2009 r., I OSK 660/08, LEX nr 518489), w sprawach ze skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania (por. wyrok NSA z 7.07.2016 r., I OSK 3389/15, LEX nr 2100712; wyrok WSA w Warszawie z 12.12.2019 r., VIII SAB/Wa 37/19, LEX nr 3038301).

[1655] B. Dauter [w:] B. Dauter, A. Kozłowska-Dauter, *Metodyka pracy*…, s. 156; postanowienie NSA z 14.11.2023 r., I OZ 499/23, LEX nr 3624671; wyrok NSA z 18.07.2024 r., II OSK 1272/24, LEX nr 3765527; postanowienie NSA z 18.10.2018 r., II OZ 960/18, LEX nr 2582333.

[1656] Na sądzie nie spoczywa obowiązek ustalania kręgu uczestników obligatoryjnych (art. 33 § 1 i 1a p.p.s.a.), doręczenia pism innym podmiotom niż skarżący lub organ, znacząco zawęża się krąg podmiotów legitymowanych do zaskarżania orzeczeń, itd.; por. M. Wilbrandt-Gotowicz, *Sprzeciw*…, s. 109-110.

[1657] W. Piątek, *Glosa do wyroku WSA z dnia 20 lutego 2018 r., II SA/Bk 940/17*, OSP 2019, nr 10, poz. 102; T. Woś, J.G. Firlus, *Sprzeciw*…, s. 89; M. Ciemiński, Ł. Piergies, *Instytucja sprzeciwu*…, s. 143; W. Kręcisz, *Instytucja sprzeciwu*…, s. 43-44; P. Daniel, *Glosa do wyroku NSA z dnia 7 czerwca 2018 r., II OSK 1319/18*, OSP 2019, nr 4, poz. 42. Podnosi się także, że art. 64b § 3 p.p.s.a. godzi w zasadę równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji (tak: E. Jankiewicz i S. Juszczak, *Sprzeciw…*, s. 79).

[1658] Przykładowo, ujęcie szerokie jest reprezentowane w odniesieniu do instytucji procesowych w postępowaniu cywilnym, które dotyczą umożliwienia udziału w sprawie osobom, których sfery prawnej dotyczy postępowanie cywilne, por. np. uchwała SN z 9.01.1996 r., III CZP 152/95, OSNC 1996, nr 4, poz. 52 i R. Kos, *Glosa do postanowienia SN z dnia 18 października 2012 r., V CZ 37/12*, „Glosa" 2015, nr 2, s. 56 i art. 76 k.p.c., zgodnie z którym: „Kto ma interes prawny w tym, aby sprawa została rozstrzygnięta na korzyść jednej ze stron, może w każdym stanie sprawy aż do zamknięcia rozprawy w drugiej instancji przystąpić do tej strony (interwencja uboczna)"; por. także art. 510 § 1 k.p.c.: „Zainteresowanym w sprawie jest każdy, czyich praw dotyczy wynik postępowania, może on wziąć udział w każdym stanie sprawy aż do zakończenia postępowania w drugiej instancji. Jeżeli weźmie udział, staje się uczestnikiem. Na odmowę dopuszczenia do wzięcia udziału w sprawie przysługuje zażalenie" (P. Telenga, *Komentarz do art. 510* [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do wybranych przepisów nowelizacji 2019*, red. A. Jakubecki, LEX/el. 2019; postanowienie SN z 21.05.2002 r., III CKN 948/00, OSNC 2003, nr 5, poz. 68).

ujęcie szerokie[1659]. Podzielając je, należy uznać, że regulacja art. 64b § 3 p.p.s.a. narusza art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Przepisy ustawowe nie mogą bowiem kształtować postępowania w taki sposób, aby jednostki, których interesu prawnego dotyczy jego wynik, nie miały prawa wzięcia w nim udziału. Zasada sprawiedliwości proceduralnej (art. 2 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) wymaga ukształtowania postępowania sądowego tak, aby zagwarantować jednostce prawo do sądu w każdej sprawie, której wynik dotyczy jej interesu prawnego, a zwłaszcza: zapewnić tej jednostce prawo do bycia wysłuchanym[1660]. *De lege ferenda* należy postulować nowelizację art. 64b § 3 p.p.s.a., tak aby zapewnić udział w postępowaniu ze sprzeciwu co najmniej tym osobom, które nie wniosły sprzeciwu, a których interesu prawnego dotyczy wynik postępowania sądowego[1661]. Słuszny kierunek zmian wyznaczyli T. Woś i J.G. Firlus, którzy zaproponowali, aby podmioty ubiegające się o prawo udziału w postępowaniu, były uprawnione do złożenia w tym zakresie wniosku w krótkim zawitym terminie procesowym[1662]. Po nabyciu przez te podmioty statusu uczestnika należałoby do nich stosować odpowiednio przepisy o stronie, zgodnie z art. 12 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a., co umożliwiałoby m. in. zajęcie stanowiska wobec sprzeciwu i legitymację do wnoszenia środków odwoławczych od orzeczeń wydanych przez wojewódzki sąd administracyjny[1663].

W judykaturze przeważa bardziej kompromisowe stanowisko, które nie neguje *a limine* zgodności art. 64b § 3 p.p.s.a. z Konstytucją RP. Przyjmuje się, że wymóg niesprzeczności z Konstytucją RP wymaga takiej interpretacji art. 64e i art. 151a § 1 i 2 p.p.s.a., zgodnie z którą

[1659] W szerokie ujęcie wpisują się poglądy kontestujące zgodność 64b § 3 p.p.s.a. z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP i wiążące koncepcję uczestnika (art. 33 p.p.s.a.) z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP (tak np. wyrok NSA z 13.10.2009 r., II FSK 756/08, LEX nr 1164446; wyrok NSA z 29.11.2011 r., II GSK 1230/10, LEX nr 1151584; postanowienie NSA z 28.11.2005 r., II FZ 730/05, LEX nr 850115; W. Chróścielewski [w:] *System Prawa Administracyjnego. Tom 10…,* s. 259; J. Polanowski, *Uczestnicy wielopodmiotowych postępowań sądowoadministracyjnych*, PPA 2020, nr 3, s. 125 – 141; I. Gontarz, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 27 czerwca 2017 r., II GZ 466/17*, OSP 2020, nr 2, poz. 18). Ujęcie wąskie reprezentują B. Adamiak i P. Janiak, który przeprowadził gruntowną analizę poglądów judykatury i doktrynie na ten temat, (por. P. Janiak, *Uczestnicy*…, s. 107-117 wraz z powołaną tamże: B. Adamiak, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 207).

[1660] Na temat koncepcji sprawiedliwości proceduralnej por. podrozdział 1.5 w rozdziale pierwszym.

[1661] Zapewnienie uczestnictwa organizacjom społecznym „w sprawach innych osób" (*vide*: art. 33 § 2 p.p.s.a) nie wydaje się niezbędne dla zapewnienia zgodności p.p.s.a. z Konstytucją RP w analizowanym zakresie. Przepis art. 45 ust. 1 Konstytucji RP zapewnia prawo do sądu w sprawie, która dotyczy indywidualnej sfery prawnej jednostki, a nie w sprawie cudzej (por. J. Polanowski, *Uczestnicy*…, s. 124). Odmienne stanowisko zajęli P. Pietrasz, J. Jagielski i J. Piecha, zdaniem których „wyłączenie możliwości udziału w postępowaniu sądowym organizacji społecznych jako uczestników postępowania godzi w zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zasadę prawa do sądu" (P. Pietrasz, J. Jagielski i J. Piecha [w:] *Prawo o postępowaniu*…, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, s. 508; por. też: E. Jankiewicz, S. Juszczak, *Sprzeciw*…, s. 80).

[1662] T. Woś, J.G. Firlus, *Sprzeciw*…, s. 89; tak też: E. Jankiewicz, S. Juszczak, *Sprzeciw*…, s. 80.

[1663] Zdaniem M. Ciemińskiego i Ł. Piergiesa, wątpliwości konstytucyjne powinno rozwiać przyznanie co najmniej osobom, które brały udział w postępowaniu administracyjnym i w których interesie leży oddalenie sprzeciwu, prawa do wniesienia odpowiedzi na sprzeciw w określonym terminie zawitym (por. M. Ciemiński, Ł. Piergies, *Instytucja sprzeciwu…*, s. 140).

zakres rozpoznania i orzekania 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[1664]. Równocześnie za niedopuszczalne uznaje się sformułowanie w wyroku określonych ocen materialnoprawnych niekorzystnych dla strony postępowania administracyjnego innej niż wnosząca sprzeciw[1665], a także przesądzenie przez sąd w postępowaniu ze sprzeciwu o sposobie załatwienia sprawy administracyjnej bez udziału wszystkich stron postępowania administracyjnego[1666]. *De lege lata*, w związku z obowiązywaniem art. 64b § 3 p.p.s.a., są to słuszne dyrektywy rozpoznania i orzekania w sprawie ze sprzeciwu, ale nie są wystarczające dla całkowitego usunięcia stanu sprzeczności regulacji prawnej sprzeciwu z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Standard konstytucyjny narusza sam fakt, że postępowanie sądowe toczy się *in absentia* jednostki w sprawie, która dotyczy interesu prawnego tej jednostki, a nie to, że sąd w sprawie przesądzi lub nie przesądzi o kierunku rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej i czy oceny materialnoprawne sądu będą podlegać ocenie jako korzystne lub niekorzystne dla strony, która nie wniosła sprzeciwu.

[1664] Wyrok WSA w Poznaniu z 10.05.2018 r., II SA/Po 1152/17, LEX nr 2493211; wyrok NSA z 7.06.2018 r., II OSK 1319/18 z glosą P. Daniela, OSP 2019, nr 4, poz. 42; wyrok WSA w Krakowie z 28.06.2019 r., II SA/Kr 640/19, LEX nr 2713381; wyrok WSA w Poznaniu z 2.08.2018 r., II SA/Po 343/18, LEX nr 2551791; postanowienie NSA z 18.10.2018 r., II OZ 960/18, LEX nr 2582333; wyrok NSA z 25.05.2021 r., III OSK 4585/21, LEX nr 3197364; postanowienie NSA z 18.10.2018 r., II OZ 960/18, LEX nr 2582333; wyrok NSA z 24.05.2019 r., II OSK 1215/19, LEX nr 2713868; wyrok NSA z 5.11.2019 r., II OSK 3238/19, LEX nr 2737292; wyrok WSA w Krakowie z 27.11.2019 r., II SA/Kr 1214/19, LEX nr 2748956; wyrok NSA z 2.12.2020 r., II OSK 2878/20, LEX nr 3097548; wyrok NSA z 9.11.2021 r., II OSK 2312/21, LEX nr 3350007; wyrok WSA w Gdańsku z 30.03.2023 r., II SA/Gd 9/23, LEX nr 3520966; wyrok WSA w Warszawie z 16.03.2021 r., IV SA/Wa 42/21, LEX nr 3179168; wyrok NSA z 9.11.2021 r., II OSK 2311/21, LEX nr 3336291; wyrok NSA z 16.12.2020 r., II OSK 3076/20, LEX nr 3173739; wyrok NSA z 8.02.2023 r., II OSK 7/23, LEX nr 3598622; wyrok NSA z 11.12.2020 r., I OSK 2385/20, LEX nr 3179661; wyrok NSA z 9.01.2023 r., II OSK 2566/22, LEX nr 3486107; wyrok NSA z 26.04.2021 r., I OSK 611/21, LEX nr 3170889; wyrok WSA w Poznaniu z 14.09.2021 r., IV SA/Po 569/21, LEX nr 3310685; wyrok WSA w Gdańsku z 10.01.2024 r., II SA/Gd 1091/23, LEX nr 3668145; wyroki NSA z 3.12.2024 r., II OSK 2553/24, LEX nr 3790932, z 21.08.2018 r., II OSK 2182/18, CBOSA, z 7.12.2017 r., II OSK 3011/17, CBOSA, z 27.08.2018 r., II OSK 2226/18, CBOSA, z 18.10.2018 r., I OSK 3632/18, CBOSA, z 5.09.2019 r., II OSK 2222/19, CBOSA, z 21.10.2020 r., II OSK 2530/20, CBOSA, z 18.12.2020 r., I OSK 2384/20, LEX nr 3130238.

[1665] Wyrok WSA w Warszawie z 8.05.2019 r., IV SA/Wa 823/19, LEX nr 3087206. W szczególności sąd administracyjny nie jest uprawniony do rozpoznania zarzutów sprzeciwów obliczonych na kwestionowanie w sprzeciwie statusu strony podmiotu, który nie wniósł sprzeciwu i wobec regulacji art. 64b § 3 p.p.s.a. nie ma możliwości obrony swojego interesu (por. np. wyrok WSA w Kielcach z 20.03.2024 r., II SA/Ke 53/24, LEX nr 3710337).

[1666] Jak zasadnie podkreślił W. Piątek, art. 64b § 3 p.p.s.a. powinien stanowić „dodatkowy bodziec powstrzymujący sąd administracyjny od wypowiadania poglądów rzutujących na rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej" (W. Piątek, *Glosa do wyroku WSA z dnia 20 lutego 2018 r., II SA/Bk 940/17*…, poz. 102); por. również: wyrok WSA w Krakowie z 10.09.2018 r., II SA/Kr 978/18, LEX nr 2581422; wyrok WSA w Gliwicach z 20.03.2019 r., II SA/Gl 183/19, LEX nr 2652656.

Poczynione rozważania należy uzupełnić o spostrzeżenie, że przepisy p.p.s.a. nie regulują wprost formy, jaką powinna przybrać reakcja sądu administracyjnego na żądanie dopuszczenia do udziału w sprawie ze sprzeciwu w charakterze uczestnika[1667]. T. Woś i J.G. Firlus uznali, że wniosek o przystąpienie do postępowania jest „niedopuszczalny z mocy ustawy, *ergo* bezskuteczny", co ma – zdaniem Autorów – zwalniać sąd z obowiązku wydania postanowienia o odmowie dopuszczenia do udziału w sprawie[1668]. Judykatura stwierdziła jednak, że sąd nie może pozostawić wniosku bez rozpoznania[1669]. Wniosek o dopuszczenie do udziału w sprawie ze sprzeciwu powinien zostać rozpoznany przez sąd, przy czym wykształciły się różne praktyki dotyczące formy, w jakiej należy go rozpoznać. Pogląd mniejszościowy zakłada, że w analizowanej sytuacji sąd powinien wydać postanowienie o odmowie dopuszczenia do udziału w postępowaniu[1670]. Niemniej, przeciwko tej praktyce przemawia wyraźna treść przepisu w art. 64b § 3 p.p.s.a., który wyłącza zastosowanie art. 33 p.p.s.a. *in toto* – a zatem także w zakresie § 1b tego artykułu, który upoważnia sąd do wydania postanowienia odmownego[1671]. Dodatkowym problemem, natury funkcjonalnej, jest okoliczność, że postanowienie określone w art. 33 § 1b p.p.s.a. podlega zaskarżeniu zażaleniem, co może doprowadzić do obstrukcji postępowania. W obliczu powyższych wad, przeważa pogląd opowiadający się nie za odmową, lecz za odrzuceniem wniosku niezaskarżalnym postanowieniem[1672]. W ten sposób ograniczeniu podlega ryzyko przedłużenia postępowania, ale i ta praktyka nie jest obarczona poważną wadą jurydyczną: brakuje wyraźnej podstawy ustawowej do „odrzucenia" przedmiotowego wniosku[1673]. Rozwiązanie tych kwestii wymaga interwencji ustawodawcy, co jednak jest problemem wtórnym wobec podniesionych wcześniej uwag o niezgodności art. 64b § 3 p.p.s.a. z Konstytucją RP.

[1667] M. Wilbrandt-Gotowicz, *Sprzeciw*…, s. 110.
[1668] T. Woś, J.G. Firlus, *Sprzeciw*…, s. 88-89.
[1669] Postanowienie NSA z 18.10.2018 r., II OZ 960/18, LEX nr 2582333.
[1670] Tak np. postanowienie WSA we Wrocławiu z 24.05.2021 r., II SA/Wr 142/21, LEX nr 3210647; postanowienie WSA w Gdańsku z 13.04.2018 r., II SA/Gd 95/18, LEX nr 2473191; postanowienie WSA w Poznaniu z 21.11.2017 r., II SA/Po 706/17, LEX nr 2400533; por. również: I. Gontarz, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 27 czerwca 2017 r., II GZ 466/17*…, poz. 18.
[1671] Postanowienie NSA z 18.10.2018 r., II OZ 960/18, LEX nr 2582333.
[1672] Postanowienie WSA w Białymstoku z 14.11.2017 r., II SA/Bk 719/17, LEX nr 2392488; postanowienie WSA w Warszawie z 18.09.2024 r., VII SA/Wa 2198/23, LEX nr 3774350; postanowienie WSA w Białymstoku z 9.10.2019 r., II SA/Bk 561/19, LEX nr 2726451; postanowienie NSA z 18.10.2018 r., II OZ 960/18, LEX nr 2582333; postanowienie NSA z 22.08.2023 r., II OSK 1454/23, LEX nr 3604772; por. również: J. Polanowski, *Uczestnicy*…, s. 127; M.J. Czubkowska, J. Siemieniako, *Sprzeciw*…, s. 63.
[1673] Zastosowanie art. 58 § 1 pkt 6 w zw. z art. 64 § 3 p.p.s.a jest wątpliwe, skoro ten drugi przepis dotyczy wniosków o wszczęcie postępowania sądowoadministracyjnego, a nie – wniosków w sprawach incydentalnych, do których należy orzekanie w sprawie wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu w charakterze uczestnika (postanowienie WSA w Poznaniu z 21.11.2017 r., II SA/Po 706/17, LEX nr 2400533). Celnie skwitowano w doktrynie, że w omawianym przypadku odpowiednie zastosowanie art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. jest „wymuszone" brakiem właściwej regulacji prawnej (I. Gontarz, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 27 czerwca 2017 r., II GZ 466/17*…, poz. 18).

5.3.5. Zakres rozpoznania sprzeciwu od decyzji kasacyjnej

Rozpoznanie sprawy sądowoadministracyjnej ze sprzeciwu – tak, jak sprawy wywołanej skargą – następuje według weryfikacyjnego modelu stosowania prawa. W tym modelu sąd administracyjny sąd nie stosuje norm prawnych w taki sposób, w jaki uczynił lub powinien to uczynić organ w sprawie administracyjnej, lecz ocenia (kontroluje) prawidłowość zastosowania lub niezastosowania tych norm prawnych przez organ. Z modelem weryfikacyjnym wiąże się kasacyjny (a nie merytoryczny) model kompetencji orzeczniczych[1674].

Model weryfikacyjny stosowania prawa wymaga rozróżnienia i zidentyfikowania dwojakiego typu norm prawnych: 1) norm odniesienia, które wyprowadza się z przepisów regulujących zakres kognicji, czyli zakres, kryteria i zasady kontroli działania sądu, zawartych przede wszystkim w p.p.s.a., 2) norm dopełnienia, które obejmują szeroko rozumianą podstawę prawną kontrolowanego działania organu i które wynikają z przepisów prawa administracyjnego materialnego, procesowego i ustrojowego[1675]. Normy dopełnienia, po ich skonkretyzowaniu przez sąd na podstawie norm odniesienia, tworzą wzorzec kontroli w danej sprawie sądowoadministracyjnej[1676].

W pierwszej kolejności należy ustalić, jakie normy odniesienia warunkują zakres kognicji sądu w sprawie ze sprzeciwu w aktualnym stanie prawnym[1677]. W przypadku skargi

---

[1674] Por. podrozdział 5.4.1.

[1675] Por. m. in. J. Borkowski, *Kontrola zgodności z prawem decyzji administracyjnych sprawowana przez Naczelny Sąd Administracyjny*, NP 1985, nr 9, s. 14-19 wraz z powołanym tamże: J. Wróblewski, *Zwroty stosunkowe – wypowiedzi o zgodności z normą*, ZNUŁ 1969, Nauki Humanistyczno-Społeczne, seria I, Prawo, z. 62, s. 3-8; M. Kamiński, *Legalnościowe oceny decyzji administracyjnej w działalności kontrolnej sądów administracyjnych*, PS 2008, nr 2, s. 61 i nast.; D. Gregorczyk, *Legalność jako kryterium…,* s. 365-376; W. Piątek, *Stosowanie prawa przez sąd administracyjny* [w:] *Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, LEX 2011; Z. Kmieciak, *Glosa do wyroku NSA z dnia 16 stycznia 2006 r., I OPS 4/05*, PiP 2006, nr 9, s. 124-128; M. Romańska, *Granice przedmiotowe skuteczności orzeczeń sądów administracyjnych co do istoty sprawy*, PPP 2010, nr 5, s. 30-31; A. Kabat, *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka w sprawach administracyjnych* [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa kontrola*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997, s. 231; uchwała NSA z 26.10.2009 r., I OPS 10/09, ONSAiWSA 2010, nr 1, poz. 1.

[1676] Por. np. M. Kamiński, *Konstruowanie wzorca legalności decyzji administracyjnej na podstawie prawa UE przez polskie sądy administracyjne, cz. I.*, EPS 2011, nr 4, s. 23.

[1677] W stanie prawnym sprzed nowelizacji z 2017 r. zakres kognicji sądu w sprawie ze skargi na decyzję kasatoryjną nie był odrębnie regulowany w p.p.s.a. Głoszone były wówczas zarówno poglądy o kontroli decyzji kasacyjnej przede wszystkim przez pryzmat przesłanek wymienionych w art. 138 § 2 k.p.a. (tak: wyrok WSA w Bydgoszczy z 8.04.2010 r., II SA/Bd 176/10, LEX nr 618410; wyrok WSA w Gdańsku z 27.05.2010 r., II SA/Gd 65/10, LEX nr 664520; wyrok WSA w Warszawie z 18.11.2008 r., VII SA/Wa 1445/08, LEX nr 548571; wyrok WSA w Krakowie z 16.09.2011 r., II SA/Kr 552/11, LEX nr 1086148), jak i dopuszczające dokonywanie przez sąd ocen w pozostałym zakresie, również materialnoprawnym (tak: wyrok NSA z 22.05.2014 r., I OSK 2891/12, LEX nr 2005792; wyrok NSA z 26.02.2015 r., I OSK 2731/13, LEX nr 2086862; wyrok NSA z 19.04.2013 r., II OSK 2596/11, LEX nr 1337397; A. Józefowicz, *Skarga…*, s. 341-342).

jej zakres rozpoznania definiują w p.p.s.a. przede wszystkim przepisy ogólne zawarte w art. 134 § 1 p.p.s.a.: „Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a p.p.s.a.", a także w art. 135 p.p.s.a.[1678] W przypadku sprzeciwu należy wziąć pod uwagę regulację szczególną zawartą w rozdziale 3a działu trzeciego p.p.s.a., czyli w art. 64e p.p.s.a., zgodnie z którą rozpoznając sprzeciw od decyzji, sąd ocenia jedynie istnienie przesłanek do wydania decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a. Ponadto, przy określeniu zakresu rozpoznania sprzeciwu należy mieć na względzie art. 151a § 1 zd. 1 p.p.s.a., który stanowi, że sąd uwzględnia sprzeciw, jeżeli stwierdzi naruszenie art. 138 § 2 k.p.a. Zakres stadium rozpoznawczego trzeba bowiem ustalić tak, aby umożliwiał on sądowi realizację kompetencji orzeczniczych[1679].

Już *prima facie* należy zauważyć, że regulacje szczególne art. 64e w zw. z art. 151a § 1 p.p.s.a. kształtują zakres kognicji sądu w sprawie ze sprzeciwu odmiennie, niż czynią to regulacje ogólne w sprawie ze skargi (m. in. skargi na decyzję)[1680]. Ocenie sądu w postępowaniu ze skargi, w świetle art. 134 § 1 p.p.s.a., podlega całość szeroko rozumianej sprawy administracyjnej, nie tylko zaskarżona decyzja, lecz wszystkie wydane lub podjęte w granicach tej sprawy akty lub czynności[1681]. W sprawie ze sprzeciwu kognicja sądu nie obejmuje „całości" sprawy administracyjnej, lecz tylko ten jej aspekt („wycinek"), który regulacje art. 64e w zw. z art. 151a § 1 p.p.s.a. relatywizują do oceny, czy istniały przesłanki do wydania decyzji kasacyjnej i czy doszło naruszenia art. 138 § 2 k.p.a. Sprzeciw – w przeciwieństwie do skargi – nie wywołuje „kompleksowej kontroli" sprawy administracyjnej[1682]. W sprawie ze sprzeciwu kognicja sądu obejmuje – oprócz decyzji kasacyjnej – także inne akty czy czynności w sprawie, a w szczególności decyzję pierwszoinstancyjną, jednakże są one badane jedynie „kontekstowo" dla potrzeb ustalenia, czy istniały przesłanki do wydania decyzji kasacyjnej i czy doszło do naruszenia art. 138 § 2 k.p.a.

[1678] Por. K. Sobieralski, *Z problematyki postępowania rozpoznawczego przed sądem administracyjnym*, ST 2002, nr 7-8, s. 52; Z. Kmieciak, *Glosa do wyroku WSA z dnia 27 października 2004 r., II SA/Ka 2352/02*, OSP 2007, nr 3, poz. 25.
[1679] Por. T. Woś [w:] *Postępowanie*…, red. T. Woś, s. 395.
[1680] Por. wyrok WSA w Gliwicach z 10.10.2017 r., IV SA/Gl 643/17, LEX nr 2393110; wyrok NSA z 9.12.2021 r., II OSK 2650/21, LEX nr 3336131; wyrok NSA z 18.05.2022 r., II OSK 910/22, LEX nr 3363130; wyrok WSA w Olsztynie z 23.10.2017 r., II SA/Ol 790/17, LEX nr 2387754; wyrok NSA z 29.10.2024 r., I OSK 1994/24, LEX nr 3793085; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 23.10.2024 r., II SA/Go 466/24, LEX nr 3778387.
[1681] K. Sobieralski, *Rozpoznanie sprawy sądowoadministracyjnej*…, s. 189-280; M. *Kamiński*, *Zasady orzekania co do istoty sprawy sądowoadministracyjnej*, PPP 2015, nr 5, s. 22: H. Knysiak-Molczyk, *Glosa do wyroku NSA z dnia 28 września 2011 r., II OSK 1457/11*, OSP 2012, nr 11, s. 105. Por. także rozważania zawarte w podrozdziale 5.4.2 w kontekście art. 135 p.p.s.a.
[1682] K. Sobieralski, *Z problematyki postępowania rozpoznawczego…*, s. 52.

W pozostałym zakresie sąd nie bada innych aktów lub czynności wydanych w sprawie. Byłoby to nie tylko niedopuszczalne, ale i zbędne z perspektywy celów sprzeciwu wynikających art. 64e i art. 151a § 1 p.p.s.a.[1683] Należy w konsekwencji uznać, że zakres rozpoznania sprzeciwu został unormowany w przepisach p.p.s.a. odrębnie, co wyłącza – *a contrario* art. 64b § 1 p.p.s.a.[1684] – dopuszczalność sięgnięcia do odpowiedniego zastosowania przepisu o skardze z art. 134 § 1 *ab initio* p.p.s.a.

Powyższa konkluzja nie stoi na przeszkodzie temu, aby z mocy art. 64b § 1 p.p.s.a. odpowiednie zastosowanie w sprawie ze sprzeciwu znalazł art. 134 § 1 *in medio* p.p.s.a., wobec czego przy rozpoznaniu sprzeciwu sąd nie jest związany zarzutami i wnioskami sprzeciwu oraz powołaną podstawą prawną[1685]. Taki wniosek nie nasuwa wątpliwości, zważywszy, że sprzeciw stanowi niesformalizowane pismo procesowe i postawienie w nim zarzutów nie jest wymagane[1686]. Sąd powinien dokonać oceny istnienia przesłanek do wydania decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a., także w zakresie i pod kątem okoliczności niepowołanych w sprzeciwie, *ex officio*.

Norma prawna dekodowana z przepisu art. 64e p.p.s.a. zakreśla zarówno faktyczne, jak i prawne granice rozpoznania sprzeciwu. W powołanym przepisie ustawodawca podkreślił, że sąd ocenia, czy zaistniały przesłanki do wydania decyzji kasacyjnej, przy czym relewantny jest stan faktyczny i prawny w dacie orzekania przez organ odwoławczy– a nie w dacie rozpoznania sprzeciwu[1687]. Sąd weryfikuje, czy owe przesłanki wystąpiły w sensie obiektywnym, a nie tylko w subiektywnym wyobrażeniu organu odwoławczego wysłowionym w uzasadnieniu decyzji. Sąd nie może się ograniczyć do weryfikacji, czy organ formalnie przywołał w uzasadnieniu przesłanki wydania decyzji kasacyjnej. Rola sądu polega na wszechstronnym rozważeniu, czy formułowane przez organ przesłanki rzeczywiście wystąpiły, czy usprawiedliwiają obiektywnie zastosowanie art. 138 § 2 k.p.a., czy znajdują oparcie w aktach sprawy (zgodność ze stanem faktycznym) i w przepisach prawa (zgodność ze stanem prawnym).

[1683] Por. również rozważania dotyczące art. 135 p.p.s.a. zawarte w podrozdziale 5.4.2.

[1684] Podnosi się, że art. 64e p.p.s.a. stanowi *lex specialis* względem art. 134 § 1 p.p.s.a. (*lex generalis) – vide:* np. wyrok NSA z 22.02.2023 r., II OSK 114/23, LEX nr 3511001; wyrok NSA z 24.05.2019 r., II OSK 1215/19, LEX nr 2713868; wyrok NSA z 9.12.2020 r., II OSK 2864/20, LEX nr 3124405; wyrok NSA z 28.08.2024 r., II OSK 1387/24, LEX nr 3753110. To ujęcie nie jest jednak precyzyjne, ponieważ między przytoczonymi przepisami nie ma relacji podrzędności – nadrzędności (por. podrozdział 1.5 rozdziału pierwszego).

[1685] Por. np. wyrok WSA we Wrocławiu z 13.09.2018 r., IV SA/Wr 344/18, LEX nr 2613901; J. Smarż, *The extent*…, s. 277-278; P. Pietrasz, J. Jagielski, J. Piecha [w:] *Prawo o postępowaniu*…, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, s. 525.

[1686] Por. podrozdział 4.7.1 w rozdziale czwartym.

[1687] Por. na tle skargi: W. Dawidowicz, *Glosa do wyroku NSA z 28 maja 1982 r., SA/Wr 129/82*, OSPiKA 1983, z. 4, poz. 82.

Granice faktyczne rozpoznania sprzeciwu, na podstawie art. 64b § 1 w zw. z art. 133 § 1 p.p.s.a., wyznaczają akta postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego[1688]. Do tych drugich należą zwłaszcza sprzeciw i – o ile zostało złożone – pismo organu w odpowiedzi na sprzeciw. Wyjątkowo, sąd może dopuścić uzupełniający dowód z dokumentu na podstawie art. 64b § 1 w zw. 106 § 3 p.p.s.a., jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie[1689].

Dla ustalenia granic sprawy sądowoadministracyjnej kluczowe znaczenie ma treść zaskarżonej decyzji kasacyjnej, a ściślej mówiąc – treść jej uzasadnienia faktycznego i prawnego. Zagadnienie to można sprowadzić do dwóch aspektów: pozytywnego i negatywnego. Aspekt pozytywny oznacza, że weryfikacja zasadności orzekania kasacyjnego odbywa się w obrębie przesłanek, które wskazał organ odwoławczy w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji. Sąd powinien zweryfikować prawidłowość każdej okoliczności, która – w ocenie organu – wypełniała hipotezę normy z art. 138 § 2 k.p.a. Jeżeli organ odwoławczy wskazał na kilka powodów kasacji decyzji pierwszej instancji, to sąd powinien zbadać i ocenić wszystkie te powody, nawet jeżeli wystąpienie już jednego z nich potwierdza zasadność zastosowania art. 138 § 2 k.p.a. Aspekt negatywny oznacza, że sąd nie jest uprawniony do poszukiwania innych niż wynikające z decyzji, okoliczności, które mogłyby usprawiedliwiać zastosowanie art. 138 § 2 k.p.a.[1690] Sąd administracyjny powinien uwzględnić sprzeciw, gdy rozstrzygnięcie kasacyjne byłoby zasadne, ale z innych przyczyn niż wskazane w uzasadnieniu decyzji kasacyjnej[1691]. W weryfikacyjnym modelu stosowania prawa sąd nie jest władny zastępować organu w wykazywaniu przyczyn zastosowania art. 138 § 2 k.p.a., lecz kontroluje,

---

[1688] Wyrok NSA z 11.05.2021 r., III OSK 3627/21, LEX nr 3174966; por. na tle postępowania ze skargi: K. Radzikowski, *Orzekanie przez sąd administracyjny na podstawie akt sprawy*, ZNSA 2009, nr 2, s. 53; A. Bińczyk, M. Kopacz, *O znaczeniu akt sprawy dla wyniku sądowoadministracyjnej kontroli działalności administracji publicznej*, ZNSA 2013, nr 3, s. 125-126.

[1689] Postanowienie NSA z 25.04.2023 r., III OSK 527/23, LEX nr 3590707; wyrok WSA w Poznaniu z 29.04.2021 r., IV SA/Po 240/21, LEX nr 3174994; wyrok WSA w Poznaniu z 29.09.2020 r., IV SA/Po 1214/20, LEX nr 3081459; wyrok WSA w Szczecinie z 12.12.2019 r., II SA/Sz 966/19, LEX nr 2771709. Sąd nie może dokonywać oceny nowych dowodów, przedłożonych dopiero na etapie postępowania sądowego, jeżeli w postępowaniu administracyjnym biorą – poza skarżącym - udział także inne strony, które z uwagi na art. 64b § 3 p.p.s.a. nie biorą udziału w postępowaniu wszczętym sprzeciwem (por. wyrok WSA w Krakowie z 18.12.2019 r., II SA/Kr 1193/19, LEX nr 2774327). Na temat uzupełniającego postępowania dowodowego por. również m. in.: T. Furmanek, *Dopuszczenie dowodu uzupełniającego z dokumentu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi,* Łódź 2019, s. 150-188 [rozprawa doktorska niepublikowana], M. Karolak*, Odpowiednie stosowanie przepisów procedury cywilnej w postępowaniach dowodowych przed sądami administracyjnymi - ujęcie technicznoprawne,* ZNSA 2023, nr 4, s. 45-66; A. Hanusz*, Dowód z dokumentu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi,* PiP 2009, nr 2, s. 42-54.

[1690] Tak: wyrok WSA w Lublinie z 27.02.2020 r., II SA/Lu 7/20, LEX nr 3047032; odmiennie: wyrok NSA z 25.09.2018 r., II OSK 2304/18, LEX nr 2550648.

[1691] Tak też: wyrok WSA w Krakowie z 2.12.2021 r., II SA/Kr 1163/21, LEX nr 3286304; wyrok WSA w Lublinie z 27.02.2020 r., II SA/Lu 7/20, LEX nr 3047032; odmiennie: wyrok NSA z 29.09.2022 r., II OSK 1782/22, LEX nr 3416741.

czy wskazane przez organ przyczyny odpowiadają normie prawnej zakodowanej w tym przepisie[1692]. Nie jest też możliwa zmiana przez sąd decyzji kasacyjnej poprzez uzupełnienie jej uzasadnienia[1693]. W przepisach p.p.s.a. mających zastosowanie do rozpoznania sprzeciwu nie istnieje odpowiednik regulacji, według której środek zaskarżenia nie podlega uwzględnieniu, gdy zaskarżone orzeczenie – mimo błędnego uzasadnienia – odpowiada prawu[1694]. Ponadto, uzasadnienie wyroku oddalającego sprzeciw sporządza się jedynie na wniosek strony, który może nie wpłynąć, a w jego braku w obrocie prawnym powstałoby mylne wyobrażenie, że kontrolowana decyzja została oceniona jako prawidłowa[1695]. Oddalenie sprzeciwu spowodowałoby z kolei, że błędne uzasadnienie decyzji przeniknie do ponownego postępowania administracyjnego i ostatecznie może doprowadzić do wadliwego rozstrzygnięcia sprawy[1696].

Granice prawne rozpoznania sprawy sądowoadministracyjnej, które zakreśla art. 64e p.p.s.a., doprecyzowują normę ogólną z art. 1 § 2 p.u.s.a. i pozostają względem niej komplementarne. Kontrola decyzji kasatoryjnej – jak kontrola innych form działalności administracji publicznej – jest sprawowana przez sąd pod względem zgodności z prawem, przy czym ową zgodność z prawem ustawodawca nakazuje odnosić „jedynie" do istnienia przesłanek do wydania wskazanej decyzji. Takie ujęcie nasuwa dwie konkluzje. Po pierwsze, kontrola sądowoadministracyjna decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a., podobnie jak kontrola innych decyzji administracyjnych jest sprawowana wyłącznie w oparciu o kryterium legalnościowe, a zastosowanie innych, pozaprawnych wzorców kontroli – jak słusznościowe – jest niedopuszczalne[1697]. Po drugie, kontrola sądu wywołana sprzeciwem jest zawężona względem normy ogólnej z art. 1 § 2 p.u.s.a., albowiem nie obejmuje wszystkich aspektów prawnych sprawy, lecz wyłącznie (*verba legis*: „jedynie") te, które dotyczą istnienia przesłanek wydania decyzji kasacyjnej. Okoliczności sprawy, które pozostają nieistotne z punktu widzenia oceny tych przesłanek, nie podlegają rozpoznaniu przez sąd, nawet wówczas, gdy zostały błędnie podniesione przez skarżącego w sprzeciwie.

[1692] Do instrumentów merytorycznego modelu sądownictwa administracyjnego zalicza się szwajcarską konstrukcję *Motivsubstitution*, zgodnie z którą orzeczenie sądu zastępuje zaskarżone uzasadnienie zarządzenia organów administracyjnym pomimo braku ingerencji w ich treści (por. P. Ostojski, *Skuteczna ochrona sądowa w świetle wyroku z dnia 29 lipca 2019 r., Alekszij Torubarov przeciwko Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, C-556/172*, „Nieruchomości@" 2019, nr 3, s. 64).
[1693] Postanowienie NSA z 14.10.2020 r., II OZ 804/20, LEX nr 3066347.
[1694] Por. art. 184 p.p.s.a.
[1695] Wyrok WSA w Krakowie z 2.12.2021 r., II SA/Kr 1163/21, LEX nr 3286304.
[1696] Wyrok WSA w Lublinie z 27.02.2020 r., II SA/Lu 7/20, LEX nr 3047032.
[1697] Wyrok WSA w Krakowie z 30.06.2021 r., II SA/Kr 1345/20, LEX nr 3214052.

W konsekwencji powyższych ustaleń należy przyjąć, że w stadium rozpoznawczym postępowania ze sprzeciwu normy odniesienia wynikają w szczególności z przepisów art. 64e p.p.s.a. oraz art. 133 i art. 134 § 1 *in medio* w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a., przy uwzględnieniu art. 1 § 2 p.u.s.a.[1698]

W dalszej kolejności nieodzowne jawi się określenie wzorca przeprowadzanej przez sąd kontroli, czyli rodzaju czy kategorii przepisów prawa, przez pryzmat których sąd – w granicach określonych w art. 64e p.p.s.a – ocenia legalność decyzji kasacyjnej (norm dopełnienia). W tym kontekście należy przypomnieć, że art. 64e p.p.s.a wymaga oceny istnienia przesłanek do wydania decyzji kasacyjnej. Jak natomiast wskazano w rozdziale drugim, istnieją trzy „warstwy" przesłanek dopuszczalności realizacji przez organ administracji publicznej kompetencji do zastosowania art. 138 § 2 k.p.a.: 1) przesłanki ogólne dopuszczalności orzekania w formie decyzji administracyjnej w danej sprawie, 2) przesłanki ogólne dopuszczalności orzekania przez organ drugiej instancji w danej sprawie, 3) przesłanki szczególne wydania decyzji kasacyjnej, o których mowa art. 138 § 2 k.p.a. (pozytywne), przy braku przesłanek negatywnych, do których odnosi się art. 138 § 2b w zw. z art. 136 § 2 i 3 k.p.a. W orzecznictwie powstała rozbieżność, jaka kategoria („warstwa") przesłanek powinna podlegać ocenie w sprawie ze sprzeciwu[1699].

Pierwsza grupa stanowisk zakłada, że przy rozpoznaniu sprzeciwu sąd powinien ograniczyć się do weryfikacji istnienia przesłanek, o których mowa art. 138 § 2 k.p.a.[1700] Kontrola wywołana sprzeciwem ma „ma charakter formalny i służy jedynie sprawdzeniu, czy decyzja kasatoryjna organu drugiej instancji została oparta na podstawach wymienionych w art. 138 § 2 k.p.a."[1701]. Uzasadniając taką interpretację, składy orzekające nie bez racji nawiązują do treści projektu nowelizacji z 2017 r. Zupełnie pominięto w nim przesłanki ogólne wydania

[1698] Odmienne stanowisko prezentuje J. Wilczyński, zdaniem którego normą odniesienia jest w przypadku sprawy ze sprzeciwu norma z art. 138 § 2 k.p.a. (por. J. Wilczyński, *Postępowanie ze sprzeciwu*…, s. 40-41).
[1699] Por. także: J. Wilczyński, *Sądowoadministracyjne*…, s. 267-268.
[1700] Wyrok WSA w Warszawie z 15.12.2022 r., I SA/Wa 2626/22, LEX nr 3498952; wyrok WSA w Warszawie z 17.01.2022 r., I SA/Wa 2754/21, LEX nr 3330961; wyrok WSA w Warszawie z 29.07.2021 r., I SA/Wa 1233/21, LEX nr 3319569; wyrok WSA w Białymstoku z 29.07.2020 r., II SA/Bk 454/20, LEX nr 3049875.
[1701] Wyrok WSA w Poznaniu z 27.02.2020 r., II SA/Po 1039/19, LEX nr 2924688; wyrok WSA w Gdańsku z 27.07.2018 r., II SA/Gd 393/18, LEX nr 2537166; wyrok WSA w Warszawie z 29.06.2023 r., VIII SA/Wa 213/23, LEX nr 3725772; wyrok WSA w Poznaniu z 8.08.2017 r., IV SA/Po 649/17, LEX nr 2341954; wyrok NSA z 14.09.2022 r., II OSK 1725/22, LEX nr 3411170; wyrok NSA z 28.03.2019 r., I OSK 4304/18, LEX nr 2677322; wyrok WSA w Warszawie z 7.03.2018 r., IV SA/Wa 513/18, LEX nr 2464188; wyrok WSA w Gdańsku z 3.11.2017 r., II SA/Gd 677/17, LEX nr 2394299; wyrok WSA w Warszawie z 7.04.2022 r., VII SA/Wa 477/22, LEX nr 3354564; wyrok NSA z 15.10.2021 r., I GSK 1204/21, LEX nr 3264704; wyrok NSA z 1.07.2021 r., II OSK 1190/21, LEX nr 3193718; wyrok NSA z 30.04.2024 r., I OSK 553/24, LEX nr 3746248; wyrok WSA w Rzeszowie z 21.10.2022 r., II SA/Rz 976/22, LEX nr 3435114; wyrok NSA z 19.10.2023 r., III OSK 2336/23, LEX nr 3635974; wyrok WSA w Warszawie z 11.01.2024 r., VIII SA/Wa 737/23, LEX nr 3755617; wyrok NSA z 16.03.2018 r., II OSK 548/18, LEX nr 2483019.

decyzji kasacyjnej i stwierdzono, że sprzeciw „służy wyłącznie zbadaniu tego, czy uzasadnienie decyzji kasatoryjnej w tej części, w której organ wskazuje, że konieczne jest przeprowadzenie postępowania co do okoliczności mających istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy i nie ma podstaw do zastosowania art. 136 k.p.a., jest prawidłowe”[1702].

Według drugiej grupy wypowiedzi judykatury, rozpoznanie sprzeciwu wymaga oceny istnienia wszystkich przesłanek do wydania decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a., bez ograniczenia wyłącznie do przesłanek wymienionych w art. 138 § 2 k.p.a.[1703] Przy rozpoznaniu sprzeciwu sąd powinien ocenić zarówno istnienie przesłanek pozytywnych, jak i nieistnienie przesłanek negatywnych decyzji kasatoryjnej[1704].

Odnosząc się do zarysowanych rozbieżności interpretacyjnych, należy – podobnie jak większość doktryny[1705] – zanegować pierwszą (zwężającą) koncepcję wykładni art. 64e p.p.s.a. i przyznać rację drugiej grupie stanowisk. Nie ma podstaw, aby którąkolwiek z wymienionych trzech „warstw” wyłączyć spod kontroli sądu rozpoznającego sprzeciw, co wynika już z treści art. 64e p.p.s.a. Przedstawiciele piśmiennictwa w pełni słusznie zauważyli, że gdyby sąd miał ograniczyć rozpoznanie sprzeciwu, to wówczas art. 64e *in fine* p.p.s.a. musiałby zostać zupełnie inaczej zredagowany, np. w ten sposób, iż sąd ocenia jedynie istnienie przesłanek do wydania decyzji, o „których” (a nie, jak stanowi art. 64e p.p.s.a – „której”) mowa w art. 138 § 2 k.p.a.[1706] Z uwagi na jednoznaczność wyników wykładni językowej art. 64e p.p.s.a. nie zachodzi nawet – w myśl dyrektywy *clara non sunt interpretenda* – potrzeba sięgania po inne metody wykładni[1707]. Niemniej, względy systemowe i funkcjonalne potwierdzają powyższą

[1702] W Uzasadnieniu nowelizacji z 2017 r. stwierdzono, że przedmiotem badania w sprawie ze sprzeciwu będzie „jedynie ocena, czy w danej sprawie zaistniały przesłanki do uchylenia decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania organowi pierwszej instancji na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.”, a „sąd będzie oceniał jedynie, czy doszło do naruszenia art. 138 § 2 k.p.a.”; por. wyrok WSA w Gdańsku z 27.07.2018 r., II SA/Gd 393/18, LEX nr 2537166; wyrok NSA z 7.12.2017 r., II OSK 3001/17, LEX nr 2408524; wyrok NSA z 28.03.2019 r., I OSK 4304/18, LEX nr 2677322; wyrok WSA w Poznaniu z 9.01.2018 r., IV SA/Po 1185/17, LEX nr 2463077.
[1703] Wyrok NSA z 29.03.2019 r., II OSK 662/19, LEX nr 2705132; wyrok NSA z 4.01.2023 r., II OSK 2573/22, LEX nr 3486085; tak też: np. wyrok NSA z 9.09.2020 r., I GSK 1170/20, LEX nr 3064098; wyrok WSA we Wrocławiu z 24.01.2023 r., II SA/Wr 844/22, LEX nr 3499151; wyrok WSA we Wrocławiu z 3.04.2024 r., II SA/Wr 155/24, LEX nr 3706963; wyrok WSA we Wrocławiu z 23.03.2021 r., II SA/Wr 40/21, LEX nr 3164169.
[1704] Wyrok NSA z 4.01.2023 r., II OSK 2573/22, LEX nr 3486085.
[1705] P. Gołaszewski, *Sporządzanie środków zaskarżenia*…, s. 349; J. Jagielski, P. Pietrasz, J. Piecha [w:] *Prawo o postępowaniu*…, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, s. 529; D. Gregorczyk, *Legalność jako kryterium*…, s. 420-421; K. Sobieralski, *Rozpoznanie przez sąd*…, s. 671.
[1706] J. Jagielski, P. Pietrasz, J. Piecha [w:] *Prawo o postępowaniu*…, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, s. 529; M. Majak [w:] *Prawo o postępowaniu…*, red. A. Skoczylas, P. Szustakiewicz, s. 196. Odesłanie, którym posłużył się ustawodawca w art. 64e p.p.s.a., nie jest odesłaniem szczegółowym wyłącznie do przepisu art. 138 § 2 k.p.a., lecz odesłaniem zewnętrznym o charakterze generalnym (Zob. A. Skoczylas, *Odesłania*…, s. 12-14; por. również rozdział pierwszy)
[1707] Por. L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 75-76. Trafności rozumowania nie podważa treść uzasadnienia projektu nowelizacji z 2017 r., którą można zaliczyć do grupy argumentów wykładni celowościowej (R. Hauser, L. Leszczyński [w:] *System prawa administracyjnego. Tom IV. Wykładnia w prawie administracyjnym*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015, s. 303; J. Niedźwiedzka, *Wykładnia prawa*

interpretację. Naczelny Sąd Administracyjny trafnie zauważył, że zwężająca wykładnia art. 64e p.p.s.a. prowadziłaby do „fikcji kontroli legalności działalności administracji", a sąd czyniłaby „ślepym" na akty nawet oczywiście naruszające prawo, czyli np. na decyzje kasacyjne wydane pomimo niedopuszczalności postępowania odwoławczego[1708]. Przesłanki wydania decyzji kasacyjnej powinny być oceniane przez sąd według określonej kolejności: sąd najpierw winien zbadać dopuszczalność prowadzenia sprawy administracyjnej w ogóle (pierwsza „warstwa"), następnie dopuszczalność orzekania w formie decyzji przez organ drugiej instancji („druga warstwa"), a dopiero w ostatniej kolejności – dopuszczalność wydania decyzji kasacyjnej w oparciu o jej przesłanki szczególne – pozytywne i negatywne (trzecia „warstwa"). Byłoby niecelowe, aby zakres kognicji sądu w sprawie ze sprzeciwu ograniczać jedynie do trzeciej (ostatniej) „warstwy" przesłanek szczególnych wydania decyzji kasacyjnej, z pominięciem przesłanek ogólnych (pierwszej i drugiej „warstwy")[1709].

Z powyższym zagadnieniem ściśle łączy się kolejny spór na tle interpretacji regulacji art. 64e p.p.s.a. Dotyczy on oceny, czy sąd rozpoznający sprzeciw powinien zrekonstruować

administracyjnego: wybrane zagadnienia, KPP 2002, nr 1-2, s. 182; J. Holocher, M. Krzemiński, M. Latacz, *Argument z woli historycznego prawodawcy* [w:] *Argumenty i rozumowania prawnicze w konstytucyjnym państwie prawa. Komentarz,* red. M. Florczak-Wątor, A. Grabowski, Kraków 2001, s. 612-613) bądź „argumentu z *ratio legis*" (M. Araszkiewicz, A. Dębowska, *Argument z ratio legis* [w:] *Argumenty i rozumowania*…, s. 626; A. Borowicz, *Argumentacja oparta na odwołaniu się do racji normy prawnej*, PiP 2009, nr 3, s. 48-59). Nie kwestionując szczególnego znaczenia wykładni celowościowej w systemie prawa administracyjnego (por. W. Jakimowicz, *Wykładnia celowościowa w prawie administracyjnym* [w:] *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006, LEX; W. Piątek, *Wykładnia funkcjonalna w orzecznictwie sądów administracyjnych*, RPEiS 2012, z. 1, s. 21-35) należy wyrazić wątpliwości co do możliwości jej zastosowania przez sądy administracyjny w przypadku art. 64e p.p.s.a. Po pierwsze, wypada spostrzec, że egzegeza tekstu prawnego z wykorzystaniem poszczególnych metod wykładni nie odbywa się w dowolnej kolejności. W nauce wciąż silnie prezentowane jest stanowisko, że sięgnięcie do reguł wykładni celowościowej jest następcze względem reguł językowych i systemowych i staje się dopuszczalne dopiero, gdy nie przyniosły one rezultatów (R. Hauser, L. Leszczyński [w:] *System prawa administracyjnego. Tom IV*…, s. 303; M. Zieliński, *Wybrane zagadnienia wykładni prawa*, PiP 2009, nr 6, s. 7-8). Wskazuje się, że interpretacja tekstu prawnego przy rekonstrukcji intencji prawodawcy jest „metodą stosowaną w ostatniej kolejności", stosowaną jedynie dla potwierdzenia lub odrzucenia wcześniejszych wyników wykładni (J. Holocher, M. Krzemiński, M. Latacz, *Argument z woli…*, s. 613; J. Niedźwiedzka, *Wykładnia prawa*…, s. 183). W przypadku rozbieżności z założeniami ustawodawcy pierwszeństwo należy przyznać wynikowi wykładni opartemu na regułach tekstualnych i systemowych (por. K. Lewandowska, T. Lewandowski, *Wykładnia celowościowa i językowa w prawie administracyjnym. Wytyczne doktryny i praktyczny przykład ich zastosowania*, ST 2010, nr 9, s. 20-21; W. Piątek, *Wykładnia funkcjonalna*…, s. 23). Nawet jednak przy przyjęciu poglądu o konieczności „pełnej wykładni" (por. W. Jakimowicz, *O postulacie tzw. „pełnej wykładni w prawie" administracyjnym*, „Casus" 2007, z. 44, s. 16, E. Smoktunowicz, *Orzecznictwo Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 1994, s. 19, 32; T. Bąkowski, *Postawy zachowawcze organów administracji publicznej w procesie stosowania prawa (wybrane konteksty zjawiska)*, SPu 2023, nr 6-7, s. 60) niedopuszczalne jest, jak czyni to krytykowana linia orzecznicza, aby znaczenie określonej regulacji – *in casu*: art. 64e p.p.s.a. – ustalać tylko i wyłącznie w oparciu o argument celowościowy z intencji prawodawcy, bez uwzględnienia kontekstu językowego i systemowego.

[1708] Wyrok NSA z 24.11.2023 r., I GSK 1317/23, LEX nr 3645662; tak też: wyrok WSA w Poznaniu z 25.01.2024 r., IV SA/Po 764/23, LEX nr 3668287.

[1709] Por. D. Gregorczyk, *Legalność jako kryterium*…, s. 420.

normę dopełnienia wyłącznie w oparciu o art. 138 § 2 k.p.a., czy także w oparciu o inne przepisy prawa, w tym prawa materialnego[1710].

Asumpt do wąskich propozycji interpretacyjnych dał projektodawca nowelizacji z 2017 r., stwierdzając w jej uzasadnieniu, iż kontrola wywołana sprzeciwem dotyczyć ma jedynie „oceny spełnienia w sprawie formalnych warunków wydania decyzji kasatoryjnej", z zaznaczeniem, że „kontrola ta nie odbywa się z punktu widzenia treści normy prawa materialnego, którą rzeczywiście należy w sprawie zastosować (ocena *in meriti*)"[1711]. Cytowane idee legły u podstaw poglądów judykatury wykluczającej dopuszczalność dokonywania w sprawie sprzeciwu ocen materialnoprawnych[1712]. Dla tej linii orzeczniczej reprezentatywny jest pogląd, że przy rozpoznaniu sprzeciwu sąd nie weryfikuje ocen prawnomaterialnych, w ramach których organ stwierdził konieczność wydania decyzji kasatoryjnej[1713]. Kontrola sądu sprowadza się do oceny, czy przy założeniach procesowych i materialnoprawnych przyjętych przez organ odwoławczy przesłanki z art. 138 § 2 k.p.a. jawią się jako spełnione, zaś weryfikacja owych założeń będzie możliwa dopiero w przypadku wniesienia skargi na decyzję kończącą postępowanie w sprawie[1714]. Do podobnych konkluzji wśród przedstawicieli piśmiennictwa zmierzają rozważania R. Stankiewicza[1715], M. Wilbrandt-Gotowicz[1716], P. Kobylskiego[1717], M. Kowalskiego[1718], K. Wojciechowskiej[1719], E. Dymek[1720], M. Ciemińskiego i Ł. Piergiesa[1721].

Zwężająca koncepcja wykładni art. 64e p.p.s.a. nie przekonuje. Doktryna zasadnie zwróciła uwagę, że ocena legalności decyzji kasacyjnej „jest osadzona w realiach prawnych konkretnej indywidualnej sprawy administracyjnej", toteż – jak podkreślił A. Gomułowicz – rozpoznanie sprzeciwu sąd nie może pomijać aspektu materialnoprawnego sprawy[1722].

[1710] Na istnienie rozbieżności zwracali uwagę: J. Smarż, *The extent*…, s. 279-286; J. Wilczyński, *Sądowoadministracyjne*…, s. 267-268; M. Ciemiński, Ł. Piergies, *Instytucja sprzeciwu*…, s. 141-143.
[1711] Uzasadnienie nowelizacji z 2017 r., s. 62-63.
[1712] Por np. wyroki NSA z 30.01.2024 r., II OSK 2573/23, LEX nr 3781171, z 30.09.2022 r., I OSK 1416/22, LEX nr 3419292 i z 18.08.2022 r., I OSK 1161/22, LEX nr 3393238.
[1713] Wyroki NSA z 24.05.2019 r., II OSK 1215/19, LEX nr 2713868 i z 14.10.2020 r., II OSK 2263/20, LEX nr 3066826; por. również: wyrok NSA z 6.02.2024 r., I OSK 3087/23, LEX nr 3755802.
[1714] Wyrok WSA w Krakowie z 30.04.2024 r., II SA/Kr 515/24, LEX nr 3721042; podobnie: wyrok WSA w Warszawie z 24.11.2017 r., IV SA/Wa 2751/17, LEX nr 2399864; wyrok WSA w Poznaniu z 8.09.2021 r., IV SA/Po 212/21, LEX nr 3310447; wyrok NSA z 21.02.2024 r., I OSK 2018/20, LEX nr 3731988.
[1715] R. Stankiewicz, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 16 marca 2018 r., II GZ 895/17*, OSP 2019, nr 2, poz. 21.
[1716] M. Wilbrandt-Gotowicz, *Sprzeciw*…, s. 111.
[1717] P. Kobylski, *Sprzeciw…,* s. 141-142.
[1718] M. Kowalski, *Prawo do sądu…*, s. 355–356.
[1719] K. Wojciechowska, *Sprzeciw…*, s. 412.
[1720] E. Dymek, *Sprzeciw*…, s. 26.
[1721] M. Ciemiński, Ł. Piergies, *Instytucja sprzeciwu…*, s. 143-144.
[1722] A. Gomułowicz, *Kodeks postępowania…,* s. B9.

Stanowisko to podzielił W. Kręcisz[1723]. W. Piątek zauważył, że „poprzestanie na samej tylko formalnej ocenie przesłanek do wydania decyzji kasacyjnej w praktyce nie jest możliwe, ponieważ nie daje pełnego obrazu zgodności z prawem zastosowania art. 138 § 2 k.p.a."[1724]. B. Adamiak podkreśliła, że rozpoznanie sprzeciwu „zawsze jest powiązane z przepisem prawa materialnego"[1725]. Badaczka podaje: „Punktem wyjścia jest (…) zawsze przepis prawa materialnego, który daje podstawy rozpoznania sprawy indywidualnej w drodze decyzji, wyznaczając przesłanki przyznania uprawnienia lub nałożenia obowiązku, a oznacza to, że w tych przepisach wyznaczony jest hipotetyczny stan faktyczny warunkujący pozytywną lub negatywną treść jej rozstrzygnięcia"[1726]. Podobnie D. Gregorczyk stwierdza, że przesłanki z art. 138 § 2 k.p.a. są warunkowane wykładnią prawa materialnego, a błąd tej wykładni może skutkować naruszeniem art. 138 § 2 k.p.a.[1727] Zbliżone stanowisko zaprezentowali w doktrynie także P. Kledzik[1728], A. Kabat[1729], M.J. Czubkowska i J. Siemieniako[1730], A. Rotkiewicz-Szarnowska[1731].

Także judykatura dostrzegła, że ocena prawidłowości zastosowania art. 138 § 2 k.p.a. z pominięciem aspektów materialnoprawnych jest w zasadzie niemożliwa[1732]. Upowszechniło się przekonanie, że chociaż przy rozpoznaniu sprzeciwu sąd zasadniczo „nie powinien dokonywać bezpośrednio wykładni prawa materialnego", jednakże „zakres postępowania wyjaśniającego determinują przepisy stanowiące podstawę rozstrzygnięcia merytorycznego w sprawie", wobec czego „kwestie materialnoprawne nie mogą być przez sąd administracyjny w ogóle zignorowane"[1733]. Dopiero bowiem po zrekonstruowaniu normy prawa materialnego adekwatnej dla danej sprawy administracyjnej możliwe jest poprawne zidentyfikowanie faktów prawotwórczych, których niewyjaśnienie w zakresie istotnym dla rozstrzygnięcia sprawy

[1723] W. Kręcisz, *Instytucja sprzeciwu*…, s. 38.
[1724] W. Piątek, *Glosa do wyroku WSA z dnia 20 lutego 2018 r., II SA/Bk 940/17*…, poz. 102. Autor zastrzegł zarazem, że „wypowiadanie poglądów dotyczących rozumienia przepisów prawa materialnego przy okazji rozpatrywania sprzeciwu, nawet jeżeli miałoby ono zmierzać do wskazania sposobu zastosowania regulacji procesowej, nie może spotykać się z aprobatą. Sądy powinny poszukiwać takich rozwiązań, które zmierzałyby do uniknięcia poszerzania zakresu rozpoznania sprzeciwu".
[1725] B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie*…, s. 520.
[1726] B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy…*, s. 307-308.
[1727] D. Gregorczyk, *Legalność jako kryterium…,* s. 421.
[1728] P. Kledzik, *Kilka uwag*…, s. 54-55.
[1729] A. Kabat [w:] B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, A. Kabat, *Prawo o postępowaniu…*, s. 293.
[1730] M.J. Czubkowska, J. Siemieniako, *Sprzeciw…*, s. 64-65.
[1731] A. Rotkiewicz-Szarnowska, *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 20 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Bk 940/17*, SPu 2019, nr 43, s. 402-403
[1732] Wyrok WSA w Warszawie z 13.07.2021 r., VII SA/Wa 1112/21, LEX nr 3265407; wyrok NSA z 23.04.2020 r., II OSK 496/20, LEX nr 2965497; wyrok NSA z 19.09.2023 r., III OSK 1692/23, LEX nr 3726081.
[1733] Wyroki NSA z 11.12.2018 r., I OSK 4191/18, LEX nr 2624691, z 13.02.2019 r., II OSK 132/19, ONSAiWSA 2020, nr 2, poz. 19 i z 26.04.2023 r., II OSK 1499/20, LEX nr 3611830.

stanowi zastosowania art. 138 § 2 k.p.a.[1734] Naczelny Sąd Administracyjny potwierdził, że ocena przesłanek do wydania decyzji kasacyjnej jest dokonywana przez sąd w świetle przepisów prawa materialnego mogących mieć zastosowanie w danej sprawie. Kontrola wywołana sprzeciwem nie może się sprowadzać do „fikcji" – a „tak w istocie się dzieje, jeśli sąd administracyjny «ucieka» od przepisów prawa mających w danej sprawie zastosowanie"[1735]. Podkreślono, że w ramach art. 64e p.p.s.a. mieści się ocena materialnoprawna warunkująca przyjęcie, czy spełniły się warunki wydania decyzji kasacyjnej[1736]. Gdy z kolei przedmiotem sprzeciwu jest decyzja kasacyjna wydana w sprawie weryfikacyjnej, to sądowa kontrola jej legalności obejmuje także ocenę norm prawnych, które podlegają konkretyzacji w danej sprawie weryfikacyjnej[1737]. *Ratio legis* instytucji sprzeciwu jest „przyspieszenie postępowania, a nie tworzenie fikcji kontroli legalności decyzji i doprowadzenie do przewlekłości postępowania"; przy zwężającej interpretacji art. 64e p.p.s.a. „dana sprawa może być wielokrotnie przedmiotem sprzeciwu do sądu administracyjnego i dopiero w razie wniesienia skargi na decyzję merytoryczną może okazać się, że prowadzone przez organy postępowanie wyjaśniające (nawet kilka lat) było zbędne", ponieważ normy prawa materialnego stanowiące podstawę orzekania przez organy nie znajdują zastosowania[1738]. Przytoczone poglądy należy w pełni poprzeć, przy czym warto nadmienić, że judykatura pozostaje daleka od jednolitości względem wykładni art. 64e p.p.s.a.[1739]

Poczynione rozważania prowadzą do wniosku, że – co do zasady – zakres rozpoznania sprzeciwu obejmuje ocenę wszystkich przesłanek do wydania decyzji kasacyjnej, a wzorzec kontroli (normę odniesienia) sąd powinien ustalić w oparciu o wszystkie przepisy, z których owe przesłanki wynikają. J. Wilczyński zasadnie podsumował, że oprócz regulacji art. 138 § 2

[1734] Wyrok WSA w Olsztynie z 18.09.2018 r., II SA/Ol 637/18, LEX nr 2580159; podobnie: wyrok WSA w Gdańsku z 2.10.2024 r., II SA/Gd 601/24, LEX nr 3773015; wyrok WSA w Łodzi z 29.03.2021 r., II SA/Łd 85/21, LEX nr 3172448).

[1735] Wyroki NSA z 6.03.2019 r., II OSK 392/19, LEX nr 2677909, z 1.07.2021 r., II OSK 1190/21, LEX nr 3193718 i z 17.05.2019 r., I GSK 410/19, LEX nr 2687347.

[1736] Wyroki NSA z 29.10.2024 r., I OSK 2029/24, LEX nr 3815680, z 8.02.2022 r., II OSK 1/22, LEX nr 3344426, z 19.07.2022 r., II GSK 1020/22, LEX nr 3395464, z 16.05.2018 r., II OSK 1125/18, LEX nr 2557577, z 8.03.2018 r., II OSK 384/18, LEX nr 2474892, z 30.08.2019 r., II OSK 2227/19, LEX nr 2736712 i z 31.05.2019 r., II OSK 1401/19, LEX nr 2678424.

[1737] Wyrok NSA z 26.09.2023 r., II GSK 1350/23, LEX nr 3621927.

[1738] Por. wyrok NSA z 1.07.2021 r., II OSK 1190/21, LEX nr 3193718; wyrok NSA z 6.03.2019 r., II OSK 392/19, LEX nr 2677909; wyrok NSA z 17.05.2019 r., I GSK 410/19, LEX nr 2687347; A. Rotkiewicz-Szarnowska, *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 20 lutego 2018 r…*, s. 402-403.

[1739] Zdarza się, że założenia przyjęte względem zakresu kognicji sądu i rozumienia art. 64e p.p.s.a. nie odpowiadają treści orzeczenia. Przykładowo można wskazać na wyrok WSA w Poznaniu z 31.05.2023 r., IV SA/Po 223/23, LEX nr 3566465, w którym uznano m. in., że „Sprzeciw nie jest środkiem prawnym służącym kontroli materialnoprawnej podstawy decyzji", zaś sprzeciw uwzględniono, ponieważ „niespójność samej podstawy materialnoprawnej powoduje, że decyzja organu II instancji nie może się ostać. (…) organ odwoławczy z uwagi na podobieństwo przepisów w sprawie dodatku węglowego i dodatku dla gospodarstw domowych, mylnie przyjął, że postępowanie z wniosku skarżącego dotyczy właśnie dodatku węglowego".

k.p.a. zakresem sądowej kontroli wywołanej sprzeciwem objęte są normy dopełnienia stanowiące: 1) normy prawa procesowego i ustrojowego, które określają wymagania procesowe i ustrojowe, jakie jest zobowiązany spełnić organ odwoławczy, wydając decyzję kasacyjną z art. 138 § 2 k.p.a., oraz 2) normy prawa, którymi posłużył się organ II instancji, dokonując kwalifikacji decyzji organu I instancji jako naruszającej prawo w sposób oznaczony w art. 138 § 2 k.p.a.[1740] Równie szeroko zakres sądowej kontroli w sprawie widzi D. Gregorczyk, który uważa nawet, że jest on zbliżony – ale identyczny – do zakresu wynikającego sprzed wejścia w życie nowelizacji z 2017 r.[1741]

W kontekście przesłanek ogólnych wydania decyzji kasacyjnej powyższe ujęcie oznacza – po pierwsze – że sąd przy rozpoznaniu nie może się uchylić od oceny, czy postępowanie administracyjne było „w ogóle" dopuszczalne przed organem pierwszej instancji[1742]. W takim przypadku wydanie decyzji na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. nie jest dopuszczalne, gdyż brakuje „sprawy", którą – *verba legis* – organ odwoławczy mógłby przekazać organowi pierwszej instancji do ponownego rozpatrzenia, a organ – zgodnie z art. 138 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a. – powinien wydać decyzję o uchyleniu zaskarżonej decyzji i umorzeniu postępowania pierwszoinstancyjnego[1743]. Istnienie sprawy administracyjnej stanowi cechę, która odróżnia decyzję kasacyjną typową od decyzji kasacyjnej nietypowej[1744]. Aby ocenić, czy organ odwoławczy prawidłowo zastosował art. 138 § 2 k.p.a., sąd powinien ustalić, czy w sprawie nie zachodziły przesłanki do wydania decyzji na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a.[1745]

Po drugie, sąd, rozpoznając sprzeciw, zobligowany jest zbadać istnienie przesłanek wydania decyzji kasacyjnej jako dopuszczalnego prawem wariantu decyzji organu odwoławczego. Sąd powinien więc ustalić, czy spełniły się pozytywne przesłanki postępowania odwoławczego, a równocześnie – czy nie wystąpiły żadne przyczyny niedopuszczalności postępowania odwoławczego[1746]. Wówczas bowiem sprzeciw okaże się zasadny, gdyż organ – zamiast decyzji kasacyjnej – powinien był wydać innego rodzaju rozstrzygnięcie: postanowienie na podstawie art. 134 k.p.a., postanowienie o odmowie przywrócenia terminu do wniesienia odwołania na podstawie art. 59 § 2 k.p.a. albo decyzje o umorzeniu postępowania

[1740] J. Wilczyński, *Postępowanie ze sprzeciwu…*, s. 42.
[1741] D. Gregorczyk, *Legalność jako kryterium*…, s. 424-425.
[1742] Wyrok WSA w Rzeszowie z 13.04.2023 r., II SA/Rz 40/23, LEX nr 3568380.
[1743] Wyrok NSA z 8.10.2013 r., II OSK 1071/12, LEX nr 1559283.
[1744] B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne*.., s. 396; tak też: R. G. Makarowicz, L. Kaczmarski, *Decyzje kasacyjne samorządowych kolegiów odwoławczych w postępowaniu odwoławczym a samodzielność organów samorządu terytorialnego*, „Casus" 2006, nr 40, s. 42.
[1745] Wyrok NSA z 9.09.2020 r., I GSK 1188/20, LEX nr 3064160.
[1746] Por. podrozdział 2.2.3 w rozdziale drugim.

odwoławczego na mocy art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a.[1747] Przy rozpoznaniu sprzeciwuprzedmiotem oceny sądu mogą być więc takie zagadnienia jak np.: interes prawny wnoszącego odwołanie[1748], zachowanie terminu do wniesienia odwołania[1749], zagadnienie skuteczności oświadczenia o zrzeczeniu się odwołania[1750], skuteczność oświadczenia o cofnięciu odwołania[1751].

Po trzecie, sąd ocenia prawidłowość przesłanek szczególnych wydania decyzji kasacyjnej – zarówno przesłanek pozytywnych, jak i przesłanek negatywnych, które opisano w rozdziale drugim. Mimo że bezpośrednim przedmiotem zaskarżenia sprzeciwem jest decyzja kasacyjna, rozpoznanie sprzeciwu wymaga, aby sąd – pośrednio – dokonał także kontroli decyzji pierwszoinstancyjnej. Sprzeciw będzie zasadny, gdy okaże się, że organ odwoławczy powinien wydać innego rodzaju decyzję z art. 138 § 1 pkt 1 – 3 lub § 4 k.p.a. Tytułem przykładu należy wskazać, że gdy sąd oceni, że decyzja pierwszej instancji była prawidłowa, a organ odwoławczy mylnie zastosował art. 138 § 2 k.p.a. zamiast art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a., sprzeciw podlega uwzględnieniu. Ustalenie wadliwości decyzji pierwszoinstancyjnej wymaga rozważenia przez sąd, czy była to wadliwość wypełniająca przesłanki z art. 138 § 2 k.p.a. Jeżeli bowiem decyzja organu pierwszej instancji była dotknięta naruszeniami prawa materialnego lub prawa procesowego, które organ odwoławczy powinien był skorygować w postępowaniu odwoławczym, wówczas zastosowanie art. 138 § 2 k.p.a. nie było dopuszczalne, gdyż organ odwoławczy powinien orzec na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. Z kolei ustalenie kwalifikowanego naruszenia przepisów postępowania może skutkować wydaniem decyzji kasatoryjnej, jeżeli postępowanie pierwszoinstancyjne dotknięte było jedną z wad wznowieniowych wymienionych art. 145 § 1 k.p.a.[1752] Jeżeli natomiast decyzja organu pierwszej instancji obarczona jest wadą nieważnościową z art. 156 § 1 k.p.a., to zasadniczo zastosowanie art. 138 § 2 k.p.a. nie będzie dopuszczalne, a organ odwoławczy powinien orzec na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a.[1753]. Przy rozpoznaniu sprzeciwu sąd ocenia więc, czy

[1747] Wyrok NSA z 4.01.2023 r., II OSK 2573/22, LEX nr 3486085; wyrok WSA w Krakowie z 29.09.2023 r., III SA/Kr 1327/23, LEX nr 3618550; wyrok NSA z 2.12.2020 r., II OSK 2878/20, LEX nr 3097548.
[1748] Wyrok WSA w Warszawie z 18.12.2017 r., IV SA/Wa 3237/17, LEX nr 2479164; wyrok WSA w Poznaniu z 27.03.2023 r., II SA/Po 120/23, LEX nr 3511876.
[1749] Wyrok WSA w Bydgoszczy z 23.03.2020 r., II SA/Bd 184/20, LEX nr 3072295; wyrok WSA w Rzeszowie z 17.02.2023 r., II SA/Rz 134/23, LEX nr 3491168.
[1750] Wyrok WSA w Warszawie z 11.04.2022 r., VII SA/Wa 472/22, LEX nr 3339229. Skuteczne cofnięcie odwołania skutkuje wydaniem decyzji na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a. (por. również: K. Świderski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 5 sierpnia 2003 r., II SA/Po 112/03*, „Casus" 2004, nr 2, s. 16).
[1751] Wyrok WSA w Warszawie z 8.04.2021 r., VII SA/Wa 511/21, LEX nr 3172035.
[1752] Z. R. Kmiecik, *Dwuinstancyjność*…, s. 94-95; podobnie: wyrok NSA z 31.07.2008 r., II OSK 878/07, LEX nr 485009; wyrok NSA w Warszawie z 21.12.1998 r., I SA 820/98, LEX nr 44547.
[1753] Organ odwoławczy powinien orzec zgodnie z art. 138 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a. w przypadku, gdy ustali, że decyzja organu pierwszej instancji została wydana z wadami określonymi w art. 156 § 1 pkt 1, pkt 2 *ab initio* (bez podstawy prawnej), pkt 3, pkt 4, pkt 5, ewentualnie w niektórych przypadkach wydania decyzji zawierającej wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa (pkt 7), zaś w przypadku wad określonych w pkt 2 *in fine* (rażące

decyzja pierwszej instancji nie była obarczona wadą z art. 156 § 1 k.p.a.[1754] W judykaturze można odnaleźć przypadki uwzględnienia sprzeciwu, które było skutkiem uznania przez sąd, iż organy odwoławcze nie dostrzegły, że decyzja pierwszoinstancyjna była skierowana do osoby niebędącej stroną[1755] bądź że została wydana z naruszeniem przepisów o właściwości[1756].

Jak wskazano w podrozdziałach 2.2.2 i 2.2.3 rozdziału drugiego, decyzja kasacyjna ma charakter wyjątkowy na tle innych rodzajów decyzji organu odwoławczego, gdyż stanowi odstępstwo od zasady szybkości i zasady merytorycznego rozstrzygnięcia o istocie sprawy w postępowaniu odwoławczym. Celem sprzeciwu jest sądowa weryfikacja, czy organ odwoławczy prawidłowo ustalił, iż wyjątek z art. 138 § 2 k.p.a. wystąpił[1757]. Norma prawna z art. 138 § 2 k.p.a. jest współkształtowana innymi przepisami procesowymi, a zwłaszcza art. 7, art. 77 § 1, art. 80, art. 136 § 1 k.p.a. i bez uwzględnienia tych przepisów ocena istnienia przesłanek decyzji kasacyjnej nie jest możliwa[1758]. Jak trafnie podkreślił K. Sobieralski, rozpoznając sprzeciw, „sąd musi odpowiedzieć na pytanie, czy organ odwoławczy mógł naprawić błędy popełnione przez organ pierwszej instancji w trybie art. 136 § 1 k.p.a."[1759]. Odpowiedź twierdząca oznacza, że nie zostały spełnione przesłanki z art. 138 § 2 k.p.a., toteż sprzeciw powinien zostać uwzględniony. Jeżeli natomiast sąd ustali, że organ nie mógł usunąć braków postępowania wyjaśniającego w trybie art. 136 § 1 k.p.a., nie doszło do naruszenia art. 138 § 2 k.p.a.[1760]

Bardzo istotne znaczenie w postępowaniu ze sprzeciwu mają przesłanki szczególne negatywne wydania decyzji kasacyjnej, które wynikają art. 136 § 2 – 3 w zw. z art. 138 § 2b k.p.a. Jak wspomniano w rozdziale drugim, skutkują one wyłączeniem – na wniosek i za zgodą

---

naruszenie prawa), pkt 6 oraz w przypadku niektórych wad objętych art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a. – organ odwoławczy powinien orzec reformacyjnie zgodnie z art. 138 § 1 pkt 2 *in principio* k.p.a. (K. Glibowski, *Komentarz do art. 138* [w:] *Kodeks…*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Legalis, pkt II.3; B. Adamiak, *Komentarz do art. 138* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks*…, Legalis, pkt 13; wyrok WSA w Kielcach z 31.08.2005 r., II SA/Ke 5/05, LEX nr 868446; wyrok WSA w Rzeszowie z 20.03.2023 r., II SA/Rz 276/23, LEX nr 3553686; wyrok NSA z 4.01.2023 r., II OSK 2573/22, LEX nr 3486085). Uzupełniająco można odnotować sporadyczne wypowiedzi, w myśl których stwierdzenie wady nieważnościowej przez organ odwoławczy powinno skutkować podjęciem rozstrzygnięcia z art. 138 § 2 k.p.a. (por. R. Kędziora, *Orzeczenie kasacyjne*…, s. 280; wyrok NSA w Warszawie z 4.01.2000 r., I SA 344/99, LEX nr 47259; wyrok WSA w Warszawie z 6.06.2012 r., VII SA/Wa 826/12, LEX nr 1356128; wyrok WSA w Warszawie z 2.07.2004 r., IV SA 440/03, LEX nr 729594; postanowienie NSA z 23.06.2016 r., II GSK 2780/16, LEX nr 2065373; krytycznie: G. Łaszczyca, *Komentarz do art. 138* [w:] C. Martysz, A. Matan, G. Łaszczyca, *Kodeks…*, LEX, pkt 9).

[1754] Wyrok NSA z 7.04.2022 r., I GSK 599/22, LEX nr 3346328.

[1755] Wyrok WSA w Gdańsku z 30.08.2022 r., II SA/Gd 578/22, LEX nr 3397505.

[1756] Wyrok WSA w Warszawie z 24.08.2022 r., VII SA/Wa 1491/22, LEX nr 3424926.

[1757] Por. np. wyroki WSA w Warszawie z 28.05.2021 r., VII SA/Wa 806/21, LEX nr 3313323 i z 15.02.2021 r., VII SA/Wa 175/21, LEX nr 3242730.

[1758] Por. D. Gregorczyk, *Legalność jako kryterium*…, s. 421-423; K. Sobieralski, *Rozpoznanie przez sąd…,* s. 669-670.

[1759] K. Sobieralski, *Rozpoznanie przez sąd*…, s. 669.

[1760] Por. *Ibidem*.

stron – orzekania kasacyjnego przez organ odwoławczy. W myśl art. 138 § 2b *in fine* k.p.a. organ odwoławczy po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy „wydaje" decyzję, o której mowa w § 1 albo 4 k.p.a. Użycie formy czasownikowej „wydaje" uniemożliwia organowi odwoławczemu podjęcie decyzji kasacyjnej[1761]. Z uwagi na jednoznaczność i stanowczość art. 138 § 2b k.p.a., w literaturze trafnie uznano, że dowolne pominięcie wniosku strony z art. 136 § 2 k.p.a., obliguje sąd do uwzględnienia sprzeciwu[1762]. W konsekwencji, skrupulatnej kontroli sądu powinno podlegać także uzasadnienie decyzji kasacyjnej w wypadkach, w których organ odwoławczy uzna, że zgodnie z art. 136 § 4 k.p.a. przesłanki negatywne z art. 136 § 2 – 3 w zw. z art. 138 § 2b k.p.a. nie mają zastosowania. Powinno być ono precyzyjne i nie może być uzupełniane po wydaniu decyzji kasacyjnej, w tym w odpowiedzi na sprzeciw[1763]. Sąd nie jest uprawniony do zastępowania organu odwoławczego w wyjaśnianiu powodów zastosowania art. 136 § 4 k.p.a.

Ocenie sądu powinno podlegać zachowanie przesłanek wydania decyzji kasacyjnej, które wynikają z przepisów szczególnych[1764]. Niedochowanie przesłanek wynikających z przepisów szczególnych skutkuje naruszeniem art. 138 § 2 k.p.a. i powinno – co do zasady – prowadzić do uwzględnienia sprzeciwu.

Sumując powyższe rozważania, należy wskazać, że chociaż sprzeciw uruchamia kontrolę decyzji kasacyjnej pod kątem wszystkich przesłanek jej wydania (ogólnych i szczególnych), to w każdym przypadku zakres rozpoznania sprzeciwu musi się mieścić w granicach, jakie wprowadza art. 64e p.p.s.a. Judykatura trafnie zaznacza, że rozpoznanie sprzeciwu wymaga pogodzenia wąskiego zakres kognicji wynikającego z art. 64e p.p.s.a. z niezbędnymi dla oceny legalności decyzji kasacyjnej ocenami materialnoprawnymi[1765]. Oceny te mają w sprawie ze sprzeciwu wyłącznie „aspekt wyjaśniający"[1766]. Sąd dokonuje ich „tylko na tyle i w takim zakresie, w jakim ocena ta będzie uzasadniona i odniesiona do przesłanek wydania decyzji na podstawie art. 138 § 2 k.p.a."[1767]. Sąd nie bada, czy organy powinny wydać decyzję negatywną lub pozytywną dla skarżącego, lecz ocenia, czy w świetle właściwej

[1761] Wyrok WSA w Szczecinie z 12.12.2017 r., I SA/Sz 854/17, LEX nr 2418425.
[1762] T. Woś, J.G. Firlus, *Sprzeciw*…, s. 90; tak też: W. Piątek, *Glosa do wyroku WSA w Białymstoku z 20.02.2018 r., II SA/Bk 940/17*…, s. 178.
[1763] Wyrok WSA we Wrocławiu z 20.02.2019 r., II SA/Wr 883/18, LEX nr 2641656.
[1764] *Vide*: przepisy specustaw ograniczające art. 138 § 2 k.p.a. w przypadkach uprzedniego wydania decyzji kasatoryjnej lub jedynie częściowej wadliwości decyzji pierwszoinstancyjnej; por. szerzej podrozdziały 2.2.2 i 2.4 w rozdziale drugim.
[1765] Podobnie: wyrok NSA z 17.05.2019 r., I GSK 410/19, LEX nr 2687347.
[1766] Wyrok NSA z 8.08.2018 r., I OSK 2045/18, LEX nr 2530928; podobnie: A. Kabat [w:] B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, A. Kabat, *Prawo o postępowaniu...*, s. 293.
[1767] Wyrok WSA w Gdańsku z 2.10.2024 r., II SA/Gd 601/24, LEX nr 3773015.

interpretacji prawa materialnego ustalone zostały okoliczności faktyczne sprawy[1768]. Sąd nie jest władny, aby w sprawie ze sprzeciwu determinować wynik sprawy administracyjnej, gdyż byłoby to przedwczesne i niedopuszczalne[1769].

Wynikające z art. 64e p.p.s.a. ograniczenie zakresu kontroli sądu jest konsekwencją przyjętych w p.p.s.a. uwarunkowań prawnych sprzeciwu, a w tym wynikających z art. 64d § 1 p.p.s.a. (rozpoznanie sprzeciwu w składzie jednego sędziego, na posiedzeniu niejawnym, w terminie 30-dniowym). Przyspieszenie postępowania wiąże się z ograniczonym zakresem kognicji sądu. Korzystając z gwarancji szybkiego rozpoznania sprawy, skarżący nie może liczyć na wydanie wyroku, weryfikującego wszystkie aspekty sprawy administracyjnej, jak miałoby to miejsce po rozpoznaniu skargi zgodnie z art. 134 § 1 w zw. z art. 135 p.p.s.a.[1770]

Końcowo należy zwrócić uwagę na dwie niezwykle istotne determinanty zakresu kognicji sądu w sprawie ze sprzeciwu, które wprowadzają regulacje art. 64b § 3 p.p.s.a. i art. 151a § 3 p.p.s.a.[1771] Wynikające z tych przepisów konsekwencje prawne są przedmiotem podrozdziałów 5.3.4 i 5.5.1 niniejszego rozdziału. W tym miejscu, w kontekście zakresu kognicji sądu, warto podkreślić, że w braku kontroli instancyjnej wyroku uwzględniającego sprzeciw i w braku zapewnienia uczestnictwa podmiotom, których interesu prawnego dotyczy wynik postępowania, sąd nie może przesądzać o rozstrzygnięciu sprawy ani interesach prawnych innych stron postępowania administracyjnego, które nie mają prawa udziału w sprawie ze sprzeciwu. U źródeł ograniczeń zakresu rozpoznania sprzeciwu tkwi stanowisko, że przepisy o sprzeciwie nie wyłączają ani nie modyfikują skutków prawnych orzeczeń wydanych na podstawie art. 153 czy w art. 170 p.p.s.a.[1772] Konsekwentnie przyjmuje się, że szersza kontrola sądowa, mająca wpływ na prawa i obowiązki stron w danej sprawie i wykraczająca poza ramy określone w art. 64e p.p.s.a. jest możliwa dopiero w postępowaniu ze skargi na decyzję ostateczną, kończącą postępowanie administracyjne, w którym zagwarantowane jest prawo do sądu wszystkim stronom sprawy administracyjnej oraz pełna dwuinstancyjność

[1768] Wyrok NSA z 1.07.2021 r., II OSK 1190/21, LEX nr 3193718.
[1769] Wyrok WSA w Olsztynie z 4.12.2023 r., II SA/Ol 872/23, LEX nr 3648046; wyrok NSA z 14.03.2024 r., II GSK 334/24, LEX nr 3693988.
[1770] Podobnie: wyrok NSA z 3.12.2024 r., II OSK 2553/24, LEX nr 3790932; wyrok NSA z 6.02.2024 r., I OSK 3087/23, LEX nr 3755802; wyrok NSA z 12.09.2018 r., I OSK 2753/18, LEX nr 2645298.
[1771] Por. także: wyrok WSA w Krakowie z 12.08.2020 r., II SA/Kr 675/20, LEX nr 3055455.
[1772] Ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie organy, których działanie było przedmiotem zaskarżenia, a także sądy, chyba że przepisy prawa uległy zmianie (art. 153 p.p.s.a.), a wydane w sprawie orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i inne organy państwowe, a w przypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby (art. 170 p.p.s.a.); por. wyrok WSA w Poznaniu z 10.05.2018 r., II SA/Po 1152/17, LEX nr 2493211; wyrok WSA w Poznaniu z 6.12.2018 r., IV SA/Po 930/18, LEX nr 2598818; wyrok WSA w Warszawie z 16.03.2021 r., IV SA/Wa 42/21, LEX nr 3179168; wyrok WSA w Poznaniu z 2.08.2018 r., II SA/Po 343/18, LEX nr 2551791; wyrok NSA z 27.08.2024 r., II OSK 1460/24, LEX nr 3764382.

postępowania sądowego[1773]. Stanowisko odmienne, które modyfikuje zastosowanie art. 153 i art. 170 p.p.s.a. w odniesieniu do wyroków zapadłych po rozpoznaniu sprzeciwu i które mogłoby dać asumpt do jeszcze bardziej liberalnej wykładni art. 64e p.p.s.a., nie zyskało szerszego poparcia[1774].

5.3.6. Zawieszenie i umorzenie postępowania sądowoadministracyjnego ze sprzeciwu od decyzji kasacyjnej

W toku postępowania sądowoadministracyjnego mogą pojawić się przeszkody procesowe, które uniemożliwiają rozpoznanie sprawy: gdy mają charakter przejściowy, stanowią podstawę do zawieszenia postępowania sądowoadministracyjnego, a gdy są trwałe – podstawę do jego umorzenia[1775].

Ustawodawca nie wprowadził w p.p.s.a. przepisów regulujących instytucję zawieszenia postępowania ze sprzeciwu, co z mocy art. 64b § 1 p.p.s.a. rodzi obowiązek odpowiedniego zastosowania przepisów ogólnych właściwych dla postępowania ze skargi zawartych w rozdziale 9 działu III p.p.s.a.[1776] Zaniechanie jakichkolwiek zmian legislacyjnych należy ocenić krytycznie. Zawieszenie stanowi klasyczny przykład wyłomu od zasady szybkości i ciągłości postępowania[1777] – co stoi w sprzeczności z *ratio legis* sprzeciwu. Aby usprawnić postępowanie, prawodawca mógł ograniczyć przesłanki zawieszenia bądź zmienić przesłanki podjęcia lub umorzenia zawieszonego postępowania ze sprzeciwu.

[1773] Wyrok NSA z 24.05.2019 r., II OSK 1215/19, LEX nr 2713868; wyrok NSA z 27.08.2024 r., II OSK 1460/24, LEX nr 3764382; wyrok NSA z 9.11.2021 r., II OSK 2311/21, LEX nr 3336291; wyrok NSA z 16.12.2020 r., II OSK 3076/20, LEX nr 3173739; wyrok NSA z 8.02.2023 r., II OSK 7/23, LEX nr 3598622; wyrok NSA z 11.12.2020 r., I OSK 2385/20, LEX nr 3179661; wyrok NSA z 9.01.2023 r., II OSK 2566/22, LEX nr 3486107; wyrok NSA z 26.04.2021 r., I OSK 611/21, LEX nr 3170889; wyrok WSA w Poznaniu z 14.09.2021 r., IV SA/Po 569/21, LEX nr 3310685; wyrok WSA w Gdańsku z 10.01.2024 r., II SA/Gd 1091/23, LEX nr 3668145; wyrok NSA z 3.12.2024 r., II OSK 2553/24, LEX nr 3790932.

[1774] Zdaniem P. Gołaszewskiego, strony postępowania administracyjnego, które nie biorą udziału w postępowaniu ze sprzeciwu, nie są związane wydanym w tym postępowaniu wyrokiem (P. Gołaszewski, *Sporządzanie środków zaskarżenia*…, s. 446). W orzecznictwie podobne wypowiedzi należą do mniejszości. Głoszą one, że ocena prawna, która została sformułowana bez udziału podmiotów zainteresowanych ostatecznym wynikiem sprawy, nie może wiązać organu wydającego ostateczną decyzję merytoryczną w sprawie (wyrok WSA w Warszawie z 26.01.2023 r., VII SA/Wa 1857/22, LEX nr 3607106), lub że wyrok wydany jednoosobowo w sprawie sprzeciwu wiąże następnie sąd administracyjny rozpoznający skargę na decyzję rozstrzygającą o istocie sprawy jedynie „w zakresie proceduralnym, a nie merytorycznym, materialnoprawnym" (wyrok WSA w Gliwicach z 20.12.2019 r., II SA/Gl 1247/19, LEX nr 2768113).

[1775] M. Jaśkowska [w:] Postępowanie…, red. M. Jaśkowska, s. 194; E. Bojanowski [w:] E. Bojanowski, Z. Cieślak, J. Lang, *Postępowanie…,* s. 259-261; B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie*…, s. 606, 610; J.P. Tarno [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie…*, s. 582, 588.

[1776] J. Wilczyński, *Sądowoadministracyjne*…, s. 287.

[1777] J. Skowronek, *Instytucja zawieszenia…*, s. 91-93, 114-115, Z. Czarnik, L. Żukowski, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 6 lipca 2011 r., II FZ 278/11*, OSP 2012, nr 7-8, poz. 73; M. Szubiakowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 21 października 2004 r., FSK 571/04*, OSP 2005, nr 9, poz. 107.

Przepisy p.p.s.a. nie zawierają także przepisów szczególnych, które odnosiłyby się do umorzenia postępowania wywołanego sprzeciwem. Na podstawie art. 64b § 1 p.p.s.a. odpowiednie zastosowanie znajdą przepisy o umorzeniu postępowania ze skargi, w tym art. 161 § 1 pkt 1 - 3 p.p.s.a., który wskazuje na przesłanki umorzenia[1778].

Pierwsza z przesłanek wiąże się ze skutecznym cofnięciem skargi przez skarżącego (art. 161 § 1 pkt 1 p.p.s.a.). Instytucję cofnięcia skargi normuje art. 60 p.p.s.a., który stanowi: „Skarżący może cofnąć skargę. Cofnięcie skargi wiąże sąd. Jednakże sąd uzna cofnięcie skargi za niedopuszczalne, jeżeli zmierza ono do obejścia prawa lub spowodowałoby utrzymanie w mocy aktu lub czynności dotkniętych wadą nieważności". A. Cebera wyraziła pogląd, iż „racje związane z szybkością postępowania i jego zakresem" przemawiają „za wyłączeniem możliwości cofnięcia sprzeciwu *per se*"[1779]. Nie zgadzając się z powołanym stanowiskiem, należy wskazać, że cofnięcie sprzeciwu stanowi istotną gwarancję zasady dyspozycyjności i rozporządzalności[1780]. Wskazane zasady nie doznają osłabienia – a tym bardziej wyłączenia – w sprawie ze sprzeciwu, którego celem jest m. in. zabezpieczenie praw jednostki do szybkiego rozpatrzenia sprawy. Skarżący może cofnąć sprzeciw, np. gdy po jego wniesieniu uzna, że postępowanie sądowoadministracyjne potrwa dłużej niż ponowne rozpatrzenie sprawy[1781]. Skutecznie cofnięcie sprzeciwu nie jest również sprzeczne z zasadą szybkości. Wręcz przeciwnie: umorzenie postępowania zwalnia sąd z obowiązku rozpoznania sprawy i zarzutów sprzeciwu, doprowadzając do jego szybszego zakończenia. Warto dodać, że odpowiednie zastosowanie art. 60 i art. 161 § 1 pkt 1 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a. powszechnie nie budzi wątpliwości w orzecznictwie[1782]. Wymaga podkreślenia, że sąd nie uzna skuteczności cofnięcia sprzeciwu, jeżeli wystąpią przesłanki określone w art. 60 *in fine* p.p.s.a., czyli gdy cofnięcie

[1778] J. Wilczyński, *Sądowoadministracyjne*…, s. 287.
[1779] A. Cebera [w:] *Postępowanie*…, red. H. Knysiak-Sudyka, s. 364.
[1780] A. Nikiforów, *Cofnięcie skargi do sądu administracyjnego – aspekty teoretyczne i praktyczne,* AUWr 2008, nr 3066, s. 105; P. M. Malinowski, *Czynność procesowa cofnięcia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego jako przejaw odwołalności czynności procesowych oraz ochrony publicznych praw podmiotowych jednostki*, R. Pr. 2014, nr 1, s. 13-21.
[1781] Taka sytuacja – w związku z niesuspensywnym charakterem sprzeciwu – wcale nie jest wykluczona (por. podrozdział 5.2.4).
[1782] Por. np. postanowienie WSA w Olsztynie z 17.10.2017 r., II SA/Ol 747/17, LEX nr 2388421; postanowienie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 23.04.2018 r., II SA/Go 256/18, LEX nr 2477925; postanowienie WSA w Gliwicach z 7.05.2018 r., IV SA/Gl 418/18, LEX nr 2482004; postanowienie WSA w Bydgoszczy z 20.09.2024 r., II SA/Bd 639/24, LEX nr 3760196; postanowienie WSA w Warszawie z 22.08.2018 r., IV SA/Wa 1339/18, LEX nr 2548954; postanowienie WSA w Szczecinie z 30.08.2018 r., II SA/Sz 800/18, LEX nr 2558083; postanowienie WSA we Wrocławiu z 4.10.2018 r., II SA/Wr 553/18, LEX nr 2610579; por. również: J.G. Firlus, T. Woś, *Sprzeciw*…, s. 90-91; J. Wilczyński, *Sądowoadministracyjne*…, s. 280.

zmierza do obejścia prawa lub spowodowałoby utrzymanie w mocy decyzji kasacyjnej dotkniętej wadą nieważności[1783].

Kolejna przesłanka umorzenia postępowania ze sprzeciwu wynika z normy określonej w art. 161 § 1 pkt 2 p.p.s.a. Powołany przepis dotyczy skutków śmierci strony i także znajduje odpowiednie zastosowanie w sprawie ze sprzeciwu (art. 64b § 1 p.p.s.a.)[1784].

Na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a., postępowanie ze sprzeciwu podlega umorzeniu, gdy z przyczyn innych niż omówione wyżej i wskazane w art. 161 § 1 pkt 1 – 2 p.p.s.a. stanie się ono bezprzedmiotowe[1785]. Bezprzedmiotowość postępowania wywołanego sprzeciwem wystąpi, gdy w jego toku zabraknie przedmiotu kontroli sądowoadministracyjnej, np. decyzja kasacyjna zostanie wyeliminowana z obrotu prawnego w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności[1786] lub w trybie autokontroli[1787]. Należy zarazem zaznaczyć, że normy określonej w art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a. nie stosuje się, gdy w toku postępowania sądowoadministracyjnego, po ponownym przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, zostanie wydana kolejna decyzja w sprawie[1788]. Podobnie umorzenie postępowania administracyjnego po wydaniu decyzji kasacyjnej – np. w efekcie cofnięcia przed organem pierwszej instancji wniosku o wydanie decyzji w sprawie – nie czyni bezprzedmiotowym postępowania ze sprzeciwu[1789]. W takich przypadkach decyzja kasacyjna

[1783] J. Wilczyński, *Sądowoadministracyjne*…, s. 280. Odmienny pogląd zaprezentowali T. Woś i J.G. Firlus, *Sprzeciw*…, s. 91, zdaniem których „negatywna przesłanka związania sądu cofnięciem środka prawnego w postaci istnienia wady skutkującej nieważnością decyzji administracyjnej w omawianym przypadku nie będzie miała zastosowania. Stąd też należy uznać, że cofnięcie sprzeciwu przez skarżącego wiąże sąd, o ile nie zmierza ono do obejścia prawa". Pogląd T. Wosia i J.G. Firlusa nie zasługuje na uwzględnienie, zważywszy, że sąd w postępowaniu ze sprzeciwu ocenia decyzję kasacyjną także pod kątem wad nieważnościowych, chociaż ich ujawnienie skutkuje uchyleniem decyzji w całości, a nie – stwierdzeniem nieważności (por. podrozdział 5.4.2).

[1784] Zgodnie z tym przepisem postępowanie podlega umorzeniu w razie śmierci strony, jeżeli przedmiot postępowania odnosi się wyłącznie do praw i obowiązków ściśle związanych z osobą zmarłego, chyba że udział w sprawie zgłasza osoba, której interesu prawnego dotyczy wynik tego postępowania Por. szerszej o wątpliwościach związanych z zastosowaniem art. 161 § 1 pkt 2 p.p.s.a. w postępowaniu ze sprzeciwu: J. Wilczyński, *Sądowoadministracyjne*…, s. 287-288.

[1785] *Ibidem*, s. 287.

[1786] Por. postanowienie WSA w Bydgoszczy z 6.06.2023 r., II SA/Bd 408/23, LEX nr 3579498; por. także w kontekście postępowania ze skargi: T. Burczyński, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 18 czerwca 2010 r., II FSK 67/08*, ZNSA 2011, nr 1, s. 168.

[1787] Postanowienie WSA w Warszawie z 20.12.2017 r., V SA/Wa 1953/17, LEX nr 2426131; postanowienie WSA w Kielcach z 27.12.2017 r., II SA/Ke 741/17, LEX nr 2420494;.

[1788] Tak na kanwie postępowania sądowoadministracyjnego wywołanego skargą na decyzję kasacyjną: J. Zimmermann, *Glosa do wyroku NSA z dnia 26 czerwca 1997 r., II SA/Wr 854/96*…, poz. 108; odmiennie, w poprzednim stanie prawnym, na kanwie postępowania sądowoadministracyjnego wywołanego skargą na decyzję kasacyjną: postanowienie WSA w Łodzi z 17.12.2004 r., II SA/Łd 1130/03, LEX nr 725504.

[1789] Wyrok NSA z 30.08.2019 r., II OSK 2227/19, LEX nr 2736712.

nie została wyeliminowana z obrotu prawnego, toteż utrzymuje się obowiązek sądu orzeczenia o zasadności lub niezasadności sprzeciwu zgodnie z art. 151a § 1 albo § 2 p.p.s.a.[1790]

Sąd o zawieszeniu i o umorzeniu postępowania orzeka postanowieniem. Na postanowienie o zawieszeniu postępowania i o odmowie podjęcia postępowania, a także na postanowienie w przedmiocie umorzenia przysługuje zażalenie[1791].

5.4. Stadium orzecznicze postępowania w sprawie ze sprzeciwu od decyzji kasacyjnej

5.4.1. Zagadnienie uwzględnienia i oddalenia sprzeciwu od decyzji kasacyjnej

Dzięki orzekaniu realizuje się cel wniesienia sprzeciwu, oceniana jest jego zasadność, co oznacza „przeobrażenie rezultatów" rozpoznania sprzeciwu w rozstrzygnięcie sądu[1792]. Stadium orzekania obejmuje tworzenie, podejmowanie orzeczenia sądu w sprawie ze sprzeciwu[1793], a także – w przypadkach przewidzianych w p.p.s.a. – uzasadnienie orzeczenia[1794].

Sąd rozstrzyga sprawę ze sprzeciwu orzeczeniem, które przybiera formę wyroku. Przepis art. 151a § 1 i 2 p.p.s.a. pozwala – podobnie jak w sprawie ze skargi[1795] – wyróżnić dwa zasadnicze typy rozstrzygnięć sprawy ze sprzeciwu: 1) wyrok uwzględniający sprzeciw, 2) wyrok oddalający sprzeciw. W świetle art. 151a § 1 zd. 1 p.p.s.a. uwzględnienie sprzeciwu polega na uchyleniu decyzji kasacyjnej w całości, a chociaż § 2 nie wskazuje na znaczenie oddalenia sprzeciwu, to – *a contrario* § 1 – jest nią odmowa uchylenia decyzji i pozostawienie jej (w całości) w obrocie prawnym. Przepis art. 151a § 1 zd. 1 p.p.s.a. ustanawia jako przesłankę uwzględnienia sprzeciwu stwierdzenie przez sąd naruszenia art. 138 § 2 k.p.a., natomiast brak wskazania w art. 151a § 2 p.p.s.a. przesłanki oddalenia sprzeciwu sugeruje, że jest nią niestwierdzenie naruszenia art. 138 § 2 k.p.a.

Konstrukcja kompetencji orzeczniczych określona w art. 151a § 1 i 2 p.p.s.a. wpisuje się w model kasacyjny, który obowiązuje w polskim systemie postępowania

[1790] Nie ma przeszkód, aby w takich przypadkach skarżący zdecydował o cofnięciu sprzeciwu, jednak rezygnacja z kontynuacji postępowania pozostaje w sferze jego woli i podlega ocenie pod kątem przesłanek określonych w art. 60 in fine w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a.
[1791] Por. art. 131 p.p.s.a. i art. 194 § 1 pkt 1b p.p.s.a. w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a.
[1792] Na tle skargi: T. Woś [w:] *Postępowanie*…, red. T. Woś, s. 395.
[1793] *Ibidem*.
[1794] Por. podrozdział 5.4.2.
[1795] E. Bojanowski [w:] E. Bojanowski, Z. Cieślak, J. Lang, *Postępowanie*…, s. 267-268.

sądowoadministracyjnego[1796]. Wyrok o charakterze kasacyjnym wiąże się z weryfikacyjnym charakterem stadium rozpoznawczego. Istotę wyroku wydanego w omawianym modelu można scharakteryzować za pomocą teorii zwrotów stosunkowych, czyli wypowiedzi określających pewne zachowanie jako zgodne z prawem albo jako niezgodne z prawem[1797]. Wyrok sądu administracyjnego ma charakter anulacyjny: eliminuje z porządku prawnego formy działalności niezgodne z prawem, dążąc do przywrócenia stanu, który nie będzie z nim pozostawał w sprzeczności[1798]. W modelu kasacyjnym nie jest możliwe bezpośrednie kształtowanie przez sąd administracyjny praw i obowiązków stron z zakresu prawa administracyjnego materialnego, gdyż oznaczałoby to ingerencję w sferę administrowania, zastrzeżoną do kompetencji organów administracji[1799]. Sąd administracyjny „nie przejmuje do załatwienia" sprawy w miejsce organu administracji publicznej, której działalność kontroluje[1800]. Kasacyjnemu modelowi orzekania przeciwstawia się model merytoryczny[1801]. W modelu merytorycznym skutki wyroku sądu administracyjnego odpowiadają skutkom zastosowania podstawowej metody działania prawa administracyjnego, polegającym na jednostronnym i władczym ukształtowaniu sytuacji prawnej jednostki w taki sposób, w jaki powinien to uczynić zgodnie z przepisami organ administracji[1802]. Bezpośrednim celem zaskarżenia (egzemplifikowanego w czynności

[1796] M. Jaśkowska [w:] *Postępowanie…*, red. M. Jaśkowska, s. 224. W. Piątek oraz A. Skoczylas uznali, że w Polsce nie obowiązuje już kasacyjny model kompetencji orzeczniczych, lecz „mieszany, w którym jednakże przeważają uprawnienia kasacyjne" (W. Piątek, A. Skoczylas, *Kasacyjny czy merytoryczny model orzekania - kwestia zmiany modelu sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, PiP 2019, nr 1, s. 33).

[1797] Por. podrozdział 5.3.5.

[1798] L. Leszczyński, *Społeczny kontekst prawa - ujęcie teoretycznoprawne a praktyka stosowania prawa i sądowej kontroli administracji*, ZNSA 2012, nr 3, s. 45-47; wyrok WSA w Warszawie z 16.04.2007 r., V SA/Wa 396/07, LEX nr 342649.

[1799] J. Świątkiewicz, *Kilka uwag w sprawie reformy sądownictwa administracyjnego* [w:] *Polski model sądownictwa…*, s. 337; wyrok NSA z 13.05.1994 r., III SA 1798/93, ONSA 1994, nr 4, poz. 169.

[1800] Z. Janowicz, *Głos w dyskusji o reformie sądownictwa administracyjnego* [w:] *Polski model …*, s. 155; R. Mikosz, M. Zirk-Sadowski, *Granice prawa…*; R. Hauser, *Dziesięciolecie przekształceń ustrojowych Naczelnego Sądu Administracyjnego i jego orzecznictwa*, ST 2000, nr 1-2, s. 35

[1801] Inaczej: reformacyjny, reformatoryjny, rewizyjny (por. W. Klonowiecki, *Odbudowa sądownictwa administracyjnego*, „Gazeta Administracji" 1946, nr 4–6, przedruk: ST 1995, nr 5, s. 58; por. również: W. Piątek, *Zakres kognicji polskiego sądu administracyjnego*, RPEiS 2009, nr 4, s. 75-76).

[1802] K. Klonowski, *Kompetencje sądów administracyjnych do reformatoryjnego orzekania a definicje sprawy sądowoadministracyjnej* [w:] *Jakość prawa administracyjnego*, red. D. R. Kijowski, A. Miruć, A Suławko-Karetko, Warszawa 2012, s. 572. W doktrynie toczą się ożywione dyskusje, czy, pod jakimi warunkami i do jakiego stopnia ustawodawca zwykły – zwłaszcza w perspektywie art. 10 ust. 1 i art. 184 Konstytucji RP – pozostaje umocowany do zwiększenia merytorycznych kompetencji orzeczniczych sądu administracyjnego i dokonywania odstępstw od modelu kasacyjnego (por. np. P. Pietrasz, *Reformacyjne orzekanie przez wojewódzkie sądy administracyjne w przypadku sądowej kontroli decyzji i postanowień – uwagi de lege ferenda* [w:] *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, red. J. Bieluk, A. Doliwa, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz, Białystok 2012, s. 806–818; K. Flisek, *Faza orzecznicza postępowania sądowoadministracyjnego w perspektywie koncepcji reformacyjnego sądownictwa administracyjnego*, St.PiA 2018, nr 4, s. 9-14; *Idem*, *Merytoryczne orzekanie sądów administracyjnych a zasada trójpodziału władz*, PPP 2018, nr 4, s. 83-94; J. Paśnik, *O niektórych aspektach nowelizacji prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, PPP 2016, nr 2, s. 37-43; Z. Kmieciak, *O merytorycznym orzekaniu przez sądy administracyjne raz jeszcze*, GSP-Prz.Orz. 2015, nr 4, s. 11-32; *Idem*, *Merytoryczne orzekanie przez sądy*

konwencjonalnej wniesienia sprzeciwu) jest więc „obalenie" decyzji kasatoryjnej, natomiast z uwagi na kasacyjny model sądownictwa administracyjnego nie jest możliwe zrealizowanie przed sądem pośredniego celu zaskarżenia, który w naukach procesowych wiąże się z uzyskaniem – w miejsce „obalonej" decyzji – nowej decyzji[1803]. Oznacza to, że sprzeciw – jako środek zaskarżenia – ma charakter kasacyjny, a nie reformatoryjny[1804]. Cel pośredni zaskarżenia zostanie zrealizowany dopiero po uwzględnieniu sprzeciwu przez sąd, gdy organ odwoławczy – związany oceną prawną zawartą w wyroku sądu (art. 153 i art. 170 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a.) – wyda nową decyzję[1805].

Orzekanie w modelu kasacyjnym wymaga ustalenia norm odniesienia i norm dopełnienia, stanowiących podstawę do sformułowania przez sąd zwrotu stosunkowego (wydania wyroku). W stadium orzekania postępowania ze sprzeciwu normy odniesienia trzeba odtworzyć z art. 151a § 1 i § 2 p.p.s.a.[1806] Według brzmienia art. 151a § 1 p.p.s.a. – normę dopełnienia należy dekodować z przepisu art. 138 § 2 k.p.a. Konsekwencją zwrotu stosunkowego o zgodności decyzji kasacyjnej z normą z art. 138 § 2 k.p.a. sąd powinien oddalić sprzeciw, zaś w konsekwencji zwrotu stosunkowego o niezgodności decyzji kasacyjnej z powołaną normą – sprzeciw powinien zostać uwzględniony[1807]. Należy równocześnie doprecyzować, że art. 138 § 2 k.p.a. nie jest jedynym przepisem, w oparciu o który sąd powinien ustalać w stadium orzekania normę dopełnienia. Jak bowiem stwierdzono w podrozdziale 5.3.5, do uchybienia art. 138 § 2 k.p.a. może dojść w związku lub w konsekwencji innych naruszeń

---

administracyjne w świetle konstytucyjnej zasady podziału władz, PL 2015, nr 2, s. 9-22; W. Jakimowicz, *O tzw. merytorycznych kompetencjach orzeczniczych sądów administracyjnych określonych w art. 145a § 1 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Casus" 2017, nr 2, s. 5-13; M. Pogoński, *Najważniejsze zmiany w procedurze sądowoadministracyjnej obowiązujące od 15 sierpnia 2015 r.*, PP 2015, nr 10, s. 19-21; D. Gut, *Merytoryczne orzekanie polskich sądów administracyjnych*, Lublin 2018; *Eadem*, M*erytoryczne orzekanie polskich sądów administracyjnych w świetle Konstytucji RP* [w:] *Aktualne problemy sądowej kontroli administracji publicznej*, red. W. Piątek, Warszawa 2019, s. 11-26; J. Szczepkowski, *Konstytucyjność zmian wprowadzonych ustawą z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zakresie merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne*, „Acta Iuris Stetinensis" 2021, nr 4, s. 117–142; M. Bogusz, *Charakter kompetencji sądu administracyjnego a zasada podziału władzy*, GSP 2014, nr 1, s. 27-34; K. Wysocka, *Kompetencje orzecznicze sądów administracyjnych a realizacja funkcji ochronnej praw jednostki w postępowaniu*, RPEiS 2017, z. 1, s. 145-157; A. E. Grzymska-Truksa, W. Kulig-Wyporska, *Sądowa kontrola administracji publicznej w świetle art. 145a ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* [w:] *Sądowa kontrola administracji publicznej. Doświadczenia, dylematy, perspektywy*, red. E. Wójcicka, Częstochowa 2017, s. 171-201).

[1803] S. Hanausek, *Orzeczenie sądu rewizyjnego*…, s. 15-18; T. Woś [w:] *Postępowanie*…, red. T. Woś, s. 84-85. Zrealizowanie celu pośredniego w powyżej podanym rozumieniu jest możliwe, gdy sprzeciw zostanie uwzględniony przez organ w całości, zgodnie z art. 64c § 5 p.p.s.a.

[1804] S. Hanausek, *Orzeczenie sądu rewizyjnego*…., s. 21-22.

[1805] *Ibidem*, s. 15-18; T. Woś [w:] *Postępowanie*…, red. T. Woś, s. 84-85.

[1806] W stadium orzeczniczym za normy odniesienia należy uznać regulacje art.151a §1–2 p.p.s.a. (tak: D. Gregorczyk, *Legalność jako kryterium*..., s. 425; odmiennie: J. Wilczyński, dla którego art. 138 § 2 k.p.a. stanowi normę odniesienia – *vide*: J. Wilczyński, *Postępowanie ze sprzeciwu*…, s. 40-41).

[1807] Z. Kmieciak, *Glosa do wyroku NSA z dnia 25 lutego 2005 r., FSK 1640/04* …, s. 143.

prawa procesowego, ustrojowego czy materialnego[1808]. Regulację art. 151a § 1 p.p.s.a. należy rozumieć więc w ten sposób, że sprzeciw podlega uwzględnieniu zarówno, gdy sąd stwierdzi naruszenie art. 138 § 2 k.p.a. samodzielnie (bez powiązania z innymi przepisami prawa), jak i gdy naruszenie art. 138 § 2 k.p.a. będzie miało charakter „wynikowy", czyli będzie skutkiem naruszenia prawa materialnego, prawa ustrojowego lub prawa procesowego. Gdy jednak – *à rebours* – sąd ustali w sprawie naruszenia prawa procesowego, materialnego lub ustrojowego, które nie skutkowały naruszeniem art. 138 § 2 k.p.a., wówczas sprzeciw podlega oddaleniu.

Wobec powyższego, pod względem zakresu normy dopełnienia, do której odsyła art. 151a § 1 p.p.s.a., instytucja sprzeciwu istotnie różni od skargi na decyzję. W treści art. 145 § 1 pkt 1 lit. a. czy lit. c p.p.s.a. ustawodawca nie konkretyzuje przepisów prawa materialnego czy prawa procesowego, których naruszenie warunkuje uchylenie decyzji. Zakres normy dopełnienia jest w stadium orzekania w sprawie ze sprzeciwu znacznie węższy niż w stadium orzekania w sprawie ze skargi na decyzję.

Uwzględniając sprzeciw, sąd administracyjny uchyla decyzję kasacyjną w całości, lecz z uwagi na brak merytorycznych kompetencji orzeczniczych nie jest równocześnie władny do przejęcia – w miejsce organu odwoławczego – sprawy administracyjnej do rozpoznania i rozstrzygnięcia[1809], w tym nie może zastąpić organu w realizacji kompetencji organu do orzekania o uchyleniu decyzji pierwszej instancji i orzekaniu o istocie sprawy[1810]. Skutkiem prawnym uwzględnienia sprzeciwu jest powrót sprawy do organu odwoławczego, który ponownie – związany oceną prawną i wskazaniami wojewódzkiego sądu administracyjnego – rozpatrzy odwołanie i wyda decyzję administracyjną.

Ustawodawca w art. 151a § 1 p.p.s.a. przesądził, iż uwzględnienie sprzeciwu polega na uchyleniu decyzji kasacyjnej „w całości". Wprowadza to istotną różnicę w porównaniu do kompetencji orzeczniczych sądu w postępowaniu ze skargi na decyzję, które obejmują w art. 145 § 1 pkt 1 lit. a – c p.p.s.a. uchylenie decyzji w całości lub w części[1811]. *De lege lata*, sąd administracyjny nie jest władny uchylić decyzji kasacyjnej wyłącznie w części obejmującej uzasadnienie, lecz musi uchylić ją w całości, nawet jeżeli skarżący kwestionuje decyzję kasacyjną wyłącznie w części dotyczącej jej uzasadnienia lub jeżeli sąd ustali, że chociaż

[1808] Podobnie: J. Wilczyński, *Sądowoadministracyjne*…, s. 288.
[1809] Wyrok WSA w Kielcach z 31.12.2020 r., II SA/Ke 999/20, LEX nr 3113115; wyrok WSA w Olsztynie z 12.02.2018 r., II SA/Ol 72/18, LEX nr 2458334; wyrok WSA w Rzeszowie z 29.05.2024 r., II SA/Rz 453/24, LEX nr 3734002; wyrok WSA w Bydgoszczy z 16.01.2024 r., II SA/Bd 872/23, LEX nr 3702428; wyrok NSA z 7.09.2023 r., II OSK 1657/23, LEX nr 3646975.
[1810] Wyrok WSA w Warszawie z 7.12.2020 r., IV SA/Wa 1886/20, LEX nr 3149513; wyrok WSA w Olsztynie z 11.09.2019 r., II SA/Ol 648/19, LEX nr 2724787.
[1811] Postanowienie NSA z 14.10.2020 r., II OZ 804/20, LEX nr 3066347.

rozstrzygnięcie z art. 138 § 2 k.p.a. jest zasadne, to wadliwe jest uzasadnienie decyzji lub jego fragmenty[1812]. W obowiązującym stanie prawnym niedopuszczalne stały się praktyki orzecznicze odnotowane przed wejściem w życie nowelizacji p.p.s.a., według których przy uwzględnieniu skargi na decyzję kasacyjną sąd był władny uchylić tę decyzję jedynie w części obejmującej jej uzasadnienie lub fragmenty uzasadnienia[1813].

Kolejną odmienność od postępowania ze skargi na decyzję wyraża brak w treści przepisu art. 151a § 1 p.p.s.a. unormowania – podobnego do art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a.[1814] – uzależniającego uwzględnienie sprzeciwu od określonego wpływu naruszenia art. 138 § 2 k.p.a. na wynik sprawy[1815]. Jako trafny należy ocenić pogląd doktryny[1816], zaaprobowany przez część judykatury[1817], że uwzględnienie sprzeciwu powinno nastąpić w przypadku każdego naruszenia art. 138 § 2 k.p.a., niezależnie od jego wpływu na treść decyzji kasacyjnej. Równocześnie należy odrzucić odmienne poglądy judykatury głoszące, że stwierdzenie braku określonego wpływu naruszenia art. 138 § 2 k.p.a. na wynik sprawy powinno skutkować oddaleniem sprzeciwu[1818] lub że oddalenie sprzeciwu może być wynikiem stwierdzenia wad uzasadnienia decyzji kasacyjnej, które jednak nie miały wpływu na wynik sprawy[1819]. Względy systemowe czy funkcjonalne nie uzasadniają w tym przypadku odstąpienia od zastosowania

[1812] Wyrok WSA w Gdańsku z 7.11.2023 r., I SA/Gd 869/23, LEX nr 3645992; wyrok WSA w Bydgoszczy z 8.12.2021 r., II SA/Bd 769/21, LEX nr 3308520; wyrok WSA w Kielcach z 23.10.2024 r., II SA/Ke 469/24, LEX nr 3773222; M. Jaśkowska [w:] *Postępowanie*…, red. M. Jaśkowska, s. 117-118; M. Majak [w:] *Prawo o postępowaniu…*, red. A. Skoczylas, P. Szustakiewicz, s. 187; P. Marjański, *Sprzeciw…*, s. 39. Analogiczne wypowiedzi pojawiały się na tle stanu prawnego sprzed wejścia w życie nowelizacji z 2017 r. (por. przegląd poglądów: J. Turski, *Uchylenie…*, s. 53-54).

[1813] J. Turski, *Uchylenie…*, s. 54, 61-62 wraz z powołanymi tamże: wyrok WSA w Olsztynie z 29.10.2013 r., II SA/Ol 806/13; wyrok WSA w Lublinie z 19.11.2004 r., II SA/Lu 161/04, CBOSA; wyroki WSA w Krakowie z 28.05.2013 r., II SA/Kr 114/13 oraz z 14.03.2016 r., II SA/Kr 1486/15, CBOSA.

[1814] Por. w kontekście skargi m. in. P. Daniel, *Naruszenie przepisów postępowania jako przesłanka uchylenia decyzji lub postanowienia w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2016, s. 204-251; K. Radzikowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 2 października 2008 r., I FSK 1331/07*, OSP 2011, nr 5, poz. 55; Z. R. Kmiecik, M. Kotulska-Kmiecik, *„Inne" naruszenie przepisów postępowania administracyjnego jako podstawa uchylenia decyzji przez sąd*, PS 2022, nr 6, s. 5-21.

[1815] Na temat gradacji naruszenia prawa procesowego por. m. in.: B. Adamiak, *Gradacja naruszenia…*, s. 46, 54; Ł. Dubiński, *Wadliwość indywidualnego aktu administracyjnego jako zewnętrznej czynności prawnej organu administracji publicznej (zarys problemu)* [w:] *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, red. B. Jaworska-Dębska, P. Kledzik, J. Sługocki, Warszawa 2020, LEX.

[1816] M.J. Czubkowska, J. Siemieniako, *Sprzeciw…*, s. 67-68; A. Kabat, *Komentarz do art. 151a* [w:] B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, A. Kabat, *Prawo o postępowaniu…,* LEX, pkt 1; T. Woś [w:] *Postępowanie*…, red. T. Woś, s. 344; K. Klonowski [w:] *Postępowanie*…, red. H. Knysiak-Sudyka, s. 393.

[1817] Wyrok WSA w Lublinie z 9.10.2019 r., II SA/Lu 433/19, LEX nr 2742364; wyrok WSA we Wrocławiu z 22.02.2024 r., IV SA/Wr 789/23, LEX nr 3694672.

[1818] Tak np. wyrok WSA w Gdańsku z 24.05.2021 r., II SA/Gd 183/21, LEX nr 3188036; wyrok WSA w Gdańsku z 10.04.2024 r., II SA/Gd 153/24, LEX nr 3716082; wyrok WSA w Warszawie z 1.04.2022 r., I SA/Wa 2293/21, LEX nr 3349104; wyrok WSA w Warszawie z 13.06.2018 r., VII SA/Wa 1141/18, LEX nr 2536744; wyrok WSA w Szczecinie z 3.09.2020 r., I SA/Sz 435/20, LEX nr 3067851; wyrok NSA z 19.10.2018 r., II OSK 2706/18, LEX nr 2589200.

[1819] Wyrok WSA w Gdańsku z 2.08.2022 r., II SA/Gd 568/22, LEX nr 3390393; wyrok WSA w Bydgoszczy z 8.12.2021 r., II SA/Bd 769/21, LEX nr 3308520.

wykładni językowej art. 151a § 1 p.p.s.a., zważywszy, że rolą sądów administracyjnych jest eliminacja naruszenia prawa z obrotu prawnego, a nie ich legitymizacja autorytetem wymiaru sprawiedliwości[1820].

Kontynuując analizę regulacji art. 151a § 1 p.p.s.a., należy zauważyć, że aktualizuje ona obowiązek uwzględnienia sprzeciwu w przypadku naruszenia art. 138 § 2 k.p.a., bez zastrzeżenia i odniesienia do konkretnej części tego przepisu. Regulacja art. 138 § 2 k.p.a. składa się z dwóch zdań: pierwsze wskazuje, że organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie, zaś drugie stanowi, że przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy. Naruszenie art. 138 § 2 k.p.a. może polegać na uchybieniu obowiązkom wskazanym w zdaniu pierwszym lub w zdaniu drugim tej regulacji. Sąd powinien więc uwzględnić sprzeciw także wówczas, jeżeli stwierdzi naruszenie art. 138 § 2 zd. 2 k.p.a. Uchybienie art. 138 § 2 zd. 2 k.p.a. może przejawiać się w niewskazaniu żadnych okoliczności, które należy rozważyć przy ponownym rozpatrzeniu sprawy, lub błędnym wskazaniu tych okoliczności, także w kontekście przepisów prawa materialnego mających zastosowanie w sprawie i wytycznych w zakresie prawa materialnego (np. na niewskazaniu wszystkich okoliczności lub na wskazaniu okoliczności, których ponowne rozpatrzenie nie jest zasadne). Skoro art. 151a § 1 p.p.s.a. dotyczy także przypadków naruszenia art. 138 § 2 zd. 2 k.p.a., to zakres kognicji sądu w sprawie wywołanej sprzeciwem obejmuje kontrolę wykonania przez organ odwoławczy kompetencji do wskazania okoliczności, jakie powinny zostać wzięte pod uwagę przez organ pierwszej instancji przy ponownym rozpatrzeniu sprawy do określenia wytycznych w zakresie wykładni przepisów prawa, które mogą zostać zastosowane w sprawie[1821]. Należy jednak zauważyć, że prezentowane stanowisko ma charakter mniejszościowy. W doktrynie i judykaturze przeważa pogląd przeciwny, zgodnie z którym ocena prawidłowej realizacji przez organ odwoławczy obowiązków wynikających z art. 138 § 2 zd. 2 czy art. 138 § 2a k.p.a. mieści się poza zakresem kognicji sądu w postępowaniu ze sprzeciwu[1822].

[1820] Uzasadnienie wyroku oddalającego sprzeciw jest sporządzane wyłącznie na wniosek, więc w braku stosownego wniosku po stronie uczestników obrotu (a zwłaszcza organów orzekających w sprawie i stron postępowania administracyjnego) oddalenie sprzeciwu mogłoby wywołać mylne wyobrażenie, że organ nie dopuścił się żadnego naruszenia art. 138 § 2 k.p.a.
[1821] Tak: wyrok NSA z 26.09.2023 r., II GSK 1350/23, LEX nr 3621927.
[1822] Por. wyrok WSA w Krakowie z 22.01.2020 r., II SA/Kr 1335/19, LEX nr 2798883; wyrok WSA w Poznaniu z 30.05.2023 r., I SA/Po 346/23, LEX nr 3571398; wyrok NSA z 8.12.2021 r., II OSK 2564/21, LEX nr 3331383;

Sentencja wyroku uwzględniającego sprzeciw może – poza uchyleniem decyzji kasacyjnej w całości – zawierać dwa dodatkowe rozstrzygnięcia. Po pierwsze, na podstawie art. 200 i art. 209 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a. sąd powinien zasądzić od organu na rzecz skarżącego zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw, w tym kosztów sądowych i kosztów wynagrodzenia pełnomocnika w przypadkach określonych w art. 205 § 1 – 4 p.p.s.a., z zastrzeżeniem art. 208 i art. 210 p.p.s.a.[1823] Po drugie, zgodnie z art. 151a § 1 zd. 2 p.p.s.a. wyrok uwzględniający sprzeciw może zawierać rozstrzygnięcie o grzywnie[1824].

W przypadku, gdy sprzeciw nie jest zasadny, podlega on oddaleniu zgodnie z art. 151a § 2 p.p.s.a. Oddalenie sprzeciwu nie musi oznaczać, że decyzja kasacyjna jest wolna od jakichkolwiek naruszeń prawa, lecz świadczy o tym, że nie wystąpiło naruszenie, do którego odnosi się art. 151a § 1 p.p.s.a, czyli naruszenie art. 138 § 2 k.p.a.

Przyczyną oddalenia sprzeciwu może być konieczność przestrzegania zakazu *reformationis in peius* wyrażonego w art. 134 § 2 p.p.s.a.: „Sąd nie może wydać orzeczenia na niekorzyść skarżącego, chyba że stwierdzi naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności zaskarżonego aktu lub czynności". „Niekorzyść" w rozumieniu cytowanej regulacji wywołuje każde orzeczenie, które pogarsza sytuację skarżącego w stosunku do tej, jaką miał przed zainicjowaniem postępowania sądowego, przy czym pogorszenie to nie musi dotyczyć wyłącznie jego praw czy obowiązków wynikających z prawa materialnego, ale także pewnych uprawnień faktycznych czy procesowych, powstałych w związku z wydaniem zaskarżonego aktu bądź dokonaniu czynności[1825]. *Prima facie*, szczególny i ograniczony zakres kognicji sądu mógłby sugerować, że zagadnienie *reformationis in peius* nie wystąpi w przypadku zaskarżenia do sądu decyzji kasacyjnej[1826]. Niemniej, w literaturze i orzecznictwie trafnie zaznaczono, iż art. 134 § 2 p.p.s.a. stosuje się odpowiednio z mocy z art. 64b § 1 p.p.s.a.

D. Gregorczyk, *Legalność jako kryterium*…, s. 438; J. Przedańska, R. Suwaj, *Wprowadzanie modelu reformatoryjnego…,* s. 17; A. Ziółkowska, *Decyzja kasacyjna powodująca*…, s. 329; T. Woś, J.G. Firlus, *Sprzeciw*…, s. 90-91; P. Pietrasz, J. Jagielski, J. Piecha [w:] *Prawo o postępowaniu*…, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, s. 530-531; J. Wilczyński, *Sądowoadministracyjne*…, s. 269.

[1823] W świetle § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1964 z późn. zm.) oraz § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1935 z późn. zm.) koszty zastępstwa procesowego według stawki minimalnej wynoszą w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym ze sprzeciwu 480 złotych. W tym kontekście warto przypomnieć ocenę W. Piątka. Autor trafnie wskazał, że stawki kosztów zastępstwa procesowego są w sprawach sądowoadministracyjnych zbyt niskie (W. Piątek, *Reprezentacja strony*…, s. 200, 209).

[1824] Por. podrozdział 5.4.3.

[1825] Tak np. wyrok WSA w Warszawie z 27.01.2017 r., II SA/Wa 1130/16, LEX nr 2239376; wyrok NSA z 19.01.2017 r., II GSK 3594/15, LEX nr 2355096; wyrok NSA z 23.02.2018 r., II OSK 1398/16, LEX nr 2450425; por. również: S. Gajewski, *Glosa do uchwały NSA z dnia 7 lipca 2014 r., II FPS 1/14*, LEX/el. 2014.

[1826] Dominuje pogląd, że wydanie decyzji kasacyjnej nie narusza zakazu *reformationis in peius* w rozumieniu art. 139 k.p.a. (por. podrozdział 3.2.2. w rozdziale rozdział trzecim).

zarówno co do zakazu[1827], jak i do przesłanki wyłączającej ów zakaz[1828]. Przykładowo, za orzeczenie wydane na niekorzyść skarżącego w sprawie ze sprzeciwu można uznać związanie organu oceną prawną, z której miałby wynikać brak interesu prawnego skarżącego w rozumieniu art. 28 k.p.a.[1829] lub która mogłaby skutkować stworzeniem dla skarżącego w postępowaniu administracyjnym sytuacji gorszej niż przed wniesieniem sprzeciwu[1830]. W takich przypadkach sąd powinien oddalić sprzeciw, chyba że decyzja kasacyjna obarczona jest wadą uzasadniającą stwierdzeniem nieważności tej decyzji[1831].

5.4.2. Zagadnienie odpowiedniego zastosowania w stadium orzekania w sprawie ze sprzeciwu od decyzji kasacyjnej przepisów o stadium orzekania w sprawie ze skargi

Normy prawne zawarte w art. 151a § 1 i § 2 p.p.s.a. regulują konstrukcje rozstrzygnięć o uwzględnieniu i oddaleniu sprzeciwu. Wobec tego, nie dochodzi do ziszczenia się warunku określonego w art. 64b § 1 p.p.s.a. i upoważniającego do stosowania przepisów dotyczących uwzględnienia lub oddalenia skargi, zatem w sprawie ze sprzeciwu nie stosuje się w art. 145, art. 145a czy art. 151 p.p.s.a.[1832] Teza ta umożliwia postawienie kilku bardziej szczegółowych wniosków.

[1827] Wyrok WSA w Lublinie z 6.05.2020 r., II SA/Lu 192/20, LEX nr 3047232; wyrok WSA w Poznaniu z 26.11.2018 r., II SA/Po 824/18, LEX nr 2608782; wyrok WSA w Rzeszowie z 16.12.2022 r., II SA/Rz 1344/22, LEX nr 3478374.

[1828] W przypadku, gdy sąd dostrzeże wadę nieważnościową w decyzji kasacyjnej, nie będzie jednak możliwe jej stwierdzenie jej nieważności, lecz uchylenie w całości (por. podrozdział 5.4.2 niniejszego rozdziału).

[1829] Tak: wyrok NSA z 23.02.2018 r., II OSK 1398/16, LEX nr 2450425.

[1830] J. Zimmermann, *Zakaz reformationis in peius w postępowaniu administracyjnym i sądowo-administracyjnym* [w:] *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego,* Toruń 1999, s. 366; por. również polemicznie; W. Federczyk, *Uwagi na temat obowiązywania zakazu reformationis in peius w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, KPP 2004, nr 3, s. 157; B. Majchrzak, *Problem określenia skutków obowiązywania zakazu reformationis in peius w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym*, PPP 2014, nr 11, s. 49-50.

[1831] Por. K. Gruszecki, *Obowiązywanie zakazu „reformationis in peius" w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, PiP 1998, nr 3, s. 32-33.

[1832] Por m. in.: wyroki NSA z 27.09.2022 r., II OSK 1849/22, LEX nr 3446143, z 19.07.2022 r., II OSK 1440/22, LEX nr 3413158, z 9.03.2021 r., II OSK 346/21, LEX nr 3219258, z 20.10.2020 r., II GSK 984/20, LEX nr 3088352, z 10.09.2019 r., I OSK 2096/19, LEX nr 2751878, z 19.10.2023 r., III OSK 2336/23, LEX nr 3635974 oraz z 25.04.2019 r., II GSK 355/19, LEX nr 2673673; A. Paduch, *Glosa do wyroku NSA z 15 lipca 2021 r., III OSK 5112/21*, „Forum Prawnicze" 2024, nr 3, s. 101-102; T. Woś, J.G. Firlus, *Sprzeciw*…, s. 90; A. Krawczyk [w:] *Polskie sądownictwo*…, red. Z. Kmieciak, s. 197; D. Gregorczyk, *Legalność jako kryterium*…, s. 438. Równocześnie można odnotować odmienną i niepoprawną praktykę, która polega na stosowaniu lub współstosowaniu w sprawie sprzeciwu regulacji art. 145 § 1 pkt 1 lit. c lub w art. 151 p.p.s.a. (tak np. wyrok WSA w Gliwicach z 10.05.2019 r., II SA/Gl 296/19, LEX nr 2866062; wyrok WSA w Warszawie z 13.06.2018 r., VII SA/Wa 1141/18, LEX nr 2536744; wyrok WSA w Gliwicach z 7.02.2022 r., II SA/Gl 1514/21, LEX nr 3306873; wyrok WSA w Poznaniu z 16.10.2020 r., II SA/Po 632/20, LEX nr 3152726; wyroki NSA z 19.10.2018 r., II OSK 2706/18, LEX nr 2589200 i z 7.12.2017 r., II OSK 3012/17, LEX nr 2408526). Zasadniczo, wymienienie przepisów o skardze w uzasadnieniu wyroku nie jest wyjaśnione i można przypuszczać, że stanowi raczej omyłkę.

Po pierwsze, normy dopełnienia, do których odnoszą się ustanowione w przepisach art. 145 § 1 pkt 1 lit. a, b oraz c p.p.s.a. normy odniesienia – czyli naruszenie prawa materialnego, naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego, a także inne naruszenie przepisów postępowania – nie stanowią samoistnego wzorca kontroli decyzji kasacyjnej. Naruszenie norm prawa materialnego, prawa ustrojowego i prawa procesowego nie może skutkować uwzględnieniem sprzeciwu, jeżeli nie prowadzi wynikowo do stwierdzenia naruszenia art. 138 § 2 k.p.a. Przesłanka określona w art. 151a § 1 p.p.s.a., czyli stwierdzenie naruszenia art. 138 § 2 k.p.a., jest wyłącznym i jedynym warunkiem prawnym uwzględnienia sprzeciwu. Po drugie, wyłączenie odpowiedniego zastosowania w sprawie ze sprzeciwu art. 145 § 3 p.p.s.a. i art. 145a p.p.s.a. powoduje, że sąd – uwzględniając sprzeciw – nie może orzec o umorzeniu postępowania administracyjnego[1833] ani o zobowiązaniu organu do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia ze wskazaniem sposobu załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcia[1834]. Wskazane ograniczenie kompetencji orzeczniczych sądu obniża efektywność sprzeciwu, jednak jest konieczną konsekwencją innych uwarunkowań prawnych omawianego środka zaskarżenia. Niedopuszczalne byłoby rozstrzygnięcie czy przesądzenie o meritum sprawy administracyjnej na etapie kontroli decyzji kasacyjnej w jednoosobowym składzie sędziowskim, bez udziału wszystkich stron postępowania i bez dopuszczalności kontroli instancyjnej rozstrzygnięcia sądu. Po trzecie, konsekwencją wyczerpującego unormowania konstrukcji rozstrzygnięcia sądu uwzględniającego sprzeciw w art. 151a § 1 p.p.s.a. jest wyłączenie zastosowania art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a., który upoważnia sąd do stwierdzenia nieważność decyzji w całości lub w części, jeżeli zachodzą przyczyny określone w art. 156 k.p.a. lub w innych przepisach prawa. Pogląd przeciwny wyrażony – bez szerszego zresztą wyjaśnienia – w jednostkowych wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, które dopuszczały zastosowanie art. 145 § 1 pkt 2 w zw. art. 64b § 1 p.p.s.a. w

[1833] Postanowienie NSA z 28.05.2024 r., II GZ 228/24, LEX nr 3736788; A. Krawczyk [w:] *Polskie sądownictwo*…, red. Z. Kmieciak, s. 197.

[1834] Por. szerszej na temat: M. Bogusz, *Problem konstytucyjności przepisu art. 145 § 3 i art. 145A prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, GSP 2016, nr 2, s. 69-78; B. Banaszak, J. Michalska, *Artykuł 145a ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w świetle Konstytucji RP*, ZNSA 2016, nr 4, s. 9-20; Z. Kmieciak, *Merytoryczne orzekanie przez sądy administracyjne w świetle konstytucyjnej zasady podziału władz*, Prz.Leg. 2015, nr 2, s. 9-22; W. Jakimowicz, *O tzw. merytorycznych kompetencjach orzeczniczych sądów administracyjnych określonych w art. 145a § 1 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Casus" 2017, nr 2, s. 5-13; W. Piątek, *Nowe kompetencje do merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne*, PiP 2017, nr 1, s. 19-33; E. Stawicka, *Czy wojewódzki sąd administracyjny może zobowiązać organ pierwszej instancji do wydania rozstrzygnięcia określonej treści?*, „Palestra" 2017, nr 1-2, s. 214-215; M. Sarnowiec-Cisłak, *Artykuł 145a § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, ZNSA 2023, nr 3, s. 25-41.

sprawie ze sprzeciwu[1835], stał się przedmiotem stanowczej krytyki[1836]. W zasadzie doktryna[1837] i judykatura[1838] zgodnie wykluczają dopuszczalność stwierdzenia nieważności decyzji kasacyjnej w sprawie ze sprzeciwu. Nie oznacza to jednak, że wady wymienione w art. 156 § 1 k.p.a. – w zakresie, w jakim mogą się odnosić do decyzji wydanych podstawie art. 138 § 2 k.p.a. – w ogóle nie podlegają ocenie sądu w sprawie ze sprzeciwu[1839]. Ich zaistnienie powinno skutkować uchyleniem decyzji kasacyjnej w całości na podstawie art. 151a § 1 p.p.s.a., a nie stwierdzeniem nieważności[1840]. Wyłączenie zastosowania sankcji nieważności przez sąd spotkało się z krytyką doktryny, która podniosła, że jest to rozwiązanie nieracjonalne[1841], a także że bez uzasadnienia i sprzecznie z zasadami równości różnicuje ochronę prawną w porównaniu do postępowania ze skargi[1842]. Odnosząc się do powyższej argumentacji, trzeba jednak wskazać, że wyłączenie zastosowania art. 151a § 3 p.p.s.a. stanowi konsekwencję odmiennych rozwiązań prawnych postępowania ze sprzeciwu. W szczególności, trudno wyobrazić sobie, aby sąd administracyjny miał stosować sankcję nieważności w postępowaniu, w którym nie biorą udziału wszystkie strony (art. 64b § 3 p.p.s.a.) i przy braku kontroli kasacyjnej (art. 151a § 3 p.p.s.a.). Po piąte, brak jest możliwości orzeczenia o stwierdzeniu wydania decyzji kasacyjnej z naruszeniem prawa, co dopuszcza art. 145 § 1 pkt 3 p.p.s.a.

Wątpliwości może również wywoływać ocena, czy w postępowaniu wywołanym sprzeciwem znajduje odpowiednie zastosowanie art. 135 p.p.s.a.[1843] Powołany przepis ściśle wiąże się z regulacją art. 134 § 1 p.p.s.a. i stanowi jej doszczegółowienie w stadium orzekania[1844]. Przepis art. 135 p.p.s.a. umożliwia „poszerzenie" i „pogłębienie" granic orzekania[1845]. Na mocy norm określonych w art. 134 § 1 i art. 135 p.p.s.a. granice kognicji sądu

[1835] Por. wyroki WSA w Warszawie z 30.11.2018 r., V SA/Wa 1780/18, CBOSA i z 28.02.2019 r., I SA/Wa 291/19, LEX nr 3018635.
[1836] Postanowienie NSA z 14.06.2019 r., I GSK 598/19, LEX nr 2693114; R. Suwaj, *Glosa do wyroku WSA z dnia 30 listopada 2018 r., V SA/Wa 1780/18*, OwSS 2019, nr 4, s. 130-134; *Idem*, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 14 czerwca 2019 r., I GSK 598/19*, PUG 2020, nr 6, s. 39-44.
[1837] *Ibidem*; T. Woś, J.G. Firlus, *Sprzeciw*…, s. 90; M.J. Czubkowska, J. Siemieniako, *Sprzeciw…*, s. 68; P. Gołaszewski, *Nowelizacja…,* s. 969; A. Krawczyk [w:] *Polskie sądownictwo*…, red. Z. Kmieciak, s. 197.
[1838] Por. wyrok WSA w Warszawie z 13.01.2021 r., VII SA/Wa 2272/20, LEX nr 3145976; wyrok WSA w Krakowie z 29.09.2023 r., III SA/Kr 1327/23, LEX nr 3618550; wyrok WSA w Białymstoku z 6.03.2024 r., II SA/Bk 66/24, LEX nr 3708152.
[1839] Wyrok WSA w Poznaniu z 8.06.2022 r., IV SA/Po 263/22, LEX nr 3355715; J. Piecha, *Sprzeciw…*, s. 152.
[1840] *Ibidem*; P. Pietrasz, J. Jagielski, J. Piecha [w:] *Prawo o postępowaniu*…, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, s. 530; tak też: wyrok NSA z 16.07.2020 r., I OSK 911/20, LEX nr 3317442.
[1841] T. Woś, J.G. Firlus, *Sprzeciw*…, s. 90.
[1842] J. Wilczyński, *Sądowoadministracyjne*…, s. 289.
[1843] Zgodnie z art. 135 p.p.s.a. stanowi: „Sąd stosuje przewidziane ustawą środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia".
[1844] T. Woś [w:] *Postępowanie*…, red. T. Woś, s. 381; K. Sobieralski, *Z problematyki postępowania rozpoznawczego…*, s. 52.
[1845] T. Woś [w:] *Postępowanie*…, red. T. Woś, s. 381-382.

są wyznaczone granicami szeroko rozumianej sprawy administracyjnej, a nie bezpośrednim przedmiotem zaskarżenia, a rozpoznaniem i orzekaniem objęte są wszystkie akty lub czynności wydane w każdej instancji, fazie (etapie, stadium) w danej sprawie administracyjnej[1846]. Przykładowo, w świetle art. 135 p.p.s.a. uchylając w całości decyzję ostateczną, sąd administracyjny może uchylić w całości poprzedzającą ją decyzję organu pierwszej instancji, jak również wszystkie postanowienia podjęte w postępowaniu administracyjnym, a jeżeli skarga dotyczy decyzji w trybie nadzwyczajnym – to zakres rozpoznania i orzekania obejmuje decyzje wydane w trybie zwykłym[1847].

W orzecznictwie obserwuje się praktykę zastosowania art. 135 p.p.s.a. w postępowaniu ze sprzeciwu, co miałoby umożliwić uchylenie wraz z decyzją kasacyjną, np. poprzedzającej jej decyzji organu pierwszej instancji[1848], postanowienia o przywróceniu terminu do uzupełnienia braków formalnych odwołania[1849] czy postanowienia o przywróceniu terminu do wniesienia odwołania[1850]. Równocześnie jednak pojawiło się w nauce[1851], a w judykaturze[1852] stanowisko przeciwne, wykluczające zastosowanie art. 135 p.p.s.a. w sprawie ze sprzeciwu , z którym należy się zgodzić. Chociaż sąd nie może uwolnić się od oceny legalności decyzji pierwszoinstancyjnej czy postanowień wydanych w toku sprawy, to jednak ocena ta jest dokonywana wyłącznie „kontekstowo", aby sąd zbadał legalność decyzji kasacyjnej. W postępowaniu ze sprzeciwu zakres kognicji sądu obejmuje ocenę dwóch zagadnień prawnych: 1) istnienia przesłanek do wydania decyzji kasacyjnej (art. 64e p.p.s.a.), 2) stwierdzenia naruszenia art. 138 § 2 k.p.a. lub braku tego naruszenia (art. 151a § 1 i § 2 p.p.s.a.). Poza zaskarżoną decyzją kasatoryjną, żadne decyzje czy postanowienia nie mogą być oceniane pod kątem „istnienia przesłanek z art. 138 § 2 k.p.a." czy „naruszenia art. 138 § 2 k.p.a.", skoro regulacja art. 138 § 2 k.p.a. dotyczy tylko decyzji organu odwoławczego. Kolejnym argumentem przeciwko zastosowaniu art. 135 p.p.s.a. w sprawie ze sprzeciwu jest to, że przesłankę zastosowania analizowanego przepisu stanowi „powiązanie obowiązku sądu orzekania «w głąb sprawy» z przesłanką niezbędności takiego rozstrzygnięcia dla jej

[1846] *Ibidem*, s. 382; M. Kamiński, *Zasady orzekania co do istoty…*, s. 22; M. Ptak, *Szerokość i głębokość orzekania sądu administracyjnego w granicach sprawy administracyjnej (uwagi na tle potencjalnych przedmiotów orzekania)*, „Casus" 2016, nr 80, s. 25-30. T. Kiełkowski, *Zakres orzekania sądu administracyjnego w sprawie ze skargi na decyzję administracyjną*, PPP 2011, nr 3, s. 35-36; Z. Kmieciak, *Głębokość orzekania w sprawach objętych kognicją sądów administracyjnych*, PiP 2007, nr 4, s. 38-39.
[1847] T. Woś [w:] *Postępowanie*…, red. T. Woś, s. 382.
[1848] Wyrok NSA z 27.07.2021 r., I OSK 959/21, LEX nr 3224026
[1849] Wyrok WSA w Gdańsku z 12.05.2020 r., II SA/Gd 246/20, LEX nr 2977597.
[1850] Wyrok NSA z 4.01.2023 r., II OSK 2573/22, LEX nr 3486085.
[1851] J. Smarż, *The extent*…, s. 277.
[1852] Wyrok WSA w Gliwicach z 31.01.2023 r., II SA/Gl 1725/22, LEX nr 3484980; wyrok NSA z 23.04.2024 r., III OSK 800/24, LEX nr 3756880.

końcowego załatwienia”[1853]. Tak odkodowany cel art. 135 p.p.s.a. w ogóle nie przystaje do postępowania ze sprzeciwu, w którym przesądzanie o końcowym rozstrzygnięciu sprawy jest niedopuszczalne i przedwczesne[1854].

W podsumowaniu wypada zauważyć, że niedopuszczalność odpowiedniego zastosowania przepisów art. 135, art. 145 § 1 pkt 2, art. 145 § 3, art. 145a p.p.s.a. osłabia efektywność ochrony prawnej udzielanej skarżącemu wnoszącemu sprzeciw[1855]. Ta zmniejszona efektywność jest jednak „ceną” ponoszoną w związku z uproszczeniami postępowania ze sprzeciwu wynikającymi z całokształtu wymienionych wyżej uwarunkowań prawnych, w jakich sprzeciw jest rozpoznawany (skład jednoosobowy sądu, wyłączenie kontroli instancyjnej wyroku uwzględniającego sprzeciw, ograniczenie zakresu podmiotowego, ograniczony zakres kognicji sądu). Efektem uproszczenia jest przyspieszenie postępowania, co czyni odstępstwa usprawiedliwionymi, zwłaszcza że pełnię kompetencji orzeczniczych wynikających z wyżej wymienionych, niestosowanych w sprawie ze sprzeciwu przepisów p.p.s.a. sąd „uzyska” w sprawie ze skargi na decyzję finalnie kończącą postępowanie w sprawie (o ile zostanie ona zaskarżona do sądu administracyjnego).

W związku z art. 64b § 1 p.p.s.a. do wyroku w sprawie ze sprzeciwu zastosowanie znajdują regulacje ogólne p.p.s.a. odnoszące się do wyroków wydawanych na posiedzeniu niejawnym[1856]. W przypadku, gdy sąd uwzględnia sprzeciw na posiedzeniu niejawnym, jego odpis wraz z uzasadnieniem sporządzonym z urzędu doręcza się z urzędu stronom postępowania sądowoadministracyjnego[1857]. W przypadku, gdy sąd oddala sprzeciw na posiedzeniu niejawnym, odpis sentencji wyroku doręcza się z urzędu stronom, a uzasadnienie sporządza się jedynie na wniosek strony o sporządzenie uzasadnienia wyroku i doręczenie odpisu wyroku wraz z uzasadnieniem[1858]. W przypadku, gdy sąd zdecyduje o skierowaniu sprzeciwu do rozpoznania na rozprawie na podstawie art. 64d § 2 p.p.s.a., to ogłoszenie wyroku następuje zgodnie z art. 139 § 1 p.p.s.a.[1859] W postępowaniu ze sprzeciwu znajdują z mocy art. 64b § 1 p.p.s.a. odpowiednie zastosowanie przepisy dotyczące terminów czynności procesowych sądu i stron wynikające z art. 141 § 1 – 3 p.p.s.a.[1860]

[1853] Z. Kmieciak, *Głębokość orzekania…*, s. 38-39.
[1854] Por. podrozdziały 5.3.5 i 5.4.1 w niniejszym rozdziale.
[1855] Podobnie: A. Krawczyk [w:] *Polskie sądownictwo…*, red. Z. Kmieciak, s. 197.
[1856] Por. J. Wilczyński, *Sądowoadministracyjne…*, s. 291.
[1857] *Ibidem*; por. również: art. 141 § 1 w zw. z art. 142 § 1 p.p.s.a.
[1858] Por. art. 139 § 4, art. 141 § 2, 142 § 2 p.p.s.a.
[1859] Por. art. 139 § 1 p.p.s.a.
[1860] W przypadku uwzględnienia sprzeciwu uzasadnienie wyroku sporządza się z urzędu w terminie czternastu dni od dnia ogłoszenia wyroku albo podpisania sentencji wyroku wydanego na posiedzeniu niejawnym. W sprawach, w których sprzeciwu oddalono, uzasadnienie wyroku sporządza się na wniosek strony zgłoszony w terminie siedmiu dni od dnia ogłoszenia wyroku albo doręczenia odpisu sentencji wyroku.

W efekcie obowiązywania powyższych regulacji postępowanie przedłuża się istotnie, zwłaszcza gdy sprzeciw został oddalony. Skarżący, nie znając motywów wyroku z uwagi na niejawność procedowania, w pierwszej kolejności oczekuje na przesłanie odpisu sentencji wyroku, następnie – w terminie 7 dni – składa wniosek o sporządzenie uzasadnienia i doręczenie uzasadnienia, a na te czynności sąd ma 14 dni od zgłoszenia tego wniosku[1861]. Po uwzględnieniu czasu niezbędnego na obieg korespondencji może się okazać, że „droga" skarżącego do poznania motywów nieuwzględnienia sprzeciwu potrwa dłużej, niż wynosi ustawowy termin na rozpoznanie sprzeciwu (art. 64d § 1 p.p.s.a.). *De lege ferenda*, ustawodawca powinien rozważyć skrócenie terminów wskazanych wyżej czynności procesowych bądź wprowadzenie do p.p.s.a. obecnej w k.p.c. konstrukcji „zasadniczych motywów rozstrzygnięcia" o oddaleniu sprzeciwu[1862]. Nie zastępują one uzasadnienia, nie podlegają zaskarżeniu, lecz zwięźle i syntetycznie sygnalizują kluczowe przyczyny rozstrzygnięcia zawartego w sentencji[1863]. Krótkie wyjaśnienie stronom, z jakich przyczyn sąd oddalił sprzeciw, może zniechęcić strony do składania wniosków o sporządzenie uzasadnienia, oszczędzić pracy sądu i przyspieszyć uprawomocnienie się wyroku oddalającego sprzeciw[1864].

W zakresie treści uzasadnienia wyroku zapadłego po rozpoznaniu sprzeciwu odpowiednie zastosowanie znajduje art. 141 § 4 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a. Uzasadnienie wyroku powinno zawierać zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w sprzeciwie, stanowiska organu, jeżeli złożył odpowiedź na sprzeciw, lub podmiotów instytucjonalnych określonych w art. 8 p.p.s.a., jeżeli biorą udział w postępowaniu sądowoadministracyjnym, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie[1865]. Gdy sąd

[1861] Uzasadnienie wyroku sporządza się w terminie czternastu dni (por. art. 141 § 1 i 2 p.p.s.a.). Zgodnie z art. 141 § 2a p.p.s.a., w sprawie zawiłej, w razie niemożności sporządzenia uzasadnienia w terminie, o którym mowa w art. 141 § 1 i 2 p.p.s.a., prezes sądu może przedłużyć ten termin na czas oznaczony, nie dłuższy niż trzydzieści dni.
[1862] Zgodnie z art. 357 § 5 k.p.c.: „Wydając postanowienie, nawet niepodlegające zaskarżeniu, sąd może przy nim zwięźle wskazać zasadnicze powody rozstrzygnięcia, jeżeli mając na względzie okoliczności sprawy uzna, że pozwoli to na usprawnienie postępowania. Wskazanie zasadniczych powodów rozstrzygnięcia następuje w sposób odróżniający je od uzasadnienia postanowienia.
[1863] A. Jakubecki, *Komentarz do art. 357* [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Artykuły 1–366*, red. T. Wiśniewski, Warszawa 2021, LEX, pkt 8.
[1864] *Nota bene*, konstrukcja zasadniczych motywów rozstrzygnięcia częściowo niweluje negatywne konsekwencje związanych z brakiem obowiązku uzasadnienia z urzędu wszystkich wyroków sądów administracyjnych, zasadnie kontestuje piśmiennictwo (por. np. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie*…, s. 624.
[1865] Sąd administracyjny powinien przedstawić, jakie przepisy postępowania zdaniem organu odwoławczego naruszył organ pierwszej instancji, następnie samodzielnie zweryfikować, czy istotnie te przepisy postępowania zostały naruszone. W dalszej kolejności sąd powinien określić, jaki zakres sprawy wymaga w ocenie organu odwoławczego wyjaśnienia przez organ pierwszej instancji, a następnie ten powinien zweryfikować, czy w świetle relewantnych dla sprawy przepisów materialnych istotnie zakres ten wymaga wyjaśnienia w stopniu opisanym w art. 138 § 2 k.p.a. Jeżeli tak, to są powinien potwierdzić lub zakwestionować pogląd organu odwoławczego, że wyjaśnienie danego zakresu sprawy jest konieczne, i uzasadnić stanowisko. Sąd powinien poddać ocenę organu odwoławczego „kontroli w odniesieniu do obiektywnego zapatrywania sądu". Sąd powinien zweryfikować, czy decyzja kasatoryjna zawiera wskazanie konkretnych okoliczności, jakie powinien organ pierwszej instancji wziąć

oddala sprzeciw, powinien wyjaśnić, jakie względy o tym zdecydowały i z jakich przyczyn zarzuty sprzeciwu (o ile były formułowane) nie znalazły aprobaty sądu[1866]. Gdy dotyczą one sfery prawnej podmiotów niebiorących udziału w postępowaniu sądowym z uwagi na treść art. 64b § 3 p.p.s.a. lub wykraczają poza zakres kognicji sądu wynikający z art. 64e p.p.s.a., sąd nie tylko nie musi – ale i nie może – odnosić się do nich merytorycznie; wówczas powinien jednak wyjaśnić w uzasadnieniu wyroku, z jakich przyczyn badanie określonych okoliczności sprawy jest niedopuszczalne lub przedwczesne[1867].

Z normy określonej w art. 141 § 4 zd. 2 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a. wynika, że jeżeli po uwzględnieniu sprzeciwu sprawa ma być ponownie rozpatrzona przez organ administracji, to wówczas uzasadnienie powinno ponadto zawierać wskazania co do dalszego postępowania. *A contrario* można przyjąć, że wskazania co do dalszego postępowania nie powinny znajdować się w uzasadnieniu wyroku oddalającego sprzeciw. Sądowoadministracyjna „ingerencja" we wskazania zamieszczone przez organ w uzasadnieniu decyzji kasacyjnej potwierdza, że te wskazania były błędne, a zatem naruszały art. 138 § 2 k.p.a. – w takim wypadku sprzeciw należy uwzględnić, a nie oddalić. Wyrok oddalający sprzeciw, w którego uzasadnieniu sąd potwierdza błędność motywów decyzji kasacyjnej, jest obarczony wewnętrzną sprzecznością[1868].

Uzupełniająco warto podkreślić, że wyrok wydany w sprawie ze sprzeciwu może podlegać sprostowaniu, uzupełnieniu i wykładni na zasadach określonych w art. 156 – 159 p.p.s.a. w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a.

---

pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy, a jeśli tak - przytoczyć je i ocenić ich zgodność z prawem (wyrok NSA z 8.08.2018 r., I OSK 2045/18, LEX nr 2530928).

[1866] Doktryna podnosi, iż istnieje umocowane konstytucyjnie w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP „prawo do uzasadnienia" (I. Rzucidło, *Uzasadnienie orzeczenia a prawo do sądu* [w:] *Administracja i prawo administracyjne w kontekście ochrony praw człowieka*, red. I. Rzucidło, Lublin 2012, s. 112–117; por. także: A. Hyżorek, *Prawo do sądu a uzasadnianie orzeczeń sądowych – studium konstytucyjnoprawne*, Warszawa 2024, s. 112-113). Wśród cech „prawa do uzasadnienia", wspólnego wszystkim postępowaniom przed organami władzy publicznej, także przed sądem administracyjnym, wymienia się rzetelność i weryfikowalność uzasadnienia. Powinno ono: „w zrozumiały sposób ujawniać tok rozumowania organu wydającego rozstrzygnięcie – wskazywać dokonane przez dany organ ustalenia faktyczne oraz wyjaśniać ich kwalifikację prawną. Musi odnosić się do okoliczności danej sprawy oraz wskazywać, że podniesione przez stronę w postępowaniu argumenty zostały wzięte pod uwagę, a więc zrealizowane zostało prawo strony do bycia wysłuchaną (…). Szczególnie w wypadku nieuwzględnienia żądania strony uzasadnienie powinno wyczerpująco wyjaśniać, jakie powody o tym zdecydowały" (E. Łętowska, A. Paprocka, I. Rzucidło-Grochowska, *Treść prawa do uzasadnienia* [w:] M. Grochowski, I. Rzucidło-Grochowska, *Uzasadnienia decyzji stosowania prawa*, Warszawa 2015, LEX).

[1867] Wyrok NSA z 8.08.2018 r., I OSK 2045/18, LEX nr 2530928; wyrok NSA z 16.07.2020 r., I OSK 911/20, LEX nr 3317442; wyrok NSA z 9.03.2021 r., II OSK 346/21, LEX nr 3219258; por. również ad. uzasadnienia wyroku w sprawie ze skargi na decyzję kasacyjną: A. Adamczyk, *Znaczenie zarzutów skargi dla rozpoznania sprawy przez wojewódzki sąd administracyjny*, PPP 2014, nr 10, s. 63-64.

[1868] Na tym tle nie można zgodzić się z następującą tezą: „Oceniając dochowanie przesłanek z art. 138 § 2 k.p.a. Sąd, oddalając sprzeciw, może z jednej strony wskazać za organem, że takie przesłanki wystąpiły. Z drugiej jednak może też doprecyzować, jakie ustalenia w okolicznościach sprawy należy poczynić, by wydać rozstrzygnięcie w sprawie" (wyrok NSA z 2.10.2024 r., II OSK 2751/21, LEX nr 3785377).

5.4.3. Instytucja grzywny wymierzanej organowi w przypadku uwzględnienia sprzeciwu od decyzji kasacyjnej

Z normy określonej w art. 151a § 1 p.p.s.a. wynika, że wyrok uwzględniający sprzeciw może zawierać – oprócz rozstrzygnięcia o uchyleniu w całości decyzji kasacyjnej – rozstrzygnięcie o wymierzeniu grzywny organowi, który wydał uchyloną decyzję. Wspomniana instytucja grzywny koresponduje z koncepcją sprzeciwu jako środka prawnego służącego zwalczaniu zwłoki w załatwianiu spraw administracyjnych, podobnie jak skarga na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania (art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.) czy skarga na niewykonanie wyroku (art. 154 § 6 p.p.s.a.)[1869]. Regulacja art. 151a § 1 zd. 2 p.p.s.a. jest wzorowana na unormowaniach art. 149 § 2 *in fine* i art. 154 § 6 p.p.s.a. W rozważaniach o wykładni normy określonej w art. 151a § 1 zd. 2 p.p.s.a. można więc posiłkowo sięgać do poglądów wykształconych na tle treści art. 149 § 2 *in fine* i art. 154 § 6 p.p.s.a. Należy jednak podkreślić, że grzywna, unormowana w art. 151a § 1 zd. 2 p.p.s.a., stanowi istotne *novum* w systemie postępowania sądowoadministracyjnego, ponieważ dotychczas nie była wymierzana z powodu wadliwości decyzji administracji czy mówiąc szerzej aktu administracyjnego, lecz za zaniechanie ich podjęcia[1870]. Z tych przyczyn instytucja grzywny należy do szczególnych cech konstrukcji prawnej sprzeciwu[1871].

Przepisy p.p.s.a. stanowią o wyłącznie jednej przesłance jej wymierzenia: uwzględnienie sprzeciwu. *A contrario*: orzeczenie grzywny nie jest dopuszczalne, jeżeli sąd oddala sprzeciw – niezależnie od przyczyn oddalenia. W razie uwzględnienia sprzeciwu wymierzenie grzywny może nastąpić zarówno z urzędu, jak i na wniosek strony[1872]. Wniosek strony o zastosowanie art. 151a § 1 zd. 2 p.p.s.a. nie jest jednak dla sądu wiążący, gdyż wymierzenie grzywny jest fakultatywne, pozostawione uznaniu sądu[1873].

Od oceny sądu zależy nie tylko wymierzenie grzywny, ale również jej wysokość, której górny limit określa odesłanie w art. 151a § 1 *in fine* p.p.s.a. do art. 154 § 6 p.p.s.a. Stawka grzywny nie może przekroczyć wysokości dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia

[1869] Uzasadnienie nowelizacji z 2017 r., s. 64; por. również R. Stankiewicz, *Nowelizacja*…, s. 26.
[1870] Por. T. Woś, J.G. Firlus, *Sprzeciw*…, s. 93.
[1871] Por. *Ibidem*, s. 92-93; J.P. Tarno [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie*…, s. 604.
[1872] Z wnioskiem o wymierzenie grzywny może wystąpić także podmiot określony w art. 8 p.p.s.a. w zw. z art. 12 p.p.s.a.
[1873] Wyrok WSA w Warszawie z 14.04.2022 r., I SA/Wa 500/22, LEX nr 3351880; postanowienie NSA z 25.03.2022 r., I OZ 595/21, LEX nr 3771274; A. Kurzawa, P. Szustakiewicz [w:] *Prawo o postępowaniu*…, red. A. Skoczylas, P. Szustakiewicz, s. 330; M.J. Czubkowska, J. Siemieniako, *Sprzeciw*..., s. 70.

miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Przepisy p.p.s.a. nie wprowadzają dolnej granicy grzywny[1874].

Rozważając *in casu* zasadność wymierzenia i wysokość grzywny, sąd powinien ocenić funkcje, jakie winna ona spełniać. Przepis art. 151a § 1 p.p.s.a. nie określa tych funkcji, lecz z pewnością ma ona charakter represyjny[1875]. Jak wskazuje nazwa, grzywna z art. 151a § 1 p.p.s.a. stanowi sankcję, dolegliwość finansową, którą ponosi organ za wydanie decyzji kasacyjnej z naruszeniem art. 138 § 2 k.p.a. Nie można się jednak zgodzić z T. Wosiem i J.G. Firlusem, według których w funkcji represyjnej wyczerpuje się znaczenie art. 151a § 1 zd. 2 p.p.s.a.[1876] W późniejszym piśmiennictwie trafnie zaakcentowano funkcje prewencyjne grzywny, które komponują się z całokształtem regulacji prawnej sprzeciwu jako instytucji mającej zapobiegać pochopnemu wydawaniu decyzji kasacyjnych[1877]. Funkcja prewencyjna ma w tym przypadku wymiar zarówno szczególny, jak i ogólny. W wymiarze szczególnym grzywna (i jej wysokość) powinna zapobiegać ponownemu, niezasadnemu zastosowaniu art. 138 § 2 k.p.a. przez organ w postępowaniu administracyjnym, w którym wydano decyzję, jak i w postępowaniach odwoławczych w innych sprawach. W wymiarze ogólnoprewencyjnym orzekanie grzywien powinno upowszechniać świadomość prawną pracowników lub piastunów organów odwoławczych i zniechęcać do pochopnego i nieusprawiedliwionego sięgania po kompetencje kasacyjne. Pod tym względem grzywna pełni też funkcje wychowawcze. Ryzyko uwzględnienia sprzeciwu i zastosowania sankcji winno mobilizować organ odwoławczy do rezygnacji z wydania decyzji kasatoryjnej, gdy obiektywnie możliwe jest podjęcie innego rozstrzygnięcia, które finalnie zakończy postępowanie w sprawie. Grzywna pełni zatem także funkcję mobilizującą i dyscyplinującą[1878].

Analizując treść normy określonej w art. 151a § 1 zd. 2 p.p.s.a. przy posłużeniu się wykładnią językową, można wywieść wniosek, że sąd ma uprawnienie do wymierzenia grzywny w każdym przypadku uwzględnienia sprzeciwu[1879]. Niemniej, orzeczenie grzywny i

[1874] Tak, na tle art. 154 § 6 p.p.s.a.: wyrok WSA we Wrocławiu z 22.02.2023 r., IV SA/Wr 604/22, LEX nr 3490884.
[1875] T. Woś, J.G. Firlus, *Sprzeciw*…, s. 93.
[1876] *Ibidem*.
[1877] M. Jagielska, J. Jagielski, R. Stankiewicz, M. Grzywacz, *Komentarz do art. 151a* [w:] *Prawo o postępowaniu*…, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Legalis, pkt 6; por. również J. Wilczyński, *Sądowoadministracyjne*…, s. 290.
[1878] Wyrok WSA we Wrocławiu z 18.04.2018 r., II SA/Wr 191/18, LEX nr 2543088; wyrok WSA w Warszawie z 14.04.2022 r., I SA/Wa 500/22, LEX nr 3351880; wyrok WSA we Wrocławiu z 11.03.2024 r., II SA/Wr 752/23, LEX nr 3699895; wyrok WSA w Białymstoku z 23.05.2023 r., II SA/Bk 290/23, LEX nr 3567708.
[1879] Por. A. Kabat, *Komentarz do art. 151a* [w:] B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, A. Kabat, *Prawo o postępowaniu…*, LEX, pkt 2

określenie jej wysokości powinno – zgodnie z zasadą adekwatności[1880] – odzwierciedlać okoliczności sprawy, a także stopień naruszenia przez organ odwoławczy norm określonych w art. 138 § 2 k.p.a.[1881] W judykaturze podniesiono, że wymierzenie grzywny może nastąpić jedynie w sytuacji rażącego naruszenia art. 138 § 2 k.p.a.[1882] Takie ujęcie jawi się jako polemiczne, zważywszy, że kwantyfikatora „rażący" nie wprowadzają w omawianej kwestii przepisy p.p.s.a.[1883]. Niemniej, ustalenie rażącego naruszenia art. 138 § 2 k.p.a. może być jednym z przypadków uzasadniających wymierzenie grzywny i jej wysokości[1884]. Sądy stoją przy tym na stanowisku, że sama wadliwość wydanej decyzji nie przemawia za uwzględnieniem wniosku o wymierzenie grzywny, lecz konieczne jest dodatkowe ustalenie, iż postawa organu jest niedopuszczalna w demokratycznym państwie prawa i odznacza się lekceważącym stosunkiem do reguł orzekania kasatoryjnego z art. 138 § 2 k.p.a.[1885] Wymierzenie grzywny jest zasadne, gdy okoliczności sprawy wskazują na celowe uchylenie się przez organ od obowiązku rozstrzygnięcia sprawy w instancji odwoławczej, a bez wymierzenia grzywny postępowanie organu nie ulegnie poprawie[1886]. Za zastosowaniem grzywny może przemawiać lakoniczność uzasadnienia decyzji, które w żaden sposób nie wykazuje ziszczenia się przesłanek określonych w art. 138 § 2 k.p.a.[1887]. Grzywna powinna doprowadzić do powstrzymywania się przed wydawaniem decyzji kasacyjnych bez dokładnego rozważenia możliwości merytorycznego rozpoznania sprawy oraz bez uzupełnienia

[1880] Por. wyrok WSA w Krakowie z 25.11.2024 r., II SA/Kr 1262/24, LEX nr 3811079; wyrok WSA we Wrocławiu z 11.03.2024 r., II SA/Wr 752/23, LEX nr 3699895; M. Jagielska, J. Jagielski, R. Stankiewicz, M. Grzywacz, *Komentarz do art. 151a* [w:] *Prawo o postępowaniu*…, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Legalis, pkt 6.

[1881] Por. wyrok WSA w Gdańsku z 21.12.2018 r., II SA/Gd 838/18, LEX nr 2603639. Dzięki „transpozycji" orzecznictwa zapadłego na tle w art. 149 § 2 p.p.s.a. można wymienić następujące przykładowe okoliczności, jakie sąd administracyjny powinien wziąć pod uwagę przy ocenie zasadności grzywny i miarkowaniu jej wysokości. Należą do nich: charakter, pozycja i sytuacja organu administracji, przykład, jaki postępowanie tego organu daje innym, wagę uchybienia w świetle standardów państwa prawnego, potrzebę kształtowania autorytetu wymiaru sprawiedliwości w optyce organów i skarżącego, czy grzywna jest proporcjonalna do negatywnych konsekwencji, jakie skarżącemu przyniosło niedopełnienie przez organ obowiązku zakończenia postępowania w sprawie w instancji odwoławczej (por. wyrok NSA z 29.08.2017 r., I OSK 3017/15, LEX nr 2353845). Na problemy z zastosowaniem tych kryteriów z uwagi na ograniczony zakres stadium rozpoznawczego (art. 64e p.p.s.a.) wskazują: T. Woś i J.G. Firlus, *Sprzeciw*…, s. 93.

[1882] Wyrok WSA we Wrocławiu z 18.04.2018 r., II SA/Wr 191/18, LEX nr 2543088; wyrok WSA w Łodzi z 30.07.2024 r., II SA/Łd 472/24, LEX nr 3750844; wyrok WSA w Gliwicach z 25.11.2024 r., II SA/Gl 1347/24, LEX nr 3788647.

[1883] Por. na tle art. 149 § 2 p.p.s.a.: P. Kornacki, *Wymierzenie grzywny* [w:] P. Kornacki, *Skarga na przewlekłość postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, LEX.

[1884] Wyrok WSA w Gdańsku z 21.12.2018 r., II SA/Gd 838/18, LEX nr 2603639.

[1885] Wyrok WSA w Białymstoku z 23.05.2023 r., II SA/Bk 290/23, LEX nr 3567708; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 22.04.2022 r., II SA/Go 112/22, LEX nr 3340678; wyrok WSA we Wrocławiu z 11.03.2024 r., II SA/Wr 752/23, LEX nr 3699895; wyrok WSA w Krakowie z 25.11.2024 r., II SA/Kr 1262/24, LEX nr 3811079.

[1886] Por. postanowienie NSA z 25.03.2022 r., I OZ 595/21, LEX nr 3771274; wyrok WSA w Warszawie z 14.04.2022 r., I SA/Wa 500/22, LEX nr 3351880; wyrok WSA w Łodzi z 30.07.2024 r., II SA/Łd 472/24, LEX nr 3750844.

[1887] Wyrok WSA w Poznaniu z 30.07.2021 r., II SA/Po 487/21, LEX nr 3212737.

postępowania wyjaśniającego we własnym zakresie[1888]. Punktem odniesienia do oceny konieczności zastosowania art. 138 § 2 k.p.a. może być okoliczność, czy uchylona decyzja stanowi pierwszą decyzję kasacyjną w określonej sprawie administracyjnej[1889].

Mimo fakultatywności regulacji określonej w art. 151a § 1 zd. 2 p.p.s.a., sąd powinien w każdym przypadku uwzględnienia sprzeciwu rozważyć zasadność grzywny[1890]. Sąd powinien wyjaśnić przyczyny niezastosowania lub zastosowania grzywny, a w tym drugim przypadku – także kryteria szacunku jej wysokości. Jeżeli o wymierzenie grzywny wnosi strona, a sąd nie znajdzie ku temu podstaw, to sentencja wyroku powinna obejmować rozstrzygnięcie o oddaleniu wniosku strony[1891]. Zgodnie z art. 151a § 3 p.p.s.a. orzeczenie o wymierzeniu grzywny jest zaskarżalne zażaleniem[1892]. Zażalenie służy zarówno na orzeczenie o wymierzeniu grzywny (w tym co do jej wysokości), jak i oddaleniu wniosku strony o jej wymierzenie[1893].

Przyznanie sądowi kompetencji do wymierzenia grzywny spotkało się ze zróżnicowanymi opiniami doktryny. T. Woś i J.G. Firlus ocenili instytucję z art. 151a § 1 zd. 2 p.p.s.a. jako nieuprawnioną „dolegliwość finansową za akt stosowania prawa", sprzeczną z art. 10 Konstytucji RP, nieakceptowalną ingerencję w niezależność jurysdykcyjną administracji publicznej[1894]. Nie mniej krytyczny głos wyraził J.P. Tarno, według którego nie można „karać" organu za wykonanie obowiązku zakończenia postępowania w terminie, a stwierdzona przez sąd wadliwość decyzji kasacyjnej „nie zmienia faktu, że organ dopełnił spoczywającego na nim obowiązku"[1895] W odniesieniu do przywołanych uwag krytycznych warto sięgnąć do wypowiedzi J. Wilczyńskiego. Autor trafnie ripostuje, że orzeczenie grzywny stanowi w

[1888] Ibidem; wyrok WSA w Gdańsku z 9.11.2022 r., II SA/Gd 886/22, LEX nr 3431381. W realiach sprawy rozpoznawanej przez WSA w Gdańsku przewlekłe, kilkumiesięczne prowadzenie postępowania odwoławczego doprowadziło do dezaktualizacji sporządzonych operatów szacunkowych, co – jak wynikało z uzasadnienia wyroku – organ wykorzystał jako przyczynę zastosowania art. 138 § 2 k.p.a. Sąd wymierzył grzywnę w kwocie 2000 zł.

[1889] Por. wyrok WSA we Wrocławiu z 18.04.2018 r., II SA/Wr 191/18, LEX nr 2543088.

[1890] Tak, na tle art. 149 § 2 p.p.s.a., B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie*…, s. 620.

[1891] *Ibidem*. Należy doprecyzować, że jeżeli żadna ze stron nie wnosiła o grzywnę, a sąd nie dostrzegł z urzędu okoliczności przemawiających za jej wymierzeniem, to sentencja wyroku nie zawiera rozstrzygnięcia o grzywnie.

[1892] T. Woś i J.G. Firlus trafnie zauważają, że art. 151a § 3 *in fine* p.p.s.a. nie wnosi żadnej normatywnej nowości, gdyż dopuszczalność zażalenia wynika z art. 173 § 1 *in fine* w związku z art. 194 § 1 pkt 10 p.p.s.a. (T. Woś, J.G. Firlus, *Sprzeciw*…, s. 95).

[1893] Postanowienie NSA z 25.03.2022 r., I OZ 595/21, LEX nr 3771274; T. Woś, J.G. Firlus, *Sprzeciw*…, s. 95-96. Organ może kwestionować grzywnę, gdyż jej kwota jest wygórowania, zaś skarżący – gdy uważa grzywnę za zaniżoną. Niemniej w obu przypadkach żalący powinni się liczyć z tym, że „ewentualna ingerencja sądu II instancji w tę sferę dyskrecjonalnej władzy sędziowskiej powinna być ograniczona do przypadków oczywistego i niebudzącego wątpliwości przekroczenia granic takiego uznania" (tak na tle art. 149 § 2 p.p.s.a. wyrok NSA z 12.09.2024 r., I OSK 978/24, LEX nr 3763765; por. również: R. Suwaj, *Wymierzenie organowi grzywny* [w:] R. Suwaj, *Sądowa ochrona przed bezczynnością administracji publicznej*, Warszawa 2014, LEX).

[1894] T. Woś, J.G. Firlus, *Sprzeciw*…, s. 93.

[1895] J.P. Tarno [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie*…, s. 605-606.

dyskutowanym przypadku „represję, lecz nie za samo administrowanie, a działanie organu w sposób niezgodny z prawem”[1896]. W podobnym tonie wypowiedzieli się M. Jagielska, J. Jagielski, R. Stankiewicz i M. Grzywacz, którzy ocenili komentowane rozwiązanie przewidziane w art. 151a § 1 zd. drugie p.p.s.a. jako „w pełni uzasadnione i oczekiwane”[1897].

Wobec powyższych stanowisk należy zasadniczo pozytywnie ocenić koncepcję włączenia instytucji grzywny do konstrukcji postępowania ze sprzeciwu. Nie można podzielić zastrzeżeń o nieakceptowalnym charakterze grzywny, jeżeli zważy się, że – podobnie jak skarga na bezczynność i przewlekłe prowadzenie postępowania – sprzeciw ma stanowić realną gwarancję realizacji zasady szybkości postępowania administracyjnego. Grzywna znacznie wzbogaca konstrukcję prawną sprzeciwu, pozytywnie przekładając się na efektywność kontroli sądowoadministracyjnej[1898]. Nawiązując do słów M. Miłosza, można powiedzieć, że grzywna „wzmacnia” konsekwencje uwzględnienia sprzeciwu[1899].

Niemniej, krytyki wymaga brak czytelnych kryteriów zastosowania art. 151a § 1 zd. 2 p.p.s.a., co czyni tę regulację w zasadzie martwą[1900]. Brak praktycznego znaczenia tej instytucji uniemożliwia realizację przypisywanych jej ważnych funkcji. Bezzasadne oddalenie wniosku strony o wymierzenie grzywny bądź jej zmiarkowanie do nieproporcjonalnie niskiej wysokości osłabia zaufanie strony do władzy sądowniczej, godzi w autorytet wymiaru sprawiedliwości, a wręcz może stanowić zachętę dla organów odwoławczych do niezasadnego stosowania art. 138 § 2 k.p.a. Należy postulować wprowadzenie zmian do p.p.s.a., które określą przypadki, w jakich wymierzenie stałoby się obligatoryjne, np. gdy organ wydał decyzję kasacyjną z naruszeniem zakazu wyrażonego w art. 138 § 2b k.p.a. lub z naruszeniem art. 153 i art. 170 p.p.s.a. w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a., bez dostosowania się do oceny prawnej i wskazań zawartych w wyroku uwzględniającym sprzeciw wydany w stosunku do tej samej sprawy administracyjnej. W doktrynie zaproponowano obligatoryjność wymierzenia grzywny w przypadku braku uzasadnienia w decyzji kasacyjnej przyczyn niezastosowania instytucji określonej w art. 136 k.p.a.[1901]

[1896] J. Wilczyński, *Sądowoadministracyjne*…, s. 290.
[1897] M. Jagielska, J. Jagielski, R. Stankiewicz, M. Grzywacz, *Komentarz do art. 151a* [w:] *Prawo o postępowaniu*…, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Legalis, pkt 6.
[1898] Por. G. Łaszczyca, W. Piątek [w:] *System prawa sądownictwa administracyjnego*…, s. 77.
[1899] Tak na tle art. 149 § 2 p.p.s.a.: M. Miłosz, *Konstrukcja skargi na bezczynność organu administracji publicznej do sądu administracyjnego* [w:] *Bezczynność organu administracji…*, LEX.
[1900] Zasadnie zakładały M.J. Czubkowska, J. Siemianiako, *Sprzeciw…*, s. 70, że: „Wprowadzona w art. 151a § 1 zd. 2 p.p.s.a. fakultatywność zasądzenia grzywny bez określenia żadnych przesłanek jej wymierzenia może jednak skutkować tym, że środek ten raczej nie będzie skuteczny”.
[1901] *Ibidem*.

Ponadto, przy utrzymaniu instytucji grzywny, zasadne jawi się wprowadzenie możliwości przyznania w wyroku uwzględniającym sprzeciw od organu na rzecz skarżącego odpowiedniej sumy pieniężnej. Analogiczna kompetencja, realizowana fakultatywnie przez sąd, przysługuje w przypadku orzekania zarówno w sprawach skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, jak i w sprawie ze skargi na niewykonanie wyroku sądu administracyjnego uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania (art. 149 § 2 i art. 154 § 7 p.p.s.a.)[1902]. Projektodawca nowelizacji z 2017 r. – bez wyjaśnienia – zrezygnował z odwzorowania powyższej instytucji w konstrukcji wyroku uwzględniającego sprzeciw. Takie posunięcie wzbudziło zaskoczenie w literaturze[1903]. Było ono zasadne, ponieważ judykatura wielokrotnie – w przypadku skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania – podkreślała, że przyznanie odpowiedniej sumy pieniężnej stanowi skuteczniejsze instrumentarium zapobiegania inercji organów administracji publicznej aniżeli wymierzenie grzywny organowi[1904]. Omawiana instytucja sumy pieniężnej ma tę „przewagę" nad instytucją grzywny, iż realizuje dodatkowo, oprócz funkcji represyjnej i prewencyjnej, także funkcję kompensacyjną[1905]. Wskazana suma pieniężna stanowiłaby finansową rekompensatę ujemnych konsekwencji, które poniósł skarżący z powodu naruszenia jego prawa do rozpatrzenia sprawy bez zbędnej zwłoki wywołanej niezasadnym wydaniem decyzji kasacyjnej. Założenia, na jakich opiera się wzmiankowana sankcja pieniężna, dobrze komponują się z koncepcją sprzeciwu jako środka służącemu zwalczaniu przewlekłości i stanowią wartościowy mechanizm w zwiększeniu jego efektywności z perspektywy ochrony praw jednostki.

[1902] Z art. 149 § 2 p.p.s.a. wynika, że w przypadku uwzględnienia skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania sąd – oprócz grzywny – może przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6 p.p.s.a.; por. również art. 154 § 7 p.p.s.a.
[1903] Por. J. Przedańska, R. Suwaj, *Wprowadzanie modelu reformatoryjnego…*, s. 18.
[1904] Por. wyrok NSA z 4.08.2023 r., I OSK 2061/22, LEX nr 3597759.
[1905] Wyrok NSA z 12.09.2024 r., I OSK 978/24, LEX nr 3763765; wyrok WSA w Gdańsku z 28.02.2024 r., II SAB/Gd 141/23, LEX nr 3694775; J.P. Tarno, *Suma pieniężna jako środek dyscyplinujący w postępowaniu sądowo-administracyjnym*, Kwartalnik Prawa Podatkowego 2017, nr 2, s. 45; M. A. Król, J.P. Tarno, *Przyznanie sumy…*, s. 22-23; odmiennie: K. Świderski, *„Suma pieniężna" w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Casus" 2018, nr 88, s. 23.

5.5. Zagadnienie kontroli instancyjnej orzeczenia wydanego w sprawie ze sprzeciwu od decyzji kasacyjnej

5.5.1. Zagadnienie niedopuszczalności wniesienia środka odwoławczego od wyroku uwzględniającego sprzeciw od decyzji kasacyjnej

Szczególną cechą instytucji prawnej sprzeciwu jest przewidziane w art. 151a § 3 *in principio* p.p.s.a. odstępstwo od zasady zaskarżalności orzeczeń wydanych w pierwszej instancji i zasady dwuinstancyjności postępowania sądowoadministracyjnego[1906]. Przepis ten stanowi w zdaniu pierwszym, że od wyroku uwzględniającego sprzeciw, o którym mowa w art. 151a § 1 p.p.s.a., nie przysługuje środek odwoławczy[1907].

Ustawodawca nie przybliżył wyraźnie motywów, które legły u podstaw wyłączenia kontroli instancyjnej wyroku uwzględniającego sprzeciw, lecz zapewne – jak w przypadku innych instrumentów procesowych w konstrukcji sprzeciwu – wiązały się z intencją przyspieszenia postępowania sądowego[1908]. W doktrynie zaakcentowano wyjątkowość rozwiązania przewidzianego w art. 151a § 3 p.p.s.a.[1909] Stanowi on jedyne odstępstwo od zasady zaskarżalności wyroków wydanych przez sąd pierwszej instancji[1910]. Należy dodać, że poza normami określonymi w przepisie art. 151a § 3 p.p.s.a. ustawodawca nie wprowadził innych modyfikacji w zakresie zaskarżalności i kontroli instancyjnej: wyrok oddalający sprzeciw podlega zaskarżeniu skargą kasacyjną, a zaskarżalne (zażaleniem albo skargą kasacyjną) pozostają postanowienia wydane w postępowaniu ze sprzeciwu na tych zasadach, na jakich przewidują to przepisy p.p.s.a. o postępowaniu ze skargi. Należy także zauważyć, że art. 151a § 3 *in principio* p.p.s.a. – jako przepis wyjątkowy – nie podlega wykładni rozszerzającej. Ustawodawca wykluczył w treści art. 151a § 3 p.p.s.a. wniesienie „środka

[1906] Konstrukcje instancyjności, do której odwołuje się art. 176 ust. 1 Konstytucji RP, i zaskarżalności, do której odnosi się art. 78 Konstytucji RP, nie są tożsame. „Zaskarżalność" jest pojęciem pojemniejszym niż „instancyjność". Spełnienie wymogu zaskarżalności orzeczenia nie musi oznaczać przeniesienia sprawy do rozpoznania do wyższej instancji (tak: wyrok TK z 12.04.2012 r., SK 21/11, OTK-A 2012, nr 4, poz. 38; por. przegląd poglądów: M. Michalska-Marciniak, *Definicja pojęcia „instancja"* [w:] *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a Kodeks postępowania cywilnego. Materiały Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Postępowania Cywilnego*, red. T. Ereciński, K. Weitz, Warszawa 2010, LEX).

[1907] Wyłączenie zaskarżalności wyroku uwzględniającego sprzeciw znajduje następnie potwierdzenie w art. 182 § 2a i art. 182a p.p.s.a. (B. Dauter, *Komentarz do art. 182a* [w:] A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, B. Dauter, *Prawo o postępowaniu…*, LEX, pkt 1).

[1908] E. Jankiewicz, S. Juszczak, *Sprzeciw…*, s. 82; J. Wegner-Kowalska, *Idea pragmatyzmu…*, LEX.

[1909] Regulację art. 151a § 3 p.p.s.a. literatura określiła jako „nieznane dotąd procedurze sądowoadministracyjnej rozwiązanie" (M.J. Czubkowska, J. Siemieniako, *Sprzeciw…*, s. 68), a nawet: „niespotykane we współczesnych procedurach sądowych" (K. Wojciechowska, *Sprzeciw*…, s. 420.)

[1910] A. Ziółkowska, *Postępowanie międzyinstancyjne*…, s. 186.

odwoławczego", jednak powołany przepis nie stoi na przeszkodzie wzruszeniu wyroku uwzględniającego sprzeciw w drodze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 285a i nast. p.p.s.a.) lub skargi o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego (art. 270 i nast. p.p.s.a.). Ponadto, w art. 151a § 3 *in fine* p.p.s.a. podkreślono, że na zawarte w wyroku postanowienie w przedmiocie grzywny przysługuje zażalenie[1911]. Przepis art. 151a § 3 p.p.s.a. nie wyłącza również przewidzianej w art. 194 § 1 pkt 9 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a. możliwości wniesienia zażalenia na zawarte w uzasadnieniu wyroku uwzględniającego sprzeciw rozstrzygnięcie w przedmiocie kosztów postępowania[1912].

Skarga kasacyjna wniesiona od wyroku uwzględniającego sprzeciw podlega odrzuceniu jako niedopuszczalna na podstawie art. 178 p.p.s.a. bądź art. 180 p.p.s.a. w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a. [1913] Rygor odrzucenia stosowany jest nawet wówczas, gdyby sąd mylnie pouczył stronę o możliwości zaskarżenia wyroku wydanego na podstawie art. 151a § 3 p.p.s.a.[1914].

Jeszcze przed wejściem w życie nowelizacji z 2017 r. A. Gomułowicz zgłosił zastrzeżenia względem zgodności art. 151a § 3 p.p.s.a. z regulacją art. 176 ust. 1 Konstytucji RP, która stanowi, że postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne[1915]. Podobne wątpliwości sformułowali J. Wegner-Kowalska[1916], K. Wojciechowska[1917], R. Sawuła[1918], P. Daniel[1919], P. Gołaszewski[1920], W. Piątek[1921], A. Kabat[1922]. W. Kręcisz uznał, że w omawianym przypadku wyrażona w art. 176 ust. 1 Konstytucji RP zasada instancyjności „doznała uszczerbku"[1923]. A. Krawczyk stwierdziła, że art. 151a § 3 p.p.s.a. zamyka jednostce dostęp do

[1911] Zdaniem T. Wosia i J.G. Firlusa, art. 151a § 3 *in fine* p.p.s.a. stanowi *superfluum* względem art. 194 § 1 pkt 10 p.p.s.a. (T. Woś, J.G. Firlus, *Sprzeciw*…, s. 95-96).
[1912] P. Gołaszewski, *Nowelizacja…*, s. 969.
[1913] NSA orzekł, że nie podlega odrzuceniu skarga kasacyjna złożona od wyroku uchylającego decyzję wydaną na podstawie art. 138 § 2 k.p.a., jeżeli wyrok ten zapadł w wyniku nieprawidłowego zastosowania przepisów o skardze zamiast przepisów o sprzeciwie (por. wyrok NSA z 23.07.2021 r., I OSK 2559/19, LEX nr 3226937). NSA rozpoznał skargę kasacyjną, uchylił zaskarżony wyrok w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania WSA z uwagi na naruszenie art. 141 § 4 p.p.s.a., nakazując rozpoznanie środka zaskarżenia według reguł obowiązujących w sprawie ze sprzeciwu.
[1914] NSA podkreślił, że błędne pouczenia nie mogą „kształtować właściwości sądu administracyjnego i w konsekwencji nie mogą prowadzić do merytorycznego rozpoznania skargi kasacyjnej, wbrew treści przepisów p.p.s.a." (tak: postanowienie NSA z 22.03.2019 r., II OSK 573/19, LEX nr 2655860; postanowienie NSA z 12.06.2019 r., II OZ 522/19, LEX nr 2699581; postanowienie NSA z 27.10.2021 r., III OZ 899/21, LEX nr 3257953).
[1915] A. Gomułowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego…*, s. B9.
[1916] J. Wegner-Kowalska, *Idea pragmatyzmu*…, LEX.
[1917] K. Wojciechowska, *Sprzeciw*…, s. 420.
[1918] R. Sawuła, *W poszukiwaniu modelu*…, pkt 9.
[1919] P. Daniel, *Glosa do wyroku NSA z dnia 7 czerwca 2018 r., II OSK 1319/18*, OSP 2019, nr 4, poz. 42.
[1920] P. Gołaszewski, *Nowelizacja…,* s. 971.
[1921] W. Piątek, *Kodeks postępowania administracyjnego w świetle ustawy…*, s. 34.
[1922] A. Kabat, *Komentarz do art. 151a* [w:] B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, A. Kabat, *Prawo o postępowaniu…,* pkt 3.
[1923] W. Kręcisz, *Instytucja sprzeciwu*…, s. 34.

sądu drugiej instancji, wbrew gwarancjom z art. 45 i art. 176 Konstytucji RP[1924]. Regulację art. 151a § 3 p.p.s.a. gruntownie skrytykowali T. Woś i J. G. Firlus, oceniając ją jako systemowy wyłom od zasady dwuinstancyjności „niezgodny z zasadą równości oraz skorelowaną zeń strukturalną cechą postępowania sądowoadministracyjnego, jaką jest jego kontradyktoryjny charakter. Podniesiono, że „organ administracji publicznej powinien mieć zapewnioną możliwość przeniesienia sporu o prawo przed NSA"[1925]. Stanowisko T. Woś i J. G. Firlusa podzielił J. Wilczyński[1926], a wpisują się w nie także konkluzje E. Jankiewicz i S. Juszczaka[1927].

W piśmiennictwie można jednak odnotować odmienne wypowiedzi. M. Wilbrandt-Gotowicz, uznała, że art. 151a § 3 p.p.s.a. nie uszczupla praw jednostki, gdyż dotyczy tylko organu administracji publicznej[1928]. W ocenie M. Jagielskiej, J. Jagielskiego, R. Stankiewicza i M. Grzywacz unormowanie art. 151a § 3 *in principio* p.p.s.a. „nie powinno budzić niepokoju, gdy idzie o jego zgodność z Konstytucją RP", gdyż uniemożliwia organowi przedłużanie postępowania. Autorzy uznali komentowane rozwiązanie za „uzasadniony wyjątek w rozumieniu art. 78 Konstytucji RP, wprowadzony na korzyść stron postępowania administracyjnego i ograniczający wyłącznie organy administracji publicznej". Badacze ci podnieśli, że wyrok uwzględniający sprzeciw posiada „w istocie wymiar jedynie procesowy, nie rozstrzyga merytorycznie sprawy, lecz służy przybliżeniu ostatecznej, merytorycznej wypowiedzi organu"[1929]. Do podobnych konkluzji doszedł D. Ziółkowski. Chociaż Autor przyznał kontrowersyjność zagadnienia, finalnie ocenił art. 151a § 3 p.p.s.a. jako zgodny z Konstytucją RP, za czym ma m. in. przemawiać „wpadkowy" charakter postępowania ze sprzeciwu[1930].

Także judykaturze brakuje jednolitości. Z jednej strony pojawiają się orzeczenia sygnalizujące wątpliwości w zakresie zgodności art. 151a § 3 p.p.s.a. z Konstytucją RP[1931]. Z drugiej – podkreśla się zawężony zakres kognicji sądu w postępowaniu ze sprzeciwu, ograniczony do formalnej kontroli przesłanek z art. 138 § 2 k.p.a. Judykatura argumentuje, że sprzeciw realizuje założenie szybkości, która ma swoje źródło w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP,

[1924] A. Krawczyk [w:] *Polskie sądownictwo*…, red. Z. Kmieciak, s. 197.
[1925] T. Woś, J.G. Firlus, *Sprzeciw*…, s. 94-95; tak też: J.G. Firlus, N. Fox, *Modyfikacja toku instancji…*, s. 101.
[1926] J. Wilczyński, *Sądowoadministracyjne*…, s. 292-293.
[1927] E. Jankiewicz, S. Juszczak, *Sprzeciw…*, s. 81-83, 85.
[1928] M. Wilbrandt-Gotowicz, *Sprzeciw*…, s. 114.
[1929] M. Jagielska, J. Jagielski, R. Stankiewicz, M. Grzywacz, *Komentarz do art. 151a [w:] Prawo o postępowaniu…,* red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Legalis, pkt 5.
[1930] D. Ziółkowski, *Instancyjność postępowania sądowoadministracyjnego w świetle standardu konstytucyjnego i europejskiego*, Warszawa 2025, s. 269-274.
[1931] Wyrok WSA w Poznaniu z 26.11.2018 r., II SA/Po 824/18, LEX nr 2608782.

wobec czego art. 151a § 3 p.p.s.a. stanowi wyjątek od standardu konstytucyjnego i nie jest z nim sprzeczny[1932].

Po analizie zaprezentowanych stanowisk, należy zgodzić się z tezą, że norma prawna określona w art. 151a § 3 p.p.s.a. jest niezgodna z Konstytucją RP. Nieprawidłowe jest bowiem założenie, że postępowanie wywołane sprzeciwem ma charakter „formalny", „wpadkowy". Jak już wykazano w rozdziale pierwszym, sprawa sądowoadministracyjna ze sprzeciwu ma charakter sprawy głównej w postępowaniu sądowym i nie jest elementem ubocznym innej sprawy sądowoadministracyjnej, a sąd rozstrzyga o zasadności sprzeciwu wyrokiem, a nie postanowieniem[1933]. Ponadto, z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że „wpadkowość" („incydentalność") określonego orzeczenia może uzasadniać odstąpienie od prawa do jego zaskarżenia, jeżeli owo wpadkowe orzeczenie podlega badaniu w ramach kontroli instancyjnej ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie[1934]. Tego charakteru nie ma wyrok uwzględniający sprzeciw, który nie jest oceniany czy zaskarżalny w jakimkolwiek innym postępowaniu w „sprawie głównej". Wręcz odwrotnie: zgodnie z dominującym poglądem orzeczniczym, wyrok uwzględniający sprzeciw wywołuje skutki określone w art. 153 i w art. 170 p.p.s.a. i wiąże nie tylko organy administracji publicznej ponownie rozpatrujące sprawę administracyjną, lecz także sąd administracyjny, który będzie rozpoznawać ewentualną skargę wniesioną przeciwko decyzji wydanej w tej sprawie i inne osoby. Ta perspektywa wyklucza uznanie wyroku uwzględniającego sprzeciw za orzeczenie „wpadkowe", względem którego złagodzone czy wyłączone mogłyby zostać standardy jego zaskarżalności.

U podstaw aksjologicznych istnienia kontroli instancyjnej tkwi przede wszystkim słuszne przeświadczenie o ludzkiej omylności, którą może być dotknięte orzeczenie sądowe, jak każdy wynik działalności człowieka[1935]. Tymczasem, regulacja art. 151a § 3 p.p.s.a. opiera się na idealistycznym, lecz nierealnym założeniu, że żaden sąd – uwzględniając sprzeciw – nie przekroczy dopuszczalnych granic postępowania ze sprzeciwu i np. nie przesądzi o sytuacji prawnej stron postępowania administracyjnych pozbawionych prawa uczestnictwa (art. 64b § 3 p.p.s.a.) czy nie przesądzi o treści mającego zapaść rozstrzygnięcia co do meritum sprawy

[1932] Postanowienie NSA z 12.04.2019 r., II GZ 53/19, LEX nr 2645096; podobnie: postanowienie NSA z 24.11.2021 r., II OZ 818/21, LEX nr 3262686; postanowienie NSA z 30.05.2023 r., III OZ 257/23, LEX nr 3573614; postanowienie NSA z 14.03.2018 r., II OZ 251/18, LEX nr 2456792; wyrok NSA z 1.12.2021 r., I OSK 6/19, LEX nr 3308859.
[1933] Na formę wyroku zwraca uwagę także D. Ziółkowski, *Instancyjność*…, s. 270-274.
[1934] wyrok TK z 18.04.2005 r., SK 6/05, OTK-A 2005, nr 4, poz. 36; wyrok TK z 12.04.2012 r., SK 21/11, OTK-A 2012, nr 4, poz. 38.
[1935] Por. Wyrok TK z 20.09.2006 r., SK 63/05, OTK-A 2006, nr 8, poz. 108; R. Hauser, *Konstytucyjny model sądownictwa administracyjnego* [w:] *Polski model*..., s. 143; A. Skoczylas, J. Olszanowski, *Aksjologiczne podstawy instancyjności sądownictwa administracyjnego* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego. Tom II*…, s. 165–185.

administracyjnej[1936]. Jest to założenie tym bardziej nietrafione, że sąd zasadniczo rozpoznaje sprzeciw w składzie jednoosobowym, co zwiększa ryzyko omyłki w porównaniu do składu kolegialnego[1937]. Regulacja art. 151a § 3 p.p.s.a. zezwala na pozostawienie w obrocie prawnym wyroków oczywiście naruszających prawo[1938] bądź wydanych w warunkach nieważności (art. 183 § 2 p.p.s.a.)[1939]. Oceny prawne wyrażone w takich skrajnie wadliwych prawomocnych wyrokach sądowych, będą wiązać zarówno organy, jak i sąd w sprawie ze złożonej następnie skargi na decyzję ostateczną[1940].

Szybkość stanowi istotną wartość procesową oraz komponent prawa do sądu, ale nie dezaktualizuje konieczności poszanowania innych gwarancji procesowych, w tym prawa do zaskarżenia[1941]. Istnienie systemu zaskarżenia i kontroli instancyjnej – z założenia – przedłuża czas trwania postępowania sądowoadministracyjnego[1942], lecz poza szybkością istnieje szereg istotnych wartości procesowych, które realizuje instytucja skargi kasacyjnej, a którym uchybia obowiązywanie art. 151a § 1 *in fine* p.p.s.a., w tym zwłaszcza uzyskaniu bezbłędnego, sprawiedliwego wyroku (*sententia iusta*)[1943]. W efekcie osłabieniu ulega realizacja funkcji ochrony porządku prawnego, którą winno realizować sądownictwo administracyjne[1944].

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że cel w postaci szybkiego zakończenia postępowania prawodawca mógł osiągnąć innymi środkami, np. dzięki wprowadzeniu krótkiego (np. 14-dniowego) terminu do złożenia skargi kasacyjnej i rozszerzenia zakresu art. 182a p.p.s.a. o rozpoznanie w trzydziestodniowym terminie skargi kasacyjnej od wyroku uwzględniającego sprzeciw. Krytykowana regulacja jest o tyle nieadekwatna, że prawodawca nie dokonał żadnych modyfikacji w zakresie zaskarżalności postanowień wydanych w postępowaniu ze sprzeciwu, które – podobnie jak w postępowaniu ze skargi – pozostają zaskarżalne skargą kasacyjną lub zażaleniem i względem których nie obowiązuje termin 30-dniowy wskazany w art. 182a p.p.s.a.[1945] Za w pełni celną należy uznać refleksję J. Wilczyńskiego, że to w ograniczeniu

[1936] T. Woś, J.G. Firlus, *Sprzeciw*…, s. 94.
[1937] Por. podrozdział 5.3.2.
[1938] R. Suwaj, *Glosa do wyroku WSA z dnia 30 listopada 2018 r., V SA/Wa 1780/18*…, s. 133; *Idem*, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 14 czerwca 2019 r., I GSK 598/19*…, s. 43.
[1939] T. Woś, J.G. Firlus, *Sprzeciw*…, s. 94.
[1940] A. Krawczyk [w:] *Polskie sądownictwo*…, red. Z. Kmieciak, s. 197.
[1941] Por. P. Grzegorczyk, K. Weitz, *Komentarz do art. 78* [w:] *Konstytucja RP, t. 1,. Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016, Legalis, nb. 83 wraz z powołanym przez Autorów orzecznictwem.
[1942] T. Woś, *Reforma sądownictwa administracyjnego- projekty dalekie od ideału*, PiP 2001, nr 7, s. 32.
[1943] Por. M. Kania, *Funkcja środków zaskarżenia* [w:] *Zwyczajne środki zaskarżenia w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2009, LEX; W. Piątek, *Środki odwoławcze w systemie środków zaskarżenia* [w:] *Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, LEX 2011; H. Knysiak-Molczyk, *Cele i funkcje zaskarżania orzeczeń sądowych* [w:] *Skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2010, LEX; D. Ziółkowski, *Instancyjność*…, s. 160-224,
[1944] W. Piątek, *Zasada równości*…, s. 33.
[1945] Por. podrozdziały 5.5.1 i 5.5.2.

dopuszczalności zażalenia – a nie skargi kasacyjnej – należałoby w pierwszej kolejności poszukiwać drogi do przyspieszenia postępowań w sprawach ze sprzeciwu[1946].

W konsekwencji należy uznać, że nie ma wystarczająco silnych podstaw do potraktowania art. 151a § 3 p.p.s.a. jako zgodnego z art. 78 Konstytucji RP „wyjątku" od przewidzianej w zdaniu pierwszym tego przepisu ustawy zasadniczej zasady zaskarżalności orzeczeń wydanych w pierwszej instancji[1947].

Rozważając zgodność art. 151a § 3 p.p.s.a. z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, należy mieć na względzie, że dominuje pogląd, iż prawo do zaskarżenia orzeczenia wydanego w pierwszej instancji czy prawo do dwuinstancyjnego postępowania sądowego nie stanowi elementu prawa do sądu, ale jest jego dopełnieniem[1948]. Niemniej jednak, wskazuje się, że gwarancje zaskarżalności i dwuinstancyjności stanowią bardzo istotny czynnik urzeczywistniania koncepcji sprawiedliwości proceduralnej, mającej swe źródło w art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji[1949]. W tym kontekście przepis art. 151a § 3 p.p.s.a. uchybia zasadzie sprawiedliwości proceduralnej, zwłaszcza, gdy jest ona rozpatrywana przez pryzmat skarżącego jako podmiotu prawa do sądu. Skarżący, z uwagi na niekorzystne dla niego oceny prawne lub wskazania dla dalszego toku postępowania, mógłby być zainteresowany, aby wnieść skargę kasacyjną od wyroku uwzględniającego sprzeciw w części obejmującej jego uzasadnienie[1950], co dopuszcza judykatura i piśmiennictwo w sprawach ze skargi[1951]. Wyłączenie w art. 151a § 3 p.p.s.a. prawa zaskarżenia „wyroku uwzględniającego sprzeciw" obejmuje – *lege non distinguente* – także wyrok w części obejmującej jego uzasadnienie.

Zastrzeżenia względem konstytucyjności omawianego rozwiązania dotyczą także zgodności z art. 184 Konstytucji RP. Przepis ten, poprzez użyty w nim spójnik „oraz", powierza kontrolę działalności administracji publicznej zarówno Naczelnemu Sądowi

---

[1946] J. Wilczyński, *Sądowoadministracyjne*…, s. 294.

[1947] Przepis art. 78 Konstytucji RP nie przesądza, że przesłanki wprowadzenia wyjątków od zasady zaskarżalności orzeczeń wydanych w pierwszej instancji powinny zostać odkodowane według kryteriów właściwych klauzuli limitacyjnej z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (por. L. Garlicki, K. Wojtyczek, *Komentarz do art. 78* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, red. M. Zubik, Warszawa 2016, LEX, pkt 18-19; P. Grzegorczyk, K. Weitz, *Komentarz do art. 78*…, nb. 74-83; M. Bogusz, *Zasada dwuinstancyjności…*, s. 666-668). Przeważa jednak stanowisko opowiadające się za stosowaniem art. 31 ust. 3 Konstytucji RP przy ocenie wyjątków, o których mowa w art. 78 zd. 2 *in principio* Konstytucji RP (por. P. Grzegorczyk, K. Weitz, *Komentarz do art. 78…*, nb. 79). W tym kontekście i w świetle przedstawionych argumentów, „wyjątek", który wprowadza art. 151a § 3 p.p.s.a. nie może być uznany zgodny z zasadą proporcjonalności (por. o zasadzie proporcjonalności i tzw. teście proporcjonalności, np. wyrok TK z 25.02.1999 r., K 23/98, OTK 1999, nr 2, poz. 25).

[1948] A. Ziółkowska, *Postępowanie międzyinstancyjne…*, s. 103-116.

[1949] Por. podrozdział 1.2 w rozdziale pierwszym.

[1950] Por. T. Woś, J.G. Firlus, *Sprzeciw*…, s. 94; J. Wegner, B. Wróblewski, *Kierunki nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego w świetle ustawy z 7 kwietnia 2017 r*., „Studia Prawno-Ekonomiczne" 2019, t. CX, s. 191.

[1951] Wyrok NSA z 16.03.2022 r., I GSK 2261/18, LEX nr 3360815; A. *Kwaśniak*, *O potrzebie zaskarżania uzasadnień wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych – głos w dyskusji*, PPP 2021, nr 9, s. 57-68.

Administracyjnemu, jak i „innym sądom administracyjnym”[1952]. Rozwiązanie, które *a limine* wyłącza Naczelny Sąd Administracyjny z procesu kontroli działalności administracji publicznej, narusza art. 184 Konstytucji RP.

Ponadto, należy zgłosić polemiczne uwagi względem argumentacji D. Ziółkowskiego odnośnie do niesprzeczności art. 151a § 3 p.p.s.a. z art. 176 ust. 1 Konstytucji RP. Zdaniem Autora, „z ugruntowanej judykatury TK wynika, że postępowanie sądowe, o którym mowa w art. 176 ust. 1 Konstytucji RP, to postępowanie, w ramach którego dochodzi do wydania orzeczenia merytorycznego, załatwiającego sprawę co do istoty poprzez rozstrzygnięcie o prawach i wolnościach obywatelskich (konstytucyjnych)”, a takiego charakteru nie ma postępowanie sądowoadministracyjne[1953]. Trzeba Badaczowi przyznać rację, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego reprezentowany był pogląd, że art. 176 ust. 1 Konstytucji RP nie dotyczy spraw, które najpierw rozpatrywane były przez organy pozasądowe, a następnie zostały poddane końcowej kontroli ze strony sądu[1954]. Godzi się jednakże zauważyć, że stanowisko to wzbudziło sprzeciw doktryny, zwłaszcza w zakresie, w jakim miałoby dopuszczać odstępstwa od zasady dwuinstancyjnego postępowania przed sądami administracyjnymi[1955]. Pogląd, że poza standardem dwuinstancyjności postępowania art. 176 ust. 1 Konstytucji RP miałyby się znaleźć sprawy kontroli działalności administracji publicznej, jest nie do pogodzenia z przepisem przejściowym zawartym w art. 236 ust. 2 Konstytucji RP. Jego rolą było umożliwienie wdrożenie rozwiązań ustawowych, które wprowadzą wymóg dwuinstancyjności do systemu postępowania sądowoadministracyjnego[1956]. Współczesne piśmiennictwo powszechnie wiąże standard dwuinstancyjnego postępowania sądowoadministracyjnego wprost z normą prawną określoną w art. 176 ust. 1 Konstytucji

[1952] Konstrukcja art. 184 Konstytucji RP w zakresie powierzającym NSA kompetencję do bezpośredniej kontroli działalności administracji publicznej była analizowana w doktrynie w związku z analizą przyjętej w p.p.s.a. konstrukcji skargi kasacyjnej– por. m. in.: Z. Kmieciak, *Glosa do wyroku TK z dnia 20 września 2006 r., SK 63/05*, „Glosa” 2007, nr 1, s. 127; A. Kubiak-Kozłowska, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 stycznia 2006 r., II FSK 104/05*, OSP 2007, nr 1, poz. 42; M. Szubiakowski, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 9 sierpnia 2005 r., II FSK 885/05*, OSP 2006, nr 3, poz. 29.

[1953] D. Ziółkowski, *Instancyjność*…, s. 270-274.

[1954] Wyrok TK z 8.12.1998 r., K 41/97, OTK 1998, nr 7, poz. 117; wyrok TK z 12.05.2003 r., SK 38/02, OTK-A 2003, nr 5, poz. 38; wyrok TK z 1.12.2008 r., P 54/07, OTK-A 2008, nr 10, poz. 171.

[1955] A. Wróbel, *Kilka uwag o konstytucyjnej koncepcji Naczelnego Sądu Administracyjnego* [w:] *Polski model*…, s. 355-357; *Idem*, *Glosa do trzech wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 października 1998 r. (sygn. akt K 36/97) – konstytucyjna wyłączność sądu, z dnia 16 marca 1999 r. (sygn. akt SK 19/98) – prawo do sądu, z dnia 8 grudnia 1998 r. (sygn. akt K 41/97) – dwuinstancyjność postępowania sądowego*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 1, s. 205 i nast.; M. Kłopocka-Jasińska, *Konstytucyjny model…*, s. 338-340.

[1956] A. Zieliński, *Konstytucyjny standard instancyjności postępowania sądowego*, PiP 2005, nr 11, s. 9-10; D.R. Kijowski, J. Płoskonka, S. Prutis, S. Srocki, M. Stec, *Model ustrojowy sądownictwa administracyjnego*, ST 1999, nr 5, s. 4.

RP[1957]. Możliwe jest zatem potraktowanie art. 176 ust. 1 Konstytucji RP za wzorzec kontroli konstytucyjności art. 151a § 3 p.p.s.a., a także ocenić, że art. 151a § 3 p.p.s.a. jest z tym wzorcem sprzeczny. Przedstawiciele nauki wskazują bowiem, że – w przeciwieństwie do art. 78 Konstytucji RP – norma z „art. 176 ust. 1 ma charakter absolutny, bo nie dozwala ustawodawcy zwykłemu na wprowadzanie wyjątków od dwuinstancyjnego przebiegu postępowania sądowego"[1958]. W świetle art. 176 ust. 1 Konstytucji RP niedopuszczalne jest wyłączenie kontroli instancyjnej orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie[1959], a zwłaszcza orzeczenia, które bezpośrednio dotyczy kontroli działalności administracji publicznej[1960].

W podsumowaniu należy uznać, że przewidziane w art. 151a § 3 p.p.s.a. wyłączenie możliwości zaskarżenia wyroku narusza art. 2, art. 45 ust. 1, art. 78, art. 176 ust. 1 i art. 184 Konstytucji RP. *De lege ferenda* ustawodawca powinien wprowadzić mechanizm, który w proporcjonalny sposób zrównoważy gwarancję rozpoznania skargi kasacyjnej bez zbędnej zwłoki z gwarancją zaskarżalności wyroku uwzględniającego i dwuinstancyjności postępowania sądowego.

Równocześnie nie można podzielić przywołanych wcześniej poglądów głoszących sprzeczność art. 151a § 3 p.p.s.a. z Konstytucją RP w zakresie, w jakim ustawodawca wyłączył prawo organu administracji publicznej do złożenia skargi kasacyjnej od wyroku uwzględniającego sprzeciw. Organ administracji publicznej nie jest podmiotem prawa do sądu określonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP[1961] ani podmiotem prawa do zaskarżenia orzeczenia

---

[1957] Z. Kmieciak, *Konstytucyjny standard sądownictwa administracyjnego*, PiP 2022, nr 10, s. 120; B. Adamiak, *Uwagi o modelu dwuinstancyjnego postępowania sądowoadministracyjnego* [w:] *Procedura administracyjna wobec wyzwań…*, Łódź 2004; s. s. 27-29; J. Drachal, R. Hauser, E. Mzyk, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne*, Warszawa – Zielona Góra 2003, s. 49-50; K. Muzyczka, *Prawo do sądu w sprawach administracyjnych*, ZNSA 2022, nr 3, s. 77; J. Wyporska-Frankiewicz, *Zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego a zasada dwuinstancyjności postępowania sądowoadministracyjnego* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie…*, s. 934; J. Wyporska-Frankiewicz, A. Mączyński, *Sąd administracyjny jako sąd konstytucyjny*, ZNSA 2021, nr 1-2, s. 133; B. Kozicka, *Naczelny Sąd Administracyjny w strukturach władzy sądowniczej (wymiaru sprawiedliwości) – jego pozycja i zadania*, „Roczniki Administracji i Prawa" 2023, nr 4, s. 46; J. Zimmermann, *O perspektywie konstytucyjnej* [w:] *Aksjomaty sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2020, LEX; por. jednak również: W. Piątek, *Przyszłość instancyjności postępowania sądowoadministracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro…*, s. 391; S. Cheba, Usprawnienie *postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (uwagi prawnoporównawcze z niemieckim modelem zaskarżania orzeczeń)* [w:] *Aktualne problemy sądowej…*, s. 79.

[1958] Tak: L. Garlicki, K. Wojtyczek, *Komentarz do art. 78* [w:] *Konstytucja…*, red. M. Zubik, LEX, pkt 6; por. E. Jankiewicz, S. Juszczak, *Sprzeciw…*, s. 81.

[1959] H. Knysiak-Molczyk, *Podstawy prawne dwuinstancyjności sądownictwa administracyjnego* [w:] *Skarga kasacyjna….*, LEX; por. też: G. Rząsa, *Glosa do wyroku TK z dnia 20 września 2006 r., SK 63/05*, „Przegląd Sejmowy" 2008, nr 4, s. 214.

[1960] S. Gajewski, Zasada *dwuinstancyjności postępowania sądowoadministracyjn*ego, ATDP 2016, nr 1, s. 137.

[1961] Postanowienie TK z 21.03.2005 r., P 11/04, OTK-A 2005, nr 3, poz. 32; M. Radajewski, *Treść i gwarancje prawa do sądu* [w:] *Identyfikacja treści prawa do sądu – wybrane zagadnienia*, red. O. Hałub-Kowalczyk, M. Jabłoński, M. Radajewski, Wrocław 2019, s. 34; K. Muzyczka, *Prawo do sądu…*, s. 77; J.P. Tarno, *Nadużywanie*

wynikającego z art. 78 Konstytucji RP[1962]. Chociaż istotnie norma z art. 151a § 3 p.p.s.a. stoi w kolizji z zasadą kontradyktoryjności i równorzędności stron[1963], to owa zasada w obszarze relacji stron postępowania sądowoadministracyjnego nie wynika z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, lecz ma wymiar ustawowy[1964]. Konstytucyjna zasada równości wymaga, by osoby znajdujące się w takiej samej sytuacji traktować tak samo, a osoby znajdujące się w odmiennej sytuacji – odmiennie[1965]. W literaturze trafnie podnosi się, że sytuacja organu i skarżącego nie jest identyczna, więc w perspektywie konstytucyjnej ma podstawy, aby zapewnić tym podmiotom identyczną pozycję procesową[1966]. Z Konstytucji RP nie wynika pozytywny obowiązek ustawodawcy zapewnienia organowi, którego działalność jest przedmiotem kontroli sądu, identycznych uprawnień w zakresie zaskarżenia orzeczenia wydanego przez wojewódzki sąd administracyjny. Trafnie tłumaczy to M. Wiącek: „Nie może być bowiem tak, że administracja najpierw narusza wolności i prawa jednostki wadliwą decyzją, a następnie utrudnia tej jednostce ochronę sądową przed tym naruszeniem”[1967]. Należy zaznaczyć, że przytoczone okoliczności nie dezawuują krytyki art. 151a § 3 p.p.s.a., lecz mają na celu ukazanie, że u jej źródeł nie powinno tkwić przeświadczenie o równości organu i skarżącego w sporze sądowoadministracyjnym.

5.5.2. Zagadnienia postępowania kasacyjnego i postępowania zażaleniowego w sprawie orzeczenia wydanego w postępowaniu w sprawie ze sprzeciwu od decyzji kasacyjnej

Ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie jedynie dwóch przepisów poświęconych postępowaniu ze skargi kasacyjnej od orzeczenia wydanego w postępowaniu ze sprzeciwu: art. 182a p.p.s.a. i art. 182 § 2a k.p.a. W pozostałym zakresie postępowanie

prawa do skargi kasacyjnej przez organy administracji publicznej [w:] *Ochrona strony słabszej stosunku prawnego. Księga jubileuszowa ofiarowana Profesorowi Adamowi Zielińskiemu,* red. M. Boratyńska, Warszawa 2016, LEX, pkt 5.1.

[1962] L. Garlicki, K. Wojtyczek, *Komentarz do art. 78* [w:] *Konstytucja…,* red. M. Zubik, LEX, pkt 7.

[1963] Por. W. Piątek, *Zasada równości*…, s. 33. Autor uważa, że szybkość postępowania w tym przypadku nie usprawiedliwia naruszenia zasady równouprawnienia stron.

[1964] J.P. Tarno [w:] *System Prawa Administracyjnego, t. 10* …, s. 220.

[1965] Wyrok TK z 30.10.2012 r., SK 20/11, OTK-A 2012, nr 9, poz. 110.

[1966] Organ znajduje się zasadniczo w silniejszej pozycji niż skarżący, choćby dlatego, że organ dysponuje profesjonalnymi służbami prawnymi (J.P. Tarno, *Nadużywanie*…, pkt 4), a sprawa sądowa rozpoznawana jest przede wszystkim na podstawie akt, które prowadził właśnie organ (B. Adamiak, *Reforma sądownictwa administracyjnego czy doskonalenie regulacji postępowania sądowoadministracyjnego*, [w:] *Przyszłość sądownictwa administracyjnego w Polsce z uwzględnieniem tendencji europejskich*, red. I. Lipowicz, Z. Kmieciak, „Biuletyn RPO. Materiały” 2012, nr 75, s. 48).

[1967] M. Wiącek, *Sądownictwo administracyjne w Polsce – założenia konstytucyjne a praktyka*, PiP 2024, nr 9, s. 5.

kasacyjne w sprawie ze sprzeciwu jest normowane odpowiednio stosowanymi z mocy art. 64b § 1 p.p.s.a. przepisami ogólnymi o postępowaniu kasacyjnym w sprawie ze skargi określonymi w rozdziale 1 działu IV p.p.s.a.

Z normy określonej w art. 173 § 1 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a. wynika, że skarga kasacyjna stanowi środek odwoławczy właściwy do zaskarżenia wyroku (w świetle treści art. 151a § 3 p.p.s.a. – jedynie wyroku oddalającego sprzeciw) i postanowień kończących postępowanie, których podstawą wydania jest art. 58 § 1 pkt 1, pkt 5 lub pkt 6 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a. Pozostałe postanowienia kończące postępowanie w sprawie – tj. postanowienia o umorzeniu czy postanowienia z art. 58 § 1 pkt 2 – 4 p.p.s.a. – są zaskarżalne zażaleniem, zgodnie z art. 194 § 1 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a.

Stosując odpowiednio art. 173 § 1 p.p.s.a., należy uznać, że legitymację do wniesienia skargi kasacyjnej posiada skarżący, organ administracji publicznej, który wydał decyzję kasacyjną, a także prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców lub Rzecznik Praw Dziecka, jeżeli zgodnie z art. 8 p.p.s.a. zdecydują o wzięciu udziału w postępowaniu ze sprzeciwu. T. Woś i J.G. Firlus zasadnie podkreślili, że także organ, który wydał *in casu* decyzję kasacyjną, może być uprawniony do wniesienia sprzeciwu od wyroku oddalającego sprzeciw[1968]. Z uwagi na dyspozycję art. 64b § 3 p.p.s.a. prawa do złożenia skargi kasacyjnej od żadnego orzeczenia w postępowaniu ze sprzeciwu nie posiadają podmioty, do których odnosi się art. 33 p.p.s.a., w tym strona postępowania administracyjnego, w którym wydano decyzję kasacyjną, jeżeli sama nie wniosła sprzeciwu[1969]. Gdyby skarga kasacyjna została jednak wniesiona przez taki podmiot, to powinna zostać odrzucona z uwagi na oczywisty brak legitymacji procesowej[1970].

Sporządzenie skargi kasacyjnej od orzeczenia wydanego w sprawie ze sprzeciwu jest obwarowane przymusem adwokacko-radcowskim, z wyjątkami określonymi w art. 175 § 2, § 2a i § 3 p.p.s.a.[1971] Utrzymanie w postępowaniu ze sprzeciwu regulacji z art. 175 § 1 – 3 p.p.s.a. należy ocenić pozytywnie z uwagi na specyficzny, ograniczony zakres kognicji sądu w stadium rozpoznawczym i orzeczniczym. Gdy w sprawie, w której sprzeciw oddalono, nie występuje żadne naruszenie art. 138 § 2 k.p.a., a zarzuty sprzeciwu odnosiły się do okoliczności irrelewantnych z perspektywy art. 64e i art. 151a § 1 p.p.s.a., to rolą profesjonalnego

[1968] Por. T. Woś, J.G. Firlus, *Sprzeciw*…, s. 94.
[1969] M. Wilbrandt-Gotowicz, *Sprzeciw*…, s. 110.
[1970] Tak, w postępowaniu w odniesieniu do skargi kasacyjnej wniesionej przez podmiot, który nie może być uczestnikiem postępowania w sprawie ze skargi, orzekł NSA w wyroku z 10.04.2024 r., II OSK 1526/23, niepubl.
[1971] Jak wspomniano w rozdziale czwartym, podrozdziale 4.7.1, w postępowaniu ze sprzeciwu zasadniczo można wykluczyć możliwość sporządzenia skargi kasacyjnej przez doradcę podatkowego, który występuje w sprawach, które były przez organy załatwiane na podstawie, a nie na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.

pełnomocnika powinno być wytłumaczenie stronie niecelowości wniesienia skargi kasacyjnej i przedłużania postępowania sądowego.

Skarga kasacyjna w postępowaniu ze sprzeciwu wymaga zasadniczo zachowania wymogów formalnych ustanowionych w art. 176 § 1 – 2 p.p.s.a. Skarga kasacyjna powinna zawierać oznaczenie zaskarżonego orzeczenia ze wskazaniem, czy jest ono zaskarżone w całości, czy w części, przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie, wniosek o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany, a także czynić zadość wymaganiom ogólnie przewidzianym dla pisma strony. Jeżeli skarga kasacyjna nie spełnia wymagań formalno-treściowych, innych niż przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie, skarżący kasacyjnie jest wzywany do usunięcia braków w terminie siedmiu dni pod rygorem jej odrzucenia[1972]. Wydaje się jednak, że z uwagi na treść art. 182 § 2a p.p.s.a. strona nie jest zobowiązana do zawarcia w skardze kasacyjnej od wyroku oddalającego sprzeciw wniosku o jej rozpoznanie na rozprawie albo oświadczenia o zrzeczeniu się rozprawy[1973]. Nawet jednak w razie przyjęcia, że wymóg taki istnieje, to jego niespełnienie nie jest brakiem formalnym, który uniemożliwiałby nadanie sprawie dalszego biegu[1974].

Ustawodawca nie zdecydował się na odmienne określenie podstaw kasacyjnych w sprawie ze sprzeciwu. W świetle art. 174 pkt 1 – 2 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a. skargę kasacyjną można oprzeć na naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie czy też na naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy[1975]. Nie powinno budzić wątpliwości, że najistotniejszy zarzut, którego w skardze kasacyjnej od wyroku oddalającego sprzeciwu nie powinno zabraknąć, dotyczy naruszenia art. 138 § 2 k.p.a. w zw. z art. 64e i art. 151a § 1 lub § 2 p.p.s.a.[1976] Skarżący

[1972] Por. art. 177a p.p.s.a.

[1973] Por. wyrok NSA z 30.10.2018 r., II OSK 2904/18, LEX nr 2589929; wyrok NSA z 27.02.2019 r., I OSK 83/19, LEX nr 2627731; wyrok NSA z 19.10.2023 r., III OSK 2336/23, LEX nr 3635974.

[1974] W judykaturze zapadłej na tle postępowania ze skargi dominuje pogląd, że brak wniosku lub oświadczenia wskazanego w art. 176 § 2 p.p.s.a. stanowi brak formalny skargi kasacyjnej, który – w razie jego nieuzupełnienia – skutkuje odrzuceniem skargi kasacyjnej (tak np. postanowienia NSA z 17.01.2025 r., III FSK 1399/24, LEX nr 3818410, z 12.05.2022 r., I FZ 6/22, LEX nr 3393091, z 17.04.2020 r., II GZ 127/20, LEX nr 2951134, z 20.01.2021 r., II OZ 1177/20, LEX nr 3195760, z 29.10.2020 r., I GZ 298/20, LEX nr 3076878, z 5.10.2022 r., III OZ 608/22, LEX nr 3419318, z 18.05.2022 r., III OZ 295/22, LEX nr 3347315 i z 28.01.2022 r., I OZ 6/22, LEX nr 3328487).

[1975] Brak wyraźnego uchylenia możliwości oparcia skargi kasacyjnej na naruszeniu prawa materialnego w odniesieniu do wyroku oddalającego sprzeciw może zostać odczytane jako potwierdzenie zaprezentowanej w podrozdziale 5.3.5 tezy, że sąd administracyjny dokonuje oceny decyzji kasacyjnej w zakresie przesłanek jej wydanie, także w zakresie kontroli wykładni prawa materialnego dokonanej przez organ. Z analizy judykatury wynika, że NSA rozpoznaje zarzuty materialnoprawne w sprawach ze skargi kasacyjnej od wyroku oddalającego sprzeciw (wyrok NSA z 6.03.2024 r., III OSK 2198/21, LEX nr 3696436).

[1976] Wyrok NSA z 17.09.2024 r., III OSK 1778/24, LEX nr 3765717. NSA wyraził nawet pogląd, że postawienie tego treści zarzutu jest konieczne dla skutecznego rozpoznania skargi kasacyjnej wniesionej od wyroku oddalającego sprzeciw, gdyż wyrok ten może podlegać ocenie jedynie przez pryzmat art. 138 § 2 k.p.a. (wyroki NSA z 23.06.2023 r., III OSK 1021/23, LEX nr 3725760, z 23.04.2024 r., III OSK 800/24, LEX nr 3756880 i z

kasacyjnie powinien wykazać, z jakich przyczyn sąd pierwszej instancji dokonał błędnej kontroli decyzji kasacyjnej i nieprawidłowo nie stwierdził naruszenia art. 138 § 2 k.p.a., a także uzasadnić, z jakich przyczyn naruszenie przepisów postępowania przez wojewódzki sąd administracyjny mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie żadnych modyfikacji w zakresie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej, który zgodnie z art. 173 § 1 p.p.s.a. wynosi 30 dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem[1977]. Utrzymanie 30-dniowego terminu do wniesienia skargi kasacyjnej należy ocenić negatywnie, zważywszy, że prawodawca skrócił termin do wniesienia sprzeciwu i określił krótkie terminy rozpoznania sprawy przez sądy obu instancji. Spójne z takimi rozwiązaniami powinno być skrócenie terminu do zaskarżenia orzeczenia wydanego przez wojewódzki sąd administracyjny w sprawie ze sprzeciwu, np. do 14 dni. Skoro zakres kognicji sądu jest ograniczony przepisami art. 64e i art. 151a § 1 p.p.s.a., to skrócenie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej nie powinno zaszkodzić skarżącemu kasacyjnie. Równocześnie uwzględniałoby interes stron postępowania administracyjnego, które wyczekują zakończenia postępowania wywołanego sprzeciwem, a z mocy art. 64b § 3 p.p.s.a. nie biorą w nim udziału. Konsekwentnie, *de lege ferenda,* należałoby skrócić przewidziany w art. 179 p.p.s.a. termin do wniesienia odpowiedzi na skargę kasacyjną, po upływie którego wojewódzki sąd administracyjny przedstawia skargę kasacyjną wraz z odpowiedzią i aktami sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, np. do siedmiu dni.

W sprawie ze skargi kasacyjnej od orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego wydanego w postępowaniu ze sprzeciwu obowiązują odpowiednio określone w art. 64b § 1 p.p.s.a. kolejne przepisy p.p.s.a. normujące przebieg postępowania wywołaną skargą kasacyjną. Wojewódzki sąd administracyjny odrzuci na posiedzeniu niejawnym skargę kasacyjną wniesioną po upływie terminu lub z innych przyczyn niedopuszczalną, jak również skargę kasacyjną, której braków strona nie uzupełniła w wyznaczonym terminie[1978]. Wojewódzki sąd

12.04.2023 r., III OSK 473/23, LEX nr 3723761). Za niepoprawne i niewystarczające uznaje się powołanie w podstawie kasacyjnie wyłącznie naruszenia art. 64e czy art. 151a § 1 – 2 p.p.s.a., bez powiązania ich z art. 138 § 2 k.p.a., gdyż są to przepisy wynikowe, blankietowe (wyrok NSA z 27.08.2024 r., II OSK 1460/24, LEX nr 3764382; wyrok NSA z 24.10.2019 r., I OSK 2038/19, LEX nr 2865970). Niepoprawne jest sformułowanie w podstawie kasacyjnej z art. 174 pkt 2 p.p.s.a. wyłącznie zarzutu naruszenia art. 138 § 2 k.p.a., bez powiązania go z przepisami dotyczącymi norm odniesienia stosowanymi przez sąd z art. 151a § 1 – 2 p.p.s.a. (wyroki NSA z 18.10.2022 r., II OSK 1995/22, LEX nr 3506020, z 1.10.2019 r., II OSK 2690/19, LEX nr 2778691 i z 8.03.2023 r., I OSK 98/23, LEX nr 3647299). Tego rodzaju niestaranność nie wyklucza jednak merytorycznego rozpoznania zarzutów kasacyjnych z uwagi na liberalne w tym zakresie stanowisko wyrażone w uchwale NSA z 26.10.2009 r., I OPS 10/09, ONSAiWSA 2010, nr 1, poz. 1.

[1977] Ponadto, jak się wydaje, odpowiednie zastosowanie w sprawie ze sprzeciwu regulacje art. 177 § 2 – 6 p.p.s.a., które dodatkowo mogą utrudniać szybkie zakończenie postępowania sądowego.

[1978] Por. art. 178 w zw. z art. 64b

administracyjny umorzy na posiedzeniu niejawnym postępowanie kasacyjne, jeżeli strona skutecznie cofnęła skargę kasacyjną przed jej przedstawieniem wraz z aktami sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, a na postanowienie sądu przysługuje zażalenie[1979]. Jeżeli przed przedstawieniem skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego wojewódzki sąd administracyjny stwierdzi, że w sprawie zachodzi nieważność postępowania albo podstawy skargi kasacyjnej są oczywiście usprawiedliwione, uchyla zaskarżony wyrok lub postanowienie rozstrzygając na wniosek strony także o zwrocie kosztów postępowania kasacyjnego i na tym samym posiedzeniu ponownie rozpoznaje sprawę. Od wydanego orzeczenia przysługuje skarga kasacyjna.[1980] Zastosowanie ma także art. 180 p.p.s.a., według którego Naczelny Sąd Administracyjny na posiedzeniu niejawnym odrzuci skargę kasacyjną, jeżeli ulegała ona odrzuceniu przez wojewódzki sąd administracyjny, albo – co należy ocenić krytycznie jako kolejny element spowalniający postępowanie ze sprzeciwu – zwróci ją temu sądowi w celu usunięcia dostrzeżonych braków.

Zgodnie z art. 182 § 2a p.p.s.a., NSA rozpoznaje skargę kasacyjną od wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego oddalającego sprzeciw od decyzji na posiedzeniu niejawnym. Ustalenie trybu niejawnego wywołuje dalsze konsekwencje dotyczące składu sędziowskiego: zastosowanie do postępowania wywołanego skargą kasacyjną od wyroku oddalającego sprzeciw znajdzie przepis art. 182 § 3 *ab initio* p.p.s.a., który stanowi, że na posiedzeniu niejawnym Naczelny Sąd Administracyjny orzeka w składzie jednego sędziego[1981]. Wobec powyższego, z art. 182 § 2a w zw. z § 3 p.p.s.a. wynikają odstępstwa od zasad wynikających z regulacji art. 181 § 1 *in principio* p.p.s.a., zgodnie z którą NSA rozpoznaje skargę kasacyjną na rozprawie (tryb rozpoznania skargi kasacyjnej) w składzie trzech sędziów (skład sędziowski rozpoznania skargi kasacyjnej).

Regulacja art. 182 § 2a p.p.s.a. wpisuje się w przyjętą dla postępowania w sprawie ze sprzeciwu zasadę niejawności, którą w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji wprowadza art. 64d § 1 p.p.s.a. Podobnie jak ma to miejsce w odniesieniu art. 64d § 1 p.p.s.a., nie powinno budzić wątpliwości, że u podstaw art. 182 § 2a w zw. z § 3 leży intencja przyspieszenia postępowania kasacyjnego i stworzenie warunków do rozpoznania skargi kasacyjnej w terminie określonym w art. 182a p.p.s.a.

[1979] Por. art. 178a.
[1980] Art. 179a zd. 1 p.p.s.a.
[1981] B. Dauter, *Komentarz do art. 182a* [w:] A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, B. Dauter, *Prawo o postępowaniu…,* LEX, pkt 3.

Na kanwie art. 182 § 2a w zw. § 3 p.p.s.a. powstaje wątpliwość, która dotyczy możliwości przekazania do rozpoznania na rozprawie skargi kasacyjnej od wyroku oddalającego sprzeciw. Tego rodzaju rozwiązanie zdają się wykluczać M. J. Czubkowska i J. Siemieniako, według których w postępowaniu kasacyjnym orzekanie na posiedzeniu niejawnym jest obligatoryjne[1982]. Do podobnych konkluzji zmierza w niektórych wyrokach Naczelny Sąd Administracyjny, gdy wskazuje, że wniosek strony o rozpoznanie sprawy na rozprawie jest „chybiony" w świetle art. 182 § 2a p.p.s.a.[1983] bądź że nie podlega uwzględnieniu wobec „kategorycznego brzmienia ww. przepisu"[1984]. Także A. Skoczylas określił możliwość rozpoznania skargi kasacyjnej od wyroku oddalającego sprzeciw na rozprawie jako „dyskusyjną"[1985]. W judykaturze dają się jednak odnaleźć także orzeczenia odmienne, według których sprawa ze skargi kasacyjnej od wyroku wydanego na podstawie art. 151a § 2 p.p.s.a. może być przekazana do rozpoznania na rozprawie, jeżeli Naczelny Sąd Administracyjny uzna, że ma to znaczenie dla jej rozstrzygnięcia[1986]. Stwierdzono, że w takich przypadkach podstawę prawną do przekazania sprawy na rozprawie stanowi art. 90 § 2 p.p.s.a., którego zastosowanie zostało pozostawione uznaniu Naczelnego Sądu Administracyjnego[1987]. Co więcej, udaje się nawet odnaleźć przykład rozpoznania przez Naczelny Sąd Administracyjny na rozprawie skargi kasacyjnej od wyroku oddalającego sprzeciw[1988].

W ustosunkowaniu się do powyższych rozbieżności należy się opowiedzieć za możliwością rozpoznania na rozprawie skargi kasacyjnej od wyroku wydanego na podstawie art. 151a § 2 p.p.s.a. Przepis szczególny, którym jest art. 182 § 2a p.p.s.a., nie uchybia regulacji art. 90 § 2 p.p.s.a., która wprost wskazuje: „Sąd może skierować sprawę na posiedzenie jawne i wyznaczyć rozprawę także wówczas, gdy sprawa podlega rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym". Za przyjętą interpretacją przemawiają względy konstytucyjne, ponieważ zasada jawności postępowania sądowego stanowi zasadę konstytucyjną w świetle art. 45 ust. 1 Konstytucji RP[1989]. Za przekazaniem sprawy skargi kasacyjnej od wyroku wydanego na podstawie art. 151a § 2 p.p.s.a. do rozpoznania na rozprawie może przemawiać w szczególności jej precedensowy i skomplikowany charakter. W przypadku zastosowania art. 90 § 2 w zw. z

[1982] M.J. Czubkowska, J. Siemieniako, *Sprzeciw…*, s. 60.
[1983] Wyrok NSA z 30.08.2019 r., II OSK 2227/19, LEX nr 2736712; podobnie: wyrok NSA z 19.10.2023 r., III OSK 2336/23, LEX nr 3635974; wyrok NSA z 17.01.2023 r., II OSK 2706/22, LEX nr 3488407.
[1984] Wyrok NSA z 27.02.2019 r., I OSK 83/19, LEX nr 2627731; podobnie: wyrok NSA z 30.10.2018 r., II OSK 2904/18, LEX nr 2589929.
[1985] A. Skoczylas, *Czy organ administracji powinien być uprawniony do żądania rozpoznania skargi kasacyjnej na rozprawie?*, ZNSA 2024, nr 2, s. 13.
[1986] Wyrok NSA z 5.07.2022 r., II OSK 1291/22, LEX nr 3404334.
[1987] Wyrok NSA z 8.02.2022 r., II OSK 1/22, LEX nr 3344426.
[1988] Wyrok NSA z 17.05.2019 r., I GSK 410/19, LEX nr 2687347.
[1989] Por. podrozdział 1.2 w rozdziale pierwszym i podrozdział 5.3.1 w rozdziale piątym.

art. 64b § 1 i art. 193 p.p.s.a. aktualizuje się zasada z art. 181 § 1 i art. 16 § 1 p.p.s.a., że Naczelny Sąd Administracyjny orzeka na rozprawie w składzie trzech sędziów[1990]. Na podstawie art. 182a p.p.s.a. i wzorem art. 64d § 1 p.p.s.a. ustawodawca wprowadził prawo pierwszeństwa (zasadę dwóch prędkości) do postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, który rozpoznaje skargę kasacyjną od wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego oddalającego sprzeciw od decyzji w terminie trzydziestu dni od dnia wpływu[1991]. Unormowanie art. 182a p.p.s.a. spotkało się z ostrą krytyką T. Wosia i J. G. Firlusa, którzy zarzucili brak racjonalnych powodów do kolejnego priorytetowego potraktowania postępowania ze sprzeciwu i nierealność dotrzymania terminu[1992]. Wydaje się jednak, że wprowadzenie art. 182a p.p.s.a. jest o tyle racjonalne, że skoro ustawodawca dąży do przyspieszenia postępowania ze sprzeciwu, to konsekwentnie powinien skracać lub wprowadzać terminy procesowe nie tylko w postępowaniu przed sądem *a quo*, ale także przed sądem *ad quem*[1993]. Ponadto, można założyć, że ograniczony zakres kognicji sądu powinien przekładać się na ograniczenie zarzutów kasacyjnych, które z kolei usprawiedliwia założenie krótszego czasu na rozpoznanie skargi kasacyjnej[1994]. T. Woś i J. G. Firlus zwracają również uwagę, że ustawodawca nie określił precyzyjnie początku biegu terminu z art. 182a p.p.s.a.[1995] Tę wątpliwość jednak rozwiewa trafnie pogląd B. Dautera, że przez „dzień wpływu", o którym mowa w powołanym przepisie, należy rozumieć dzień wpływu skargi kasacyjnej wraz z aktami sprawy do Naczelnego Sądu Administracyjnego[1996].

Termin z art. 182a p.p.s.a. ma charakter instrukcyjny, a jego przekroczenie nie pozbawia Naczelnego Sądu Administracyjnego kompetencji do rozpoznania skargi kasacyjnej[1997]. W odniesieniu do skutków naruszenia omawianego terminu W. Piątek wywiódł, że są one „natury administracyjnej, które powinny skłonić przewodniczącego wydziału do zmiany organizacji działania podległej jemu jednostki celem uniknięcia opóźnień w przyszłości, a tym samym

[1990] Trzyosobowy skład orzekający rozpoznawał skargę kasacyjną w sprawie zakończonej wyrokiem NSA z 17.05.2019 r., I GSK 410/19, LEX nr 2687347.
[1991] T. Woś, J.G. Firlus, *Sprzeciw*…, s. 93.
[1992] *Ibidem*, s. 93-94.
[1993] Termin wskazany w art. 182a p.p.s.a. jest szczególnie krótki. Nawet przepisy specustaw inwestycyjno-budowlanych, w których ustawodawcy dąży do znacznego przyspieszenia postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego, przewidują dłuższe terminy na rozpoznanie skarg kasacyjnych, zazwyczaj dwumiesięczne, por. art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1199 z późn. zm.) (por. T. Bąkowski, M. Bogusz, *Zasada dwóch prędkości*…, Legalis).
[1994] Por. również: R. Stankiewicz, *Nowelizacja*…, s. 26.
[1995] T. Woś, J.G. Firlus, *Sprzeciw*…, s. 93-94.
[1996] B. Dauter, *Komentarz do art. 182a* [w:] A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, B. Dauter, *Prawo o postępowaniu…*, LEX, pkt 2.
[1997] W. Piątek [w:] *Prawo o postępowanie*…, red. A. Skoczylas, P. Szustakiewicz, s. 398.

nadania woli ustawodawcy realnego znaczenia”[1998]. Nie można zarazem wykluczyć, że naruszenie terminu z art. 182a p.p.s.a. może rodzić konsekwencje wynikające z przepisów u.s.n.p.s., podobnie jak przekroczenie terminu art. 64d § 1 p.p.s.a.[1999]

Analizę art. 182a p.p.s.a. warto uzupełnić o dwie uwagi.

Po pierwsze, porównanie treści art. 64d § 1 p.p.s.a. z art. 182a p.p.s.a. nasuwa spostrzeżenie, że drugi z przywołanych przepisów nie wiąże terminu rozpoznania środka zaskarżenia z orzekaniem na posiedzeniu niejawnym. W sprawie ze skargi kasacyjnej od wyroku oddalającego sprzeciw ustawodawca wyraźnie, w różnych jednostkach redakcyjnych tekstu prawnego, oddzielił zagadnienie terminu jej rozpoznania (art. 182a p.p.s.a.) od zagadnienia trybu rozpoznania – na posiedzeniu niejawnym (art. 182 § 2a w zw. z § 3 p.p.s.a.). Gdyby wolą ustawodawcy było powiązanie terminu rozpoznania skargi kasacyjnej z niejawnym trybem posiedzenia, to odniesienie do posiedzenia niejawnego znalazłoby się w treści art. 182a p.p.s.a., czyli w tej samej jednostce redakcyjnej (jak postąpiono w przypadku art. 64d § 1 p.p.s.a.). Umożliwia to postawienie wniosku, że termin 30-dniowy powinien znaleźć zastosowanie nawet wtedy, gdy Naczelny Sąd Administracyjny przekaże skargę kasacyjną do rozpoznania na rozprawie. Odmienną kwestią jest realność zachowania tego terminu.

Po drugie, art. 182a p.p.s.a. – jako regulacji szczególnej w p.p.s.a., która nie zakreśla terminów procedowania sądów – nie można interpretować rozszerzająco. Wskazany termin dotyczy wyłącznie rozpoznania skargi kasacyjnej od wyroku oddalającego sprzeciw. Przy rozpoznaniu skarg kasacyjnych od postanowień w postępowaniach inicjowanych sprzeciwem termin instrukcyjny z art. 182a p.p.s.a. nie obowiązuje. Na tych polach otwiera się pole do przedłużenia postępowania ze sprzeciwu, co zupełnie uszło uwadze ustawodawcy. Niczym nieuzasadnione pominięcie w art. 182a p.p.s.a. wszystkich innych spraw rozpoznawanych przez Naczelny Sąd Administracyjny świadczy o znacznej legislacyjnej niekonsekwencji i wymaga krytycznej oceny.

Należy również wskazać, że w stadium rozpoznania skargi kasacyjnej zastosowanie znajduje reguła z art. 183 § 1, zgodnie z którą Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. Strony mogą przytaczać nowe uzasadnienie podstaw kasacyjnych (o ile oczywiście będzie to faktycznie możliwe, zważywszy na krótki termin rozpoznania skargi kasacyjnej), lecz po terminie wniesienia skargi kasacyjnej nie jest dopuszczalne rozszerzanie

[1998] *Ibidem*.
[1999] Por. podrozdział 5.3.3.

podstaw kasacyjnych[2000]. Kryterium kontroli instancyjnej mogą stanowić przesłanki nieważnościowe wymienione w art. 183 § 2 pkt 1 – 6 p.p.s.a. Szczególny przypadek nieważności postępowania, spełniający kryteria określone w art. 183 § 2 pkt 4 p.p.s.a., zachodzi, gdy wojewódzki sąd administracyjny rozpozna sprawę według reguł właściwych sprzeciwowi w składzie jednoosobowym w sytuacji, gdy sprawa powinna być rozpoznawana z uwzględnieniem przepisów o skardze w trzyosobowym składzie sędziowskim[2001]. Nie można też wykluczyć zaistnienia przesłanki nieważnościowej polegającej na pozbawieniu strony możności obrony swoich praw (art. 183 § 2 pkt 5 p.p.s.a.), jeżeli sąd pierwszej instancji oddalił sprzeciw, nie poinformowawszy strony o rekwalifikacji wniesionego przez nią środka zaskarżenia; wówczas strona dopiero z treści wyroku oddalającego sprzeciw dowiaduje się, że powinna była podnieść inne argumenty na poparcie swego stanowiska procesowego[2002]. Poza przypadkami nieważności Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznający skargę kasacyjną związany jest podniesionymi w niej zarzutami.

Kontrolą instancyjną objęte jest – w pierwszej kolejności – orzeczenie wojewódzkiego sądu administracyjnego. Ograniczony zakres kontroli decyzji kasacyjnej przekłada się jednak na zakres kontroli wyroku sądu pierwszej instancji, która doznaje ograniczeń i koncentruje się głównie na ocenie prawidłowości oceny istnienia przesłanek do wydania decyzji o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a.[2003] Naczelny Sąd Administracyjny w pośredni sposób kontroluje legalność decyzji kasacyjnej („metakonrola”[2004]) w sytuacji, gdy kontrolę tę wojewódzkie sądy administracyjne sprawują w sposób bezpośredni[2005]. Na podstawie art. 193 w zw. z art. 64e p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny nie może dokonać kontroli instancyjnej wyroku pod kątem prawidłowości przez sąd *a quo* oceny decyzji kasacyjnej w szerszym zakresie, niż zezwala na to art. 64e p.p.s.a.[2006]

[2000] Wyrok NSA z 25.04.2019 r., II GSK 355/19, LEX nr 2673673.

[2001] Tego rodzaju wada nieważnościowa pojawiała się w orzeczeniach zapadłych w początkowym okresie obowiązywania nowelizacji z 2017 r., gdy zdarzało się, że wojewódzkie sądy administracyjne błędnie przyjmowały, że postanowienie wydane na podstawie art. 138 § 2 w zw. z art. 144 k.p.a. podlega zaskarżeniu sprzeciwem, a nie skargą (por. np. wyroki NSA z 25.05.2018 r., I OSK 1519/18, LEX nr 2498569, z 25.09.2018 r., II OSK 2595/18, LEX nr 2552540 oraz z 28.11.2018 r., II OSK 3168/18, LEX nr 2606861).

[2002] Por. podrozdział 4.7.1 w rozdziale czwartym.

[2003] Wyrok NSA z 27.09.2022 r., II OSK 1849/22, LEX nr 3446143.

[2004] L. Leszczyński, *Społeczny kontekst prawa…*, s. 46.

[2005] Uchwała NSA z 26.10.2009 r., I OPS 10/09, ONSAiWSA 2010, nr 1, poz. 1; wyrok TK z 20.09.2006 r., SK 63/05, OTK-A 2006, nr 8, poz. 108 z glosą G. Rząsy, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 4, s. 215; W. Jakimowicz, *Sądy administracyjne* [w:] *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006, LEX.

[2006] W postępowaniu kasacyjnym w sprawie wyroku oddalającego sprzeciw nie podlegają weryfikacji zarzuty dotyczące zastosowania w sprawie przepisów prawa materialnego oraz przepisów procesowych – w zakresie wiążącym się z merytorycznym rozpoznaniem sprawy administracyjnej (wyrok NSA z 9.11.2021 r., II OSK 2311/21, LEX nr 3336291).

Ustawodawca nie wprowadził żadnych przepisów szczególnych w zakresie odnoszącym się do stadium orzekania w postępowaniu kasacyjnym. Skarga kasacyjna podlega oddaleniu, jeżeli nie ma usprawiedliwionych podstaw albo jeżeli zaskarżone orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu[2007]. Jeżeli sprzeciw ulegał odrzuceniu albo istniały podstawy do umorzenia postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym, Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem uchyla wydane w sprawie orzeczenie oraz odrzuca sprzeciw lub umarza postępowanie[2008]. W przypadku uwzględnienia skargi kasacyjnej Naczelny Sąd Administracyjny uchyla zaskarżone orzeczenie w całości lub w części i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania sądowi, który wydał orzeczenie, a gdyby sąd ten nie mógł rozpoznać jej w innym składzie innemu sądowi (orzeczenie kasacyjne)[2009]. Naczelny Sąd Administracyjny w razie uwzględnienia skargi kasacyjnej, uchylając zaskarżone orzeczenie, rozpoznaje sprzeciw, jeżeli uzna, że istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona (orzeczenie merytoryczno-reformacyjne)[2010]. Rozpoznanie sprzeciwu i orzekanie przez Naczelny Sąd Administracyjny powinno nastąpić zgodnie z art. 64e i art. 151a § 1 p.p.s.a., co oznacza, że Naczelny Sąd Administracyjny uchyla w całości decyzję, jeżeli stwierdzi naruszenie art. 138 § 2 k.p.a. Ponadto, zastosowanie w sprawie wywołanej skargą kasacyjną od orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego wydanego w postępowaniu ze sprzeciwu znajdą przepisy art. 187, art. 190 – art. 192 p.p.s.a.

Należy zgłosić uwagę krytyczną w związku z brakiem jakichkolwiek modyfikacji przez ustawodawcę kompetencji orzeczniczych Naczelnego Sądu Administracyjnego w przypadku postępowania ze sprzeciwu. Chociaż nie budzi wątpliwości, że art. 188 p.p.s.a. stosuje się w sprawie sprzeciwu[2011], to dążąc do przyspieszenia postępowania ze sprzeciwu, należało poszerzyć kompetencje do orzekania reformacyjnego, które prowadzi do znacznie sprawniejszego zakończenia postępowania niż orzekanie kasatoryjne (art. 185 § 1 p.p.s.a.)[2012]. Przykładowo, należało postanowić *de lege ferenda*, że Naczelny Sąd Administracyjny może uchylić orzeczenie wydane w postępowaniu ze sprzeciwu i przekazać sprawę do ponownego

[2007] Por. art. 184 p.p.s.a.
[2008] Por. art. 189 p.p.s.a.
[2009] Por. art. 185 § 1 p.p.s.a.
[2010] Por. art. 188 p.p.s.a.; B. Adamiak, *Uwagi o modelu*…, s. 36-37.
[2011] Por np. wyroki NSA z 19.12.2023 r., III OSK 3017/23, LEX nr 3650667, z 11.01.2022 r., III OSK 7423/21, LEX nr 3287172, z 27.07.2021 r., I OSK 959/21, LEX nr 3224026 i z 7.12.2017 r., II OSK 3012/17, LEX nr 2408526.
[2012] Podkreśla się, że *de lege lata* kompetencja do orzekania reformacyjnego przez NSA utraciła wyjątkowy charakter (R. Hauser, W. Piątek, A. Skoczylas, *Środki odwoławcze…,* s. 18).

rozpoznania sądowi pierwszej instancji tylko w razie nierozpoznania przez sąd istoty sprawy[2013] lub gdy zachodzi nieważność postępowania.

W sprawie ze skargi kasacyjnej od orzeczenia wydanego w postępowaniu ze sprzeciwu zastosowanie znajduje norma prawna zawarta w art. 193 *in principio* p.p.s.a. Do postępowania wywołanego skargą kasacyjną od orzeczenia wydanego w postępowaniu wszczętym sprzeciwem należy stosować przepisy o postępowaniu ze sprzeciwu – a nie ze skargi – przed wojewódzkim sądem administracyjnym. Na podstawie art. 193 *in fine* w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny uzasadnia z urzędu wyroki i postanowienia w terminie trzydziestu dni, co stanowi kolejny niezmieniony (nieskrócony) przez ustawodawcę termin zaburzający dynamikę postępowania ze sprzeciwu.

Ustawodawca nie zawarł żadnych przepisów szczególnych odnoszących się do sprzeciwu w rozdziale drugim działu IV p.p.s.a. dotyczącego zażaleń. Przepisy tego rozdziału znajdą odpowiednie zastosowanie w postępowaniu w przedmiocie orzeczeń i zarządzeń wydanych w postępowaniu ze sprzeciwu. W świetle odesłania zawartego w art. 197 § 2 p.p.s.a. do postępowania zażaleniowego stosuje się przepisy o skardze kasacyjnej, z wyłączeniem art. 185 § 2 p.p.s.a. W konsekwencji, poczynione wyżej uwagi krytyczne, które odnoszą się do braku rozszerzenia kompetencji do orzekania reformatoryjnego przez NSA, zachowują aktualność także w sprawie ze sprzeciwu[2014].

5.6. Podsumowanie

Sprzeciw jest środkiem zaskarżenia, który inicjuje postępowanie sądowoadministracyjne o szczególnym, przyspieszonym charakterze, co ujawnia się już w stadium wstępnym postępowania ze sprzeciwu. Skróceniu – w porównaniu do postępowania ze skargi – podlegają terminy podejmowania czynności przez organ administracji publicznej na realizację kompetencji do autokontroli decyzji kasacyjnej i przekazanie do sądu uporządkowanych akt wraz ze sprzeciwem.

Usprawnieniu postępowania służy także sama instytucja autokontroli przewidziana w art. 64c § 5 p.p.s.a., która umożliwia organowi uwzględnienie sprzeciwu w całości, uchylenie decyzji kasacyjnej i wydanie nowej decyzji rozstrzygającej o sprawie administracyjnej na podstawie art. 138 § 1 albo § 4 k.p.a. Mankamentem pozostaje jednak brak zwolnienia z

[2013] Tego rodzaju warunek występuje w postępowaniu cywilnym przy rozpoznaniu apelacji, *vide*: art. 386 § 4 k.p.c.
[2014] Por. art. 188 w zw. z art. 197 § 2 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a.

obowiązku przekazania decyzji autokontrolnej wraz z aktami sprawy do sądu w przypadku uwzględnienia sprzeciwu w całości. Wyłączenie takiego obowiązku pozytywnie wpłynęłoby na szybkość załatwienia sprawy w postępowaniu administracyjnym.

Gwarancje realizacji obowiązków związanych z terminowym przekazaniem akt do sądu wraz ze sprzeciwem przewidują unormowania art. 64c § 6 i 7 p.p.s.a. Nie budzi większych wątpliwości przewidziana w art. 64c § 6 p.p.s.a. instytucja grzywny, którą sąd może wymierzyć organowi na wniosek skarżącego na wypadek naruszenia obowiązków wskazanych w art. 64c § 6 p.p.s.a. Szereg uwag krytycznych należy jednak zgłosić wobec przewidzianej w art. 64c § 7 p.p.s.a. instytucji rozpoznania sprawy na podstawie nadesłanego przez skarżącego odpisu sprzeciwu od decyzji w przypadku, gdy sprzeciwu nie przekazał organ pomimo wymierzenia grzywny. Pozostaje niejasne, z jakich przyczyn ustawodawca zrezygnował w tym zakresie przesłanek, które przewiduje pierwowzór wyżej wymienionej regulacji zawarty w art. 55 § 2 p.p.s.a., i dopuścił do obligatoryjnego orzekania przez sąd bez dodatkowego wniosku skarżącego, nawet w przypadkach, gdy stan faktyczny lub prawny przedstawiony w skardze budzi wątpliwości.

Stadium wstępne postępowania ze sprzeciwu przed sądem administracyjnym nie zawiera zasadniczo odrębnych regulacji poświęconych sprzeciwowi i przebiega według odpowiednio stosowanych przepisów o skardze. Wydaje się, że brak regulacji stanowi niedopatrzenie prawodawcy, ponieważ brakuje zmian w Regulaminie urzędowania sądów administracyjnych i w p.p.s.a. zabezpieczających szybkie rozpoznanie sprzeciwu. *De lege lata,* wykluczyć należy skierowanie sprawy ze sprzeciwu do rozpoznania w trybie uproszczonym. Dopuszczalne jawi się natomiast skierowanie sprawy ze sprzeciwu do mediacji.

Sprzeciw jest środkiem zaskarżenia o niesuspensywnym charakterze. W świetle jednolitego w zasadzie poglądu doktryny i judykatury niedopuszczalne jest wstrzymanie wykonania decyzji kasacyjnej na podstawie art. 61 § 2 - § 3 p.p.s.a. W konsekwencji, organ pierwszej instancji, do którego przekazana ponownie została sprawa, nie może wstrzymać się z jej rozpatrzeniem do czasu rozpoznania sprzeciwu przez sąd. Jeżeli jednak sprzeciw zostanie prawomocnie uwzględniony, to ostateczna decyzja wydana w ponownie prowadzonym postępowaniu administracyjnym podlegać może wzruszeniu na podstawie art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a. Dopuszczenie do takich ryzyk zagraża pewności obrotu prawnego, obniża efektywność sprzeciwu jako środka zaskarżenia i zasługuje na krytykę. Ustawodawca powinien wprowadzić mechanizm, który rozwiąże problem dwutorowości postępowania w sprawie ze sprzeciwu i ponownego postępowania administracyjnego.

Stadium rozpoznawcze postępowania ze sprzeciwu także zostało podporządkowane dążeniu do szybkiego zakończenia sprawy. Świadczy o tym najdobitniej krótki – bo jedynie 30-dniowy – termin instrukcyjny, jaki ustawodawca przewidział na rozpoznanie sprzeciwu w art. 64d § 1 p.p.s.a. Istotna część rozwiązań prawnych w stadium rozpoznania i w stadium orzekania służy temu, aby uprościć postępowanie (w porównaniu do postępowania ze skargi) i umożliwić sądowi dochowanie analizowanego terminu.

Ustawodawca jako zasadę wprowadził rozpoznanie sprzeciwu na posiedzeniu niejawnym (art. 64d § 1 p.p.s.a.), dopuszczając zgodnie z art. 64d § 2 p.p.s.a. przekazanie sprawy do rozpoznania na rozprawie. Rozpoznanie sprzeciwu – m. in. z uwagi na ograniczony zakres kognicji sądu i brak postępowania dowodowego – nie budzi zastrzeżeń w zakresie standardu prawa do sądu. Wątpliwości należy jednak zgłosić względem jednoosobowego składu sędziowskiego, który występuje, gdy sprzeciw rozpoznawany jest na posiedzeniu niejawnym. Ustawodawca w ten sposób odstąpił od utrwalonej w polskim systemie prawa sądownictwa administracyjnego zasady kolegialności składu orzekającego. Skład trzyosobowy będzie natomiast rozpoznawać sprzeciw w przypadku skierowania go na rozprawę. Przepis art. 64d § 2 p.p.s.a. nie wskazuje jednak żadnych kryteriów skierowania sprawy na rozprawę, a judykatura w zasadzie jednolicie przyjmuje, że decyzja w tym zakresie pozostawiona jest uznaniu sądu. Ustawodawca powinien dookreślić w art. 64d § 2 p.p.s.a. sytuacje, w jakich sprzeciw należy rozpoznać na rozprawie w składzie trzyosobowym.

Szczególne rozwiązanie wprowadza art. 64b § 3 p.p.s.a., wyłączając zastosowanie w postępowaniu ze sprzeciwu art. 33 p.p.s.a. i przewidzianą w tym przepisie konstrukcję uczestnika. W postępowaniu ze sprzeciwu uczestniczą skarżący i organ, który wydał zaskarżoną decyzję kasacyjną, a także gdy zgłoszą udział w sprawie – w związku i w przypadkach określonych w art. 8 p.p.s.a. – prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka lub Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców. W postępowaniu ze sprzeciwu nie uczestniczą natomiast organizacje społeczne w cudzej sprawie ani osoby, których interesu prawnego dotyczy wynik postępowania sądowego, w tym strony postępowania administracyjnego, które nie wniosły sprzeciwu. Przepis art. 64b § 3 p.p.s.a. należy uznać za sprzeczny z zasadą prawa do sadu wynikającą z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w zakresie, w jakim dopuszcza rozpoznanie sprzeciwu *in absentia* osób, których interesu prawnego dotyczy wynik postępowania sądowego. W tym aspekcie niezbędna jest nowelizacja p.p.s.a.

Bodaj najistotniejszą cechą omawianego postępowania ze sprzeciwu – budzącą liczne rozbieżności w doktrynie i judykaturze – jest ograniczony zakres rozpoznania sprzeciwu. W postępowaniu ze sprzeciwu nie ma zastosowania art. 134 § 1 *in principio* p.p.s.a., który

nakazuje sądowi rozpoznanie skargi w granicach całej sprawy administracyjnej. Granice rozpoznania sprzeciwu określa art. 64e p.p.s.a., który stanowi, że obejmują one jedynie ocenę istnienia przesłanek do wydania decyzji kasacyjnej. Należy podkreślić, że sąd bada istnienie wszystkich przesłanek wydania decyzji kasacyjnej. Zakres kognicji sądu obejmuje: przesłanki ogólne prowadzenia postępowania administracyjnego, przesłanki ogólne prowadzenia postępowania odwoławczego i wydania decyzji przez organ drugiej instancji i przesłanki szczególne wydania decyzji kasacyjnej – zarówno przesłanki pozytywne, które wskazuje art. 138 § 2 k.p.a., jak i przesłanki negatywne wynikające z art. 138 § 2b w zw. z art. 136 § 2 – 3 k.p.a. lub z przepisów szczególnych. Ponadto, sąd powinien zbadać jej zgodność nie tylko z normą wyrażoną w art. 138 § 2 k.p.a., ale także z normami wyrażonymi w innych przepisach prawa materialnego, procesowego lub ustrojowego w zakresie, w jakim jest to niezbędne dla ustalenia istnienia przesłanek do wydania decyzji kasacyjnej. Sąd nie może jednocześnie rozpoznać sprzeciwu w sposób, który przesądzałby o kierunku rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej co do meritum lub o sytuacji prawnej osób, które z mocy art. 64b § 3 p.p.s.a. nie mogą brać udziału w sprawie ze sprzeciwu.

Znaczących uproszczeń – w porównaniu do postępowania ze skargi, w tym skargi na decyzję – doznaje postępowanie ze sprzeciwu w stadium orzekania. Zgodnie z art. 151a § 1 zd. 1 p.p.s.a. w przypadku uwzględnienia sprzeciwu, sąd uchyla w całości decyzji kasacyjną, zaś zgodnie z art. 151a § 2 p.p.s.a. w przypadku nieuwzględnienia sprzeciwu – podlega on oddaleniu. Jedyną przesłanką uwzględnienia sprzeciwu jest stwierdzenie naruszenia art. 138 § 2 k.p.a., co nie jest uzależnione od wpływu tego naruszenia na wynik sprawy. Inne naruszenia przepisów prawa, które nie skutkują naruszeniem art. 138 § 2 k.p.a., nie mogą prowadzić do uwzględnienia sprzeciwu.

W postępowaniu ze sprzeciwu nie mają zastosowania przepisy art. 135, art. 145, art. 145a p.p.s.a. Sąd nie jest władny m. in. stwierdzić nieważności decyzji kasacyjnej czy uchylić decyzji pierwszoinstancyjnej. Z uwagi na wskazane ograniczenia osłabieniu ulega efektywność środka zaskarżenia, jakim jest sprzeciw, lecz jest to konieczną konsekwencją pozostałych uwarunkowań prawnych uproszczenia i przyspieszenia postępowania ze sprzeciwu określonych np. w art. 64b § 3, art. 64d § 1 w zw. z art. 16 § 2 i w art. 151a § 3 p.p.s.a. .

Pozytywnie należy ocenić dopuszczalność wymierzenia grzywny organowi w przypadku uwzględnienia sprzeciwu (art. 151a § 1 zd. 2 p.p.s.a.), która powinna pełnić funkcje represyjne, prewencyjne, dyscyplinujące i wychowawcze. Ustawodawca powinien jednak doprecyzować przesłanki wymierzenia grzywny, ponieważ aktualnie jest ona wymierzana fakultatywnie, przez co pozostaje instytucją w zasadzie martwą. Ponadto, należy upoważnić

sąd do zasądzenia na rzecz skarżącego odpowiedniej sumy pieniężnej na wzór innych instytucji procesowych służących zwalczaniu inercji administracji publicznej (por. art. 149 § 2 *in fine*, art. 154 § 7 p.p.s.a.).

Postępowanie przed wojewódzkim sądem administracyjnym w sprawie ze sprzeciwu może zakończyć się jednym z czterech rodzajów orzeczeń: postanowieniem o odrzuceniu sprzeciwu (por. art. 58 § 1 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a.), postępowaniem o umorzeniu postępowania sądowoadministracyjnego ze sprzeciwu (art. 130 § 1 i art. 161 § 1 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a.), wyrokiem uwzględniającym sprzeciw (art. 151a § 1 p.p.s.a.) lub wyrokiem oddalającym sprzeciw (art. 151a § 2 p.p.s.a.).

Wyjątkowe – w perspektywie całego systemu postępowania sądowoadministracyjnego – rozwiązanie wprowadza art. 151a § 3 *ab initio* p.p.s.a., który wyklucza dopuszczalność zaskarżenia wyroku uwzględniającego sprzeciw środkiem odwoławczym. Dążenie do przyspieszenia postępowania nie jest w tym przypadku wystarczającym usprawiedliwieniem dla wprowadzenia tak radykalnego rozwiązania, jakim jest wyłączenie prawa do zaskarżenia, stąd należy uznać, że analizowany przepis pozostaje niezgodny z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 78, art. 176 ust. 1 i art. 184 Konstytucji RP.

Ocena art. 151a § 3 *in principio* p.p.s.a. powinna być tym bardziej krytyczna, że ustawodawca nie wprowadza innego rodzaju wyłączeń czy ograniczeń w zakresie dopuszczalności skargi kasacyjnej czy zażalenia. Tymczasem, ustawodawca mógł zapewnić szybkość postępowania ze sprzeciwu za pomocą mniej drastycznych rozwiązań, takich jak skrócenie terminów zaskarżenia czy nawet wyłączenie zaskarżalności postanowień incydentalnych.

Postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjny przebiega – w dominującej mierze – według odpowiednio stosowanych przepisów o postępowaniu kasacyjnym bądź zażaleniowym jak w sprawach ze skargi kasacyjnej i zażaleń od orzeczeń w postępowaniu ze skargi. Jedyne odmienności określają art. 182 § 2a i art. 182a p.p.s.a., a z przepisów tych wynika, że Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje skargę kasacyjną od wyroku oddalającego sprzeciw na posiedzeniu niejawnym w składzie jednego sędziego w terminie 30 dni od dnia jej wpływu. Należy negatywnie ocenić okoliczność, że ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie innych rozwiązań usprawniających postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w postępowaniu sądowoadministracyjnym zainicjowanym sprzeciwem, które mogłyby polegać np. na poszerzeniu zakresu kompetencji Naczelnego Sądu Administracyjnego do orzekania reformacyjnego (art. 188 p.p.s.a.). *Sit venia verbo*: paradoksem pozostaje, że wprowadzenie środka zaskarżenia przeciwko niezasadnemu

nadużywaniu kompetencji kasacyjnych przez organy nie zostało powiązane przez ustawodawcę z wprowadzeniem rozwiązań prawnych ograniczających możliwość orzekania kasatoryjnego w postępowaniu sądowoadministracyjnym przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.

Zakończenie

Dopuszczalność i przesłanki wydania decyzji kasacyjnej ulegały w polskim systemie prawa administracyjnego przeobrażeniu na przestrzeni lat – podobnie, jak zagadnienia dopuszczalności, a następnie zasad kontroli sądowoadministracyjnej tego rodzaju decyzji. Po uchwaleniu p.p.s.a. i przed wejściem w życie nowelizacji z 2017 r. decyzje kasacyjne – podobnie jak inne decyzje podlegające kognicji sądów administracyjnym zaskarżalne były skargą. Z dniem 1 czerwca 2017 r. weszła w życie ustawa nowelizująca, w efekcie której decyzje wydane na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. stały się zaskarżalne nowym środkiem zaskarżenia – sprzeciwem.

Ratio legis sprzeciw jest realizacja zasady szybkości: zarówno w wymiarze postępowania administracyjnego, jak i w wymiarze postępowania sądowoadministracyjnego. Rolą sprzeciwu jest przeciwdziałanie nadużywaniu kompetencji kasacyjnych przez organy, a tym samym prowadzenie do szybszego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, a także wprowadzenie szybszej, uproszczonej procedury przed sądem, celem jego rozpoznania. Szybkość stanowi zasadniczą wartość procesową, która determinuje regulację prawną sprzeciwu.

Zgodnie z zasadą skargowości, sprzeciw stał się trzecim środkiem uruchamiającym, w myśl zasady skargowości, postępowanie sądowoadministracyjne. Równocześnie, sprzeciw spełnia kryteria pojęcia „środek zaskarżenia", a przeprowadzone w tym zakresie ustalenia terminologiczne w rozdziale pierwszym potwierdziły hipotezę badawczą postawioną we wstępie do niniejszej pracy. Sprzeciw jest instytucją prawa procesowego unormowaną w p.p.s.a. Służy uruchomieniu z inicjatywy uprawnionego podmiotu kontroli decyzji kasacyjnej. Rozpoznanie sprzeciwu następuje w toku sformalizowanej procedury sądowej. Przedmiotem postępowania jest sprawa sądowoadministracyjna ze sprzeciwu, czyli sprawa kontroli legalności decyzji kasacyjnej, dokonywana z uwzględnieniem m. in. przepisów art. 64e i art. 151a § 1 – 2 p.p.s.a. Co istotne, postępowanie ze sprzeciwu nie ma – jak to się niekiedy mylnie określa – charakteru postępowania „indydentalnego", ponieważ o zasadności lub niezasadności sprzeciwu sąd orzeka wyrokiem. Ponadto, postępowanie ze sprzeciwu nie jest elementem wpadkowym, ubocznym innego postępowania sądowoadministracyjnego. Sprawa kontroli decyzji kasacyjnej podlega gwarancjom prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) i stanowi sprawę z zakresu kontroli działalności administracji publicznej (art. 184 Konstytucji RP).

Pomimo wprowadzenia sprzeciwu, to skarga pozostała uniwersalnym środkiem kontroli działalności administracji publicznej. Potwierdza to już stosunkowo oszczędna regulacja

p.p.s.a. poświęcona wyłącznie sprzeciwowi – obejmuje ona zaledwie kilka, kilkanaście jednostek redakcyjnych ujętych w art. 3 § 2a, art. 64a – art. 64e, art. 151a, art. 182 § 2a, art. 182a p.p.s.a. W pozostałym zakresie do sprzeciwu stosuje się odpowiednio przepisy o skardze, co dotyczy zarówno statycznych, jak i dynamicznych elementów konstrukcji prawnej sprzeciwu. Przepis nie jest jednak ani rodzajem, ani kategorią skargi, lecz nowym, odrębnym środkiem zaskarżenia w p.p.s.a. Tę odrębność od skargi potwierdza geneza sprzeciwu, ponieważ w znaczącej mierze jego konstrukcji była inspirowana zażaleniem na orzeczenie kasacyjne sądu drugiej instancji w postępowaniu cywilnym (art. 394^1 § 1^1 k.p.c.).

Sprzeciw stanowi środek zaskarżenia decyzji o charakterze zewnętrznym. Celem jego wniesienia jest wszczęcie kontroli ostatecznej decyzji administracyjnej, jaką jest decyzja wydana na podstawie art. 138 § 2 k.p.a., przed właściwym, niezawisłym, bezstronnym i niezależnym sądem administracyjnym, czyli poza „forum" postępowania administracyjnego. Sprzeciw należy również zakwalifikować do kategorii nadzwyczajnych środków zaskarżenia decyzji, gdyż służy doprowadzeniu do obalenia decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. czyli decyzji, która ma przymiot ostateczności w rozumieniu art. 16 § 1 k.p.a. „Nadzwyczajność" sprzeciwu jako środka zaskarżenia nie powinna być jednak wiązana z koniecznością wystąpienia kwalifikowanych wad prawnych w celu jego zaskarżenia lub uchylenia, ani z wymaganiami formalnymi sprzeciwu.

Jako środek zaskarżenia sprzeciw podlega ocenie z punktu widzenia przesłanek jego dopuszczalności (przesłanek procesowych). Bez ich zachowania sprzeciw nie może zostać rozpoznany przez sąd bowiem ten nie może przeprowadzić kontroli legalności decyzji kasacyjnej.

Pierwszą z przesłanek procesowych sprzeciwu stanowi istnienie przedmiotu zaskarżenia. Zgodnie z art. 3 § 2a i art. 64a p.p.s.a. przedmiotem sprzeciwu jest decyzja wydana na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. zarówno w ogólnym postępowaniu odwoławczym, jak i w administracyjnych postępowaniach szczególnych, w których stosuje się przepis art. 138 § 2 k.p.a. Powołana decyzja jest traktowana jako decyzja o charakterze wyjątkowym w systemie rozstrzygnięć organu odwoławczego, który powinien dążyć do definitywnego rozstrzygnięcia sprawy w instancji odwoławczej. Przepisy art. 3 § 2a i art. 64a p.p.s.a. nie podlegają wykładni rozszerzającej, wobec czego żadne inne akty lub czynności organów administracji publicznej nie są zaskarżalne sprzeciwem. Z zakresu przedmiotowego sprzeciwu wyłączono m. in. postanowienia wydane na podstawie art. 138 § 2 w zw. z art. 144 k.p.a. czy decyzje kasacyjne wydane na podstawie art. 233 § 2 o.p., co spotkało się z krytyką doktryny. Należy się przychylić do postulatów rozszerzenia zakresu przedmiotu sprzeciwu.

Warunkiem dopuszczalności sprzeciwu jest istnienie decyzji kasacyjnej w dacie wniesienia sprzeciwu. Sprzeciw wniesiony od decyzji nieistniejącej podlega odrzuceniu przez sąd na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a., niezależnie od tego, jaka jest przyczyna jej nieistnienia decyzji. Jeżeli natomiast do utraty bytu prawnego decyzji dojdzie już po wniesieniu sprzeciwu (np. na skutek uwzględnienia w całości sprzeciwu przez organ w trybie samokontroli zgodnie z art. 64c § 5 p.p.s.a.), to sąd umorzy postępowanie sądowoadministracyjne jako bezprzedmiotowe na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a.

Przesłanką dopuszczalności sprzeciwu jest jego wniesienie przez podmiot do tego uprawniony. W świetle art. 64a p.p.s.a. legitymacja do wniesienia sprzeciwu ma charakter materialny, ponieważ przysługuje stronie postępowania administracyjnego, w którym wydano decyzję kasacyjną. Przepis art. 64a p.p.s.a. dodaje, że powinna być to strona „niezadowolona" z treści decyzji kasacyjnej, jednak ten określnik nie jest trafny. Sąd, oceniając, czy sprzeciw pochodzi od legitymowanego podmiotu, nie bada kryterium „niezadowolenia". Znaczenie „strony", do którego odnosi się art. 64a p.p.s.a., należy ustalać przy uwzględnieniu pojęcia strony w postępowaniu administracyjnym. Legitymacja służy każdej kategorii „strony" – zarówno stronie czynnej, jak i stronie biernej, niezależnie od tego, czy strona faktycznie brała udział w postępowaniu przed organami, czy nie. Uprawnienia do wniesienia sprzeciwu nie mają podmioty, którym nie przysługuje status strony (np. podmioty na prawach strony).

Wbrew dominującemu (lecz nie wyłącznemu) poglądowi doktryny i judykatury należy przyjąć, że w zakresie legitymacji czynnej w sprawie ze sprzeciwu nie znajdują odpowiedniego zastosowania przepisy art. 8 § 1 – 3, art. 9 i art. 50 § 1 p.p.s.a. Uprawnienia do wniesienia sprzeciwu nie posiadają zatem podmioty legitymowane formalnie: prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców ani organizacja społeczna w sprawie innej osoby. Wśród licznych argumentów przemawiających za wyłączeniem uprawnienia wymienionych podmiotów reprezentujących interes ogólny do zaskarżenia decyzji kasacyjnej należy w tym miejscu wskazać na dwa zasadnicze. Po pierwsze, przewidzianym w art. 64b § 1 in fine p.p.s.a. warunkiem prawnym odpowiedniego zastosowania przepisów o skardze jest to, że dana materia nie została odrębnie unormowana w przepisach o sprzeciwie. Zagadnienie legitymacja do wniesienia sprzeciwu normuje w p.p.s.a. wyczerpująco art. 64a p.p.s.a. Po drugie, przyznanie podmiotom legitymowanym formalnie prawa do wniesienia sprzeciwu skutkowałoby w świetle art. 64b § 3 p.p.s.a., że postępowanie ze sprzeciwu toczyłoby się z wyłączeniem jakichkolwiek stron postępowania, a sprzeciw zostałby rozpoznany *in absentia* jednostek mających w sprawie indywidualny, własny interes.

Wynik wykładni, aprobowanej przez większość doktryny i judykatury, pozostaje sprzeczny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP i należy go odrzucić.

Konsekwencje procesowe wniesienia sprzeciwu przez podmiot do tego nieuprawniony należy oceniać według kryteriów wypracowanych sprawach ze skarg. Gdy brak legitymacji skarżącego jest oczywisty, sąd powinien sprzeciw odrzucić zgodnie z art. 58 § 1 pkt 6 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a. Typowym, a wciąż częstym przykładem praktycznym jaskrawego braku legitymacji czynnej stanowi przypadek wniesienia sprzeciwu przez organ, który orzekał w sprawie jako organ pierwszej instancji. W przypadkach zaś, gdy ustalenie przez istnienia statusu strony skarżący wymaga ustaleń sądu w postępowaniu rozpoznawczym, wówczas stwierdzenie braku tego interesu nastąpi w wyroku oddalającym sprzeciw (art. 151a § 2 p.p.s.a.).

Oprócz istnienia przedmiotu zaskarżenia, stanowiącego decyzję wydaną na podstawie art. 138 § 2 k.p.a., a także inicjatywy strony, do której odnosi się art. 64a p.p.s.a., wniesienie sprzeciwu wymaga zachowania kilku dodatkowy przesłanek procesowych, do których należą:

1) brak wyłączenia właściwości sądu administracyjnego w sprawie, w której wydano decyzję kasacyjną;
2) zachowanie reguł intertemporalnych, czyli wniesienie sprzeciwu nie wcześniej niż w dniu 1 czerwca 2017 r.;
3) brak stanu *lis pendens* i brak stanu *res iudicata*;
4) posiadanie zdolności sądowej przez obie strony postępowania sądowoadministracyjnego oraz posiadanie zdolności procesowej przez skarżącego;
5) wniesienie sprzeciwu z zachowaniem 14-dniowego terminu liczonego od dnia doręczenia skarżącemu spornej decyzji kasacyjnej do organu, który wydał zaskarżoną decyzję kasacyjną, ewentualnie – wprost do sądu administracyjnego;
6) zachowanie wymagań formalnych sprzeciwu jako pisma procesowego, jak również opłacenie sprzeciwu wpisem wynoszącym 100,00 zł;

W aktualnym stanie prawnym dopuszczalność sprzeciwu nie jest warunkowana brakiem równolegle toczącego się postępowania administracyjnego (niezależnie od tego, czy byłoby postępowanie w trybie nadzwyczajnym, czy postępowanie administracyjne prowadzone ponownie na skutek wydania decyzji kasacyjnej). Brakuje również wystarczających podstaw prawnych, aby za przeszkodę w rozpoznaniu sprzeciwu przez sąd potraktować jego wniesienie w warunkach, które odpowiadałaby konstrukcji „nadużycia prawa procesowego".

Sprzeciw stanowi środek zaskarżenia o umiarkowanym stopniu sformalizowania. Jako kwalifikowane pismo procesowe sprzeciw od decyzji powinien czynić zadość wymaganiom ogólnym pisma w postępowaniu sądowym określone w przepisach art. 45 – 48 p.p.s.a., a

ponadto zawierać wskazanie zaskarżonej decyzji, żądanie jej uchylenia oraz oznaczenie organu, który wydał zaskarżoną decyzję (art. 64b § 2 p.p.s.a.). Stopień sformalizowania pogłębia się, gdy sprzeciw wnoszony jest w formie dokumentu elektronicznego, ponieważ wówczas musi spełnić dodatkowe wymagania określone w p.p.s.a.

Do sprzeciwu nie stosuje się art. 57 § 1 p.p.s.a., który wskazuje na wymagania skargi. Wobec tego, skarżący nie jest zobowiązany do określenia w sprzeciwie naruszenia prawa lub interesu prawnego (*a contrario* art. 57 § 1 pkt 3 p.p.s.a.). W miejsce tego wymogu formalnego w sprzeciwie należy zawrzeć żądanie uchylenia decyzji kasacyjnej. Brak tego żądania nie skutkuje czyni jednak niemożliwym nadaniu sprawy dalszego biegu i nie uzasadnia wszczynania procedury sanacyjnej z art. 49 § 1 w zw. z art. 58 § 1 pkt 3 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a., której celem jest usuwanie braków formalnych sprzeciwu (tzw. braków istotnych) pod rygorem jego odrzucenia.

Z koncepcją umiarkowanego sformalizowania sprzeciwu wiąże się nierzadkie w praktyce orzeczniczej zjawisko konwersji (rekwalifikacji) środka zaskarżenia, które skarżący błędnie nazywa „skargą" w sytuacji, gdy przedmiotem zaskarżenia jest decyzja wydana na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. W takim przypadku sąd administracyjny – w myśl zasady *falsa demonstratio non nocet* – powinien ocenić mylnie nazwany środek zaskarżenia jak sprzeciw: najpierw pod kątem dopuszczalności sprzeciwu, a następnie zasadności. Rekwalifikacja środka zaskarżenia nie wymaga wydania odrębnego postanowienia, lecz czyniąc zadość standardowi sprawiedliwości proceduralnej, sąd powinien o niej poinformować strony postępowania sądowoadministracyjnego przed wydaniem orzeczenia kończącego postępowanie, aby umożliwić stronom zajęcie stanowiska odnośnie rekwalifikacji.

Przyczyną błędnego oznaczenia środka zaskarżenia może być błąd „własny" skarżącego lub jego pełnomocnika, którzy nie dostosowali się do prawidłowego pouczenia zawartego w decyzji kasacyjnej. Zdarza się jednak nawet obecnie – a było to dość częste w początkowym okresie obowiązywania nowelizacji z 2017 r. – że mylne oznaczenie środka zaskarżenia wywołał organ, który zawarł w decyzji kasatoryjnej mylne pouczenie, iż przysługuje od niej nie sprzeciw, lecz skarga, którą wnosi się w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji. Należy się przychylić do poglądu wykształconego w judykaturze, że z uwagi na art. 112 k.p.a. stosowany odpowiednio w związku z art. 64b § 1 p.p.s.a. wniesienie środka zaskarżenia po terminie ustawowym, ale z zachowaniem terminu określonego w pouczeniu zawartym w decyzji kasacyjnej obliguje sąd do rozpoznania takiego środka zaskarżenia (w tym przypadku: sprzeciwu), bez konieczności składania wniosku o przywrócenie terminu. Pogląd ten

odpowiada zasadzie zaufania do organów władzy publicznej, zasadzie sprawiedliwości proceduralnej, zasadzie umiarkowanego formalizmu i zasadzie ekonomii procesowej.

Podobnie jak skarga, sprzeciw od decyzji wnosi się za pośrednictwem organu, który wydał skarżoną decyzję kasacyjną (art. 64c § 2 p.p.s.a.). Termin do wniesienia sprzeciwu uważa się za zachowany także wtedy, gdy skarżący przed jego upływem strona, strona wniosła sprzeciw wprost do sądu administracyjnego (art. 64c § 3 p.p.s.a.).

Zarówno w przypadku wniesienia sprzeciwu za pośrednictwem organu, jak i w przypadku wniesienia terminu wprost do sądu przepisy p.p.s.a. umożliwiają organowi uwzględnienie sprzeciwu w całości w terminie czternastodniowym (ponad dwukrotnie krótszym niż w przypadku wniesienia skargi – 30 dni). Realizując kompetencję autokontrolną zgodnie z art. 64c § 5 p.p.s.a., organ w zakresie swojej właściwości uchyla zaskarżoną decyzję kasacyjną i wydaje nową decyzję na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 – 3 albo § 4 k.p.a. W terminie czternastodniowym organ przekazuje do sądu kompletne i uporządkowane akta sprawy (art. 64c § 3 p.p.s.a.), także wraz ze sprzeciwem, gdy został wniesiony za pośrednictwem organu (art. 64c § 4 p.p.s.a.). Wskazany obowiązek spoczywa na organie także wówczas, gdy uwzględnia sprzeciw w całości, co należy krytycznie ocenić z punktu widzenia ekonomii procesowej i *ratio legis* sprzeciwu. Efektywność omawianego środka zaskarżenia zwiększyłoby rozwiązanie, które zwalniałoby organ z obowiązku przekazania sprzeciwu z aktami sprawy w przypadku jego uwzględnienia w całości. Interes skarżącego w takim przypadku wystarczającym stopniu zabezpiecza prawo do wniesienia skargi od decyzji autokontrolnej. Należy zauważyć, że inaczej niż w art. 54 § 2 p.p.s.a. przepisy p.p.s.a. nie obligują organu do złożenia odpowiedzi na sprzeciw. Złożenie tego pisma jest jednak uprawnieniem organu.

Przepisy p.p.s.a. system gwarancji procesowych na wypadek, gdyby organ usiłował „blokować" przebieg postępowania sądowoadministracyjnego. Zgodnie z art. 64c § 6 p.p.s.a. w przypadku, gdy organ nie zastosuje się do obowiązków związanych z przekazaniem kompletnych i uporządkowanych akt sprawy (wraz ze sprzeciwem, jeżeli skarżący wnosi go za pośrednictwem organu), sąd na wniosek skarżącego może orzec o wymierzeniu grzywny w wysokości określonej grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 p.p.s.a. Analogiczną regulację zawiera art. 55 § 1 p.p.s.a. Przepis art. 64c § 7 p.p.s.a. stanowi z kolei, że jeżeli organ nie przekazał sprzeciwu sądowi, mimo wymierzenia grzywny, sąd rozpoznaje sprawę na podstawie nadesłanego przez skarżącego odpisu sprzeciwu od decyzji. Przepis art. 64c § 7 p.p.s.a. wywołuje szereg niejasności interpretacyjnych i zastrzeżeń systemowych. Między innymi – sprzeczne z logiką pozostaje, że przepis ten dotyczy przypadku nieprzekazania

sprzeciwu, a nie dotyczy już np. sytuacji nieprzekazania akt przez organ. Niejasne jest, z jakich przyczyn ustawodawca zrezygnował z warunków, od których uzależnione jest orzekanie na podstawie odpisu skargi zgodnie z art. 55 § 2 p.p.s.a., a orzekanie przez sąd ma być w przypadkach określonych w art. 64c § 7 p.p.s.a. obligatoryjne, z urzędu (bez dodatkowego wniosku skarżącego), nawet w sytuacjach, gdy stan prawny lub faktyczny przedstawiony w sprzeciwie budzi uzasadnione wątpliwości. Koncepcja art. 64c § 7 p.p.s.a. jest wadliwa i przepis ten wymaga derogacji lub gruntownej nowelizacji. Uzupełniająco należy wskazać, że z mocy art. 54 § 3 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a. o rażących przypadkach naruszenia przez organ z obowiązków przekazania sprzeciwu lub akt sprawy, skład orzekający w sprawie ze sprzeciwu lub prezes sądu zawiadamia organy właściwe do rozpatrywania petycji, skarg i wniosków.

Sprzeciw jest środkiem zaskarżenia bezwzględnie niesuspensywnym: jego wniesienie nie skutkuje wstrzymaniem wykonania czy zawieszeniem skutków prawnych zaskarżonej decyzji kasacyjnej, a przepisy art. 61 § 2 – 6 p.p.s.a. nie znajdują zastosowania w sprawie ze sprzeciwu. Dominuje pogląd, że pomimo wniesienia sprzeciwu organ pierwszej instancji powinien ponownie załatwić sprawę po jej przekazaniu przez organ drugiej instancji. Tworzy to jednak ryzyka dla strony postępowania, dla organów administracji publicznej i dla obrotu prawnego, że ostateczna decyzja załatwienia w ponownym postępowaniu administracyjnym będzie podlegać wzruszeniu w trybie wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a., jeżeli sąd administracyjny prawomocnie uwzględni sprzeciw. Te ryzyka umniejszają efektywności sprzeciwu od decyzji, a wywołana nim kontrola może znacząco skomplikować prawidłowe załatwienie sprawy administracyjnej. Ustawodawca powinien rozważyć wprowadzenie instytucji obligatoryjnego zawieszenia, na wniosek skarżącego, ponownego postępowania administracyjnego do czasu prawomocnego zakończenia postępowania ze sprzeciwu.

Po otrzymaniu sprzeciwu wraz z aktami sprawy w sądzie administracyjnym weryfikowane jest zachowanie wymagań formalnych i fiskalnych sprzeciwu, a także pozostałych przesłanek jego dopuszczalności. Jeżeli wniesienie sprzeciwu jest niedopuszczalne z przyczyn wymienionych w art. 58 § 1 pkt 1, 2, 3, 4, 5 lub 6 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a. sąd odrzuca sprzeciw postanowieniem wydanym na posiedzeniu niejawnym. Ponadto, sąd weryfikuje, czy nie zachodzą przesłanki do umorzenia postępowania wywołanego sprzeciwem, a do nich należy np. przypadek uwzględnienia sprzeciwu w całości w trybie autokontroli przez organ (art. 161 § 1 pkt 3 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a.). We wstępnym stadium postępowania ze sprzeciwu sąd może postanowić o skierowaniu sprawy ze sprzeciwu do mediacji, przy czym mediacja nie będzie dopuszczalna, jeżeli w postępowaniu administracyjnym, poza skarżącym,

występują inne strony. Ponadto, należy zaznaczyć, że sprzeciw nie kwalifikuje się do rozpoznania w trybie uproszczonym (art. 120-122 p.p.s.a.), gdyż prowadziłoby to do obejścia przepisów o składzie sędziowskim.

Inaczej niż skarga, sprzeciw jest rozpoznawany co do zasady na posiedzeniu niejawnym w składzie jednego sędziego w instrukcyjnym terminie 30 dni (art. 64d § 1 w zw. z art. 16 § 2 p.p.s.a.). Przepis art. 64d § 2 p.p.s.a. stanowi, że sąd, rozpoznając sprzeciw od decyzji, może przekazać sprawę do rozpoznania na rozprawie – wskutek tego nie znajduje zastosowania 30-dniowy termin rozpoznania sprzeciwu, a ponadto – sprzeciw rozpoznany jest w składzie trzyosobowym (art. 16 § 1 p.p.s.a.). Przepisy p.p.s.a. nie wskazują na żadne przesłanki pozytywne lub negatywne przekazania sprzeciwu do rozpoznania na rozprawie, co należy ocenić krytycznie. Milczenie ustawodawcy może sprawiać, że sprawy skomplikowane będą rozpoznawane na posiedzeniu niejawnym w składzie jednoosobowym, natomiast sprawy, które obiektywnie tego nie wymagają i nie cechują się skomplikowaniem – będą przekazane do rozpoznania na rozprawie, np. w celu obejścia obowiązku rozpoznania sprawy w 30-dniowym terminie. *De lege ferenda*, ustawodawca powinien dookreślić przypadki, w jakich należy przekazać sprawę ze sprzeciwu do rozpoznania na rozprawie w trzyosobowym składzie sędziowskim.

Charakterystyczną cechą instytucji prawnej sprzeciwu jest ograniczony zakres podmiotowy postępowania. Oprócz sądu w postępowaniu ze sprzeciwu biorą udział jedynie skarżący oraz organ, który wydał zaskarżoną decyzję kasacyjną, a także – jeżeli zgłoszą swój udział – podmioty reprezentujące interes publiczny w przypadkach wymienionych w art. 8 § 1 – 3 p.p.s.a. *Ex lege*, z mocy z art. 64b § 3 p.p.s.a. w postępowaniu wszczętym sprzeciwem nie znajduje zastosowania konstrukcja uczestnika z art. 33 p.p.s.a. Oznacza to, że w sprawie ze sprzeciwu nie może brać udziału ani organizacja społeczna w sprawie innej osoby, ani podmioty, których interesu prawnego dotyczy wynik postępowania sądowego. Prawa udziału w sprawie ze sprzeciwu nie mają w szczególności inne niż skarżący strony postępowania administracyjnego, które same nie wniosły sprzeciwu. Rozwiązanie przewidziane w art. 64b § 3 p.p.s.a. w zakresie, w jakim pozbawia prawa udziału w postępowaniu tych podmiotów, których interesu prawnego dotyczy wynik postępowania, jest sprzeczne z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, zważywszy, że wspomniane osoby pozostają związane skutkami prawomocnego wyroku z mocy art. 153 w zw. z art. 170 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a. *De lege ferenda*, należy postulować umożliwienie wymienionym podmiotom zgłoszenia udziału w postępowaniu ze sprzeciwu w krótkim określonym terminie zawitym. *De lege lata*, sąd powinien unikać dokonywania w uzasadnieniu wyroku ocen prawnych lub wytycznych

mogących przesądzać o sytuacji prawnej stron, które nie biorą udział w postępowaniu ze sprzeciwu.

Istotne wątpliwości doktrynalne i orzecznicze wywołuje interpretacja zakresu kognicji sądu w sprawie ze sprzeciwu. Rozpoznając sprzeciw, sąd, zgodnie z art. 64e p.p.s.a., sąd ocenia jedynie istnienie przesłanek do wydania decyzji kasacyjnej, natomiast zgodnie z art. 151a § 1 p.p.s.a. przesłanką uwzględnienia sprzeciwu jest wyłącznie stwierdzenie naruszenia art. 138 § 2 k.p.a. Normy odniesienia zawarte w art. 64e i art. 151a § 1 p.p.s.a. należy wykładać szeroko, nie zwężająco.

Należy wskazać, że istnieją trzy grupy „warstw" przesłanek, których spełnienie determinuje wydanie decyzji na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. Są to:

1) przesłanki ogólne dopuszczalności orzekania w formie decyzji administracyjnej w danej sprawie (przesłanki dopuszczalności wszczęcia i prowadzenia postępowania w danej sprawie administracyjnej „w ogóle";
2) przesłanki ogólne dopuszczalności orzekania przez organ drugiej instancji w danej sprawie administracyjnej (podmiotowe i przedmiotowe przesłanki dopuszczalności wszczęcia i prowadzenia postępowania odwoławczego, których spełnienie warunkuje nie tylko dopuszczalność wydania decyzji kasacyjnej, lecz także decyzji o utrzymaniu w mocy decyzji pierwszoinstancyjnej zgodnie z art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a., reformacyjnej z art. 138 § 1 pkt 2 *in principio* k.p.a. lub decyzji z art. 138 § 4 k.p.a., np. wniesienie odwołania w ustawowym terminie);
3) przesłanki szczególne wydania decyzji kasacyjnej, czyli:
   a) spełnione kumulatywnie przesłanki pozytywne, które wymienia art. 138 § 2 zd. 1 k.p.a.: decyzja organu pierwszej instancji została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie;
   b) niezaistnienie przesłanek negatywnych, które wynikają z art. 138 § 2b w zw. z art. 136 § 2 i 3 k.p.a. lub z przepisów szczególnych względem k.p.a.

W postępowaniu ze sprzeciwu sąd zobowiązany jest zbadać i ustalić istnienie wszystkich wyżej przytoczonych trzech „warstw" przesłanek do wydania decyzji kasacyjnych. Niedopuszczalne jest ograniczenie się przez sąd do zbadania wyłącznie przesłanek szczególnych wydania decyzji kasatoryjnej. Tego rodzaju interpretacja nie znajduje oparcia w dyrektywach wykładni językowej, ponieważ art. 64e p.p.s.a. stanowi o ocenie przesłanek do wydania decyzji, „o której" (a nie: „o których") mowa w art. 138 § 2 k.p.a. Ponadto, czyniłaby sprzeciw nieefektywnym środkiem zaskarżenia decyzji.

Istotne rozbieżności w judykaturze i doktrynie wzbudza zagadnienie dopuszczalności dokonywania przez sąd w sprawie ze sprzeciwu ocen materialnoprawnych. Należy jednak uznać, że przesłanki wydania decyzji kasacyjnej nie mogą być oceniane w oderwaniu od norm prawa materialnego, gdyż to one determinują zakres postępowania wyjaśniającego w sprawie administracyjnej. Ustalenie, czy organ odwoławczy zasadnie uznał, że konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie wymaga kasacji decyzji pierwszoinstancyjnej, wymaga kontroli sądowej założeń materialnoprawnych, które przyjął organ odwoławczy. Wyłączenie spod zakresu kontroli sądu zagadnień materialnoprawnych czyniłoby ochronę sądową iluzoryczną, sprzeczną z celami, dla których został ustanowiony sprzeciw: czyli nie tylko przyspieszenia momentu definitywnego rozstrzygnięcia sprawy, ale w sposób zgodny z prawem. Uchylenie się przez sąd od ocen materialnoprawnych mogłoby spowodować, że w postępowaniu administracyjnym ustalane będą okoliczności faktyczne nieistotne z punktu widzenia normy prawa administracyjnego materialnego, która w istocie powinna mieć zastosowanie.

W konsekwencji należy uznać, że wzorzec kontroli decyzji kasacyjnej, czyli zakres normy dopełnienia, sąd rozpoznający sprzeciw powinien dekodować nie tylko z przepisu art. 138 § 2 k.p.a., ale ze wszystkich przepisów procesowych, materialnych i ustrojowych, w ramach których konieczna jest ocena istnienia przesłanek do wydania decyzji kasacyjnej (art. 64e p.p.s.a.). Naruszenia prawa, które są irrelewantne z punktu widzenia istnienia przesłanek do wydania decyzji kasacyjnej, nie mieszczą się w zakresie rozpoznania sprzeciwu. Ponadto, naruszenia prawa, które wynikowo nie prowadzą do stwierdzenia naruszenia art. 138 § 2 k.p.a., skutkują oddaleniem sprzeciwu . Należy pamiętać, że sprzeciw nie inicjuje postępowania sądowoadministracyjnego ukierunkowanego na kompleksową ocenę legalności całości sprawy administracyjnej i wszystkich wydanych w jej ramach aktów i czynności. Przedmiotem kontroli sądu jest wyłącznie ten aspekt (fragment, wycinek) normatywny sprawy administracyjnej, który dotyczy ustalenia istnienia przesłanek do wydania decyzji kasatoryjnej, a celem tak określonego zakres rozpoznania sprzeciwu jest orzeczenie, czy doszło do naruszenia art. 138 § 2 k.p.a., czy nie. Tylko pod tym kątem, „kontekstowo", sąd upoważniony (zobligowany) jest do kontroli innych niż decyzja aktów wydanych w sprawie, a zwłaszcza decyzji organu pierwszej instancji, lecz przedmiotem orzekania może być jedynie decyzja kasacyjna. W sprawie ze sprzeciwu nie stosuje się art. 134 § 1 *in principio* p.p.s.a. ani art. 135 p.p.s.a. Odpowiednie zastosowanie w postępowaniu ze sprzeciwu znajduje natomiast art. 134 *in medio* w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a., wobec czego sąd nie jest związany zarzutami, żądaniami czy podstawami prawnymi, jeżeli zostały one sformułowane w sprzeciwie.

Sąd administracyjny, dokonując ocen prawnych, powinien mieć na względzie skutki, jakie wynikają z art. 153 i art. 170 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a., a także dbałość o to, aby treści mającego zapaść rozstrzygnięcia co do istoty sprawy administracyjnego. Sposób redakcji uzasadnienia wyroku sądu powinien cechować się pod tym względem szczególną rozwagą, zważywszy na specyficzne uwarunkowania prawne, w jakich rozpoznawany jest sprzeciw, zwłaszcza zasadę niejawnego, przyspieszonego rozpoznania sprzeciwu w składzie jednoosobowym (art. 64d § 1 p.p.s.a.), ograniczony zakres podmiotowy postępowania sądowego (art. 64b § 3 p.p.s.a.), wyłączenie kontroli instancyjnej wyroku uwzględniającego sprzeciw (art. 151a § 3 zd. 1 p.p.s.a.).

Szczególną instytucję procesową wprowadza do konstrukcji prawnej sprzeciwu art. 151a § 1 zd. 2 p.p.s.a. Zgodnie z tą regulacją, sąd, uwzględniając sprzeciw, może orzec z urzędu lub na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 p.p.s.a. Przytoczona regulacja jest wzorowana na rozwiązaniach zawartych w art. 149 § 2 *ab initio* p.p.s.a. i w art. 154 § 6 p.p.s.a. i wpisuje się w koncepcję sprzeciwu jako instrumentu służącemu przeciwdziałaniu inercji organów w załatwieniu sprawy. Wyjątkowość art. 151a § 1 zd. 2 p.p.s.a. polega jednak na tym, że jest to jedyny przypadek w p.p.s.a., w którym grzywna wymierzana jest organowi z powodu wydania (a nie za zaniechanie wydania) aktu lub czynności. Omawiana grzywna pełni funkcje represyjne (sankcyjne), prewencyjne, wychowawcze i mobilizujące. Z uwagi na wymienione funkcje, koncepcję wprowadzenia grzywny do konstrukcji sprzeciwu należy kierunkowo ocenić pozytywnie, gdyż może ona stanowić efektywny środek realizacji celów sprzeciwu. Przeszkodą w realizacji wspomnianych funkcji jest jednak okoliczność, że ustawodawca nie wskazuje na przesłanki wymierzenia grzywny[2015]. Analiza orzecznictwa natomiast wskazuje, iż w praktyce grzywna stanowi instytucję martwą. Wobec tego, ustawodawca powinien dookreślić hipotezę normy z art. 151a § 1 zd. 2 p.p.s.a. poprzez wskazanie przypadków, w których orzeczenie grzywny jest obligatoryjne (np. w przypadku, gdy sąd po raz drugi uwzględnia sprzeciw w danej sprawie administracyjnej). Dodatkowo, należy postulować wprowadzenie regulacji, która na wzór art. 149 § 2 *in fine* i art. 154 § 7 p.p.s.a. umożliwi sądowi przyznanie skarżącemu określonej sumy pieniężnej. Wskazana suma pieniężna – oprócz wyżej wskazanych funkcji grzywny – realizowałaby funkcję kompensacyjną i zwiększyłaby efektywność sprzeciwu.

Oprócz omówionej możliwości wymierzenia grzywny, stadium orzekania postępowania ze sprzeciwu charakteryzuje się uproszczeniami w porównaniu stadium orzekania w

[2015] Jedyną przesłanką wymierzenia grzywny jest uwzględnienie sprzeciwu.

postępowaniu ze skargi na decyzję. W sprawie ze skargi nie znajdują zastosowania przepisy art. 145 i art. 145a p.p.s.a. ani – jak już wspomniano – art. 135 p.p.s.a. Sąd, uwzględniając sprzeciw, nie jest m. in. władny orzec o: stwierdzeniu nieważności decyzji, umorzeniu postępowania administracyjnego, zobowiązaniu organu organ do wydania w określonym terminie decyzji ze wskazaniem sposobu załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcia, uchyleniu decyzji organu pierwszej instancji, o częściowym uchyleniu decyzji kasacyjnej. Sąd nie musi również określać wpływu naruszenia art. 138 § 2 k.p.a. na wynik sprawy, ponieważ uwzględnienie sprzeciwu następuje w każdym przypadku uchybienia powyższej regulacji.

Należy zwrócić uwagę, że system prawa administracyjnego dopuszcza w niektórych sprawach załatwianych na podstawie tzw. specustaw lub w przypadku decyzji częściowych wydanie jednej decyzji w znaczeniu techniczno-procesowym, która będzie zawierać zarówno rozstrzygnięcie z art. 138 § 2 k.p.a., jak i jedno z rozstrzygnięć z art. 138 § 1 pkt 1 – 3 k.p.a. W takim przypadku możliwe staje się wystąpienie sytuacji zbiegu lub konkurencji środków zaskarżenia decyzji do sądu administracyjnego – zarówno skargą, jak i sprzeciwem. Przepisy p.p.s.a. nie zawierają reguł rozstrzygania tego zbiegu, jednak należałoby przyjąć w tym przypadek prymat skargi jako środka zaskarżenia uruchamiającego postępowanie sądowoadministracyjne o szerszym zakresie podmiotowym (art. 33 p.p.s.a.) i o szerszym zakresie kompetencji sądu w stadium rozpoznawczym i orzeczniczym.

Należy dopuścić uprawnienie strony do zaskarżenia decyzji kasacyjnej wyłącznie z powodu treści jej uzasadnienia, a zwłaszcza sformułowanych przez organ odwoławczy wskazań przedmiotowych, których stanowią art. 138 § 2 zd. 2 i § 2a k.p.a. Wskazania przedmiotowe podlegają kontroli sądu zarówno, gdy strona zgadza się z rozstrzygnięciem o uchyleniu decyzji pierwszoinstancyjnej i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia, a kwestionuje same wskazania przedmiotowe (w całości lub w części), jak i gdy jej „niezadowolenie" dotyczy zarówno rozstrzygnięcia, jak i uzasadnienia decyzji kasacyjnej. Prezentowane w pracy i w części judykatury zapatrywanie znajduje usprawiedliwienie w art. 64a p.p.s.a., który uprawnia stronę do wniesienia sprzeciwu, gdy jest niezadowolona z „treści" decyzji kasacyjnej – *ergo*: nie musi to być jej rozstrzygnięcie. Zasadność i prawidłowość tych wskazań powinna być przedmiotem oceny sądu w postępowaniu wywołanym sprzeciwem, a jeżeli naruszają one art. 138 § 2 k.p.a., to powinny doprowadzić do uwzględnienia sprzeciwu. Sięgając do dyrektywy *lege non distinguente*, wypada zauważyć, że z art. 151a § 1 p.p.s.a. wynika, że przesłanką uwzględnienia sprzeciwu jest naruszenie art. 138 § 2 k.p.a., a przepis ten w zdaniu drugim dotyczy obowiązku wskazania przez organ odwoławczy okoliczności, jakie należy wziąć przy ponownym rozpatrzeniu sprawy. Wytyczne w zakresie prawa materialnego

wiążą się z przesłanką wynikającą z art. 138 § 2 zd. 1 k.p.a., ponieważ determinują zakres postępowania wyjaśniającego, jaki – zdaniem organu odwoławczego – powinien przeprowadzić organ pierwszej („konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy mający istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie"). Należy przy tym podkreślić, że *de lege lata*, wykluczone stały się praktyki odnotowywane w stanie prawnym sprzed wejścia w życie nowelizacji z 2017 r. uchylenia decyzji kasacyjnej wyłącznie w części obejmującej uzasadnienie decyzji lub jego fragmenty. Zgodnie z art. 151a § 1 p.p.s.a. uwzględnienie sprzeciwu wniesionego wobec kwestionowania uzasadnienia lub fragmentów uzasadnienia polega na uchyleniu decyzji kasacyjnej w całości.

Dominujący pogląd pozbawiający stronę prawa do poddania kontroli wskazań przedmiotowych znacznie obniża efektywność sprzeciwu: jeżeli bowiem zawierają one błędy, to te przenikną do dalszego toku postępowania administracyjną i mogą rzutować na wadliwe rozstrzygnięcie sprawy, wymuszać inicjowanie kolejnej kontroli sądowoadministracyjnej w sprawie ze skargi, wydłużając moment definitywnego i prawidłowego zakończenia postępowania. Byłoby to sprzeczne z ideą sprzeciwu, która nie powinna być traktować jedynie jako mechanizm umożliwiający szybkie zakończenie sprawy, ale jej prawidłowe, zgodne z prawem, definitywne rozstrzygnięcie. Weryfikując legalność wskazań przedmiotowych, sąd powinien zachować wzmożoną czujność, aby nie naruszyć interesów prawnych osób niebiorących udziału w postępowaniu ze sprzeciwu, a także samego skarżącego, który nie może wnieść skargi kasacyjnej od wyroku uwzględniającego sprzeciw.

Podsumowując, postępowanie ze sprzeciwu przed sądem pierwszej instancji kończy się wydaniem jednego z czterech rodzajów orzeczeń:

1) postanowienia o odrzuceniu sprzeciwu (art. 58 § 1 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a. lub art. 220 § 3 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a.),
2) postanowienia o umorzeniu postępowania sądowoadministracyjnego (art. 161 § 1 w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a.);
3) wyrokiem uwzględniającym sprzeciw i uchylającym w całości decyzję kasacyjną (art. 151a § 1 p.p.s.a.);
4) wyrokiem oddalającym sprzeciw (art. 151a § 2 p.p.s.a.).

Zgodnie z art. 151a § 3 p.p.s.a. od wyroku nie przysługuje środek odwoławczy, z tym że na zawarte w wyroku postanowienie w przedmiocie grzywny przysługuje zażalenie. Przepis art. 151a § 3 p.p.s.a. należy ocenić krytycznie jako sprzeczny z art. 2, art. 45 ust. 1, art. 78, art. 176 ust. 1 i art. 184 Konstytucji RP. W pozostałym zakresie, tj. w zakresie postanowień o odrzuceniu sprzeciwu, o umorzeniu postępowania lub w zakresie wyroku oddalającego

sprzeciw, jak również w zakresie postanowień wpadkowych, przepisy o sprzeciwie nie wprowadzają żadnych ograniczeń co do dopuszczalności kontroli instancyjnej. Wyłączenie kontroli instancyjnej wyroku uwzględniającego sprzeciw jest nieproporcjonalne do celu, jaki zapewne przyświecał prawodawcy, w postaci przyspieszenia postępowania. W miejsce regulacji art. 151a § 3 *in principio* p.p.s.a. ustawodawca powinien wprowadzić inne mechanizmy usprawniające postępowaniem z zachowaniem standardu jego dwuinstancyjności, np. skrócenie terminów czynności procesowych stron i ustanowienie 14-dniowego terminu do złożenia skargi kasacyjnej i 7-dniowego terminu do złożenia odpowiedzi na skargę kasacyjną.

Postępowanie kasacyjne i zażaleniowe w sprawie sądowoadministracyjnej ze sprzeciwu przebiega – w dominującej mierze – według odpowiednio stosowanych przepisów o postępowaniu kasacyjnym bądź zażaleniowym właściwym dla spraw ze skargi. Jedyne odmienności dotyczą art. 182 § 2a i art. 182a p.p.s.a. Zgodnie z tymi przepisami Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje skargę kasacyjną od wyroku oddalającego sprzeciw na posiedzeniu niejawnym w składzie jednego sędziego w instrukcyjnym terminie 30 dni od dnia jej wpływu. Należy dopuścić możliwość przekazania przez Naczelny Sąd Administracyjny skargi kasacyjnej do rozpoznania na rozprawie zgodnie z art. 90 § 2 p.p.s.a. i w takim przypadku będzie ona rozpoznana w składzie trzech sędziów. Porównanie art. 64d § 1 p.p.s.a., który w postępowaniu pierwszoinstancyjnym wiąże termin rozpoznania sprzeciwu z konstrukcją posiedzenia niejawnego, oraz art. 182a p.p.s.a., który nie normuje składu sędziowskiego oraz rozpoznania skargi kasacyjnej na posiedzeniu niejawnym, upoważnia pogląd, że termin 30-dniowy powinien mieć zastosowanie także wówczas, gdy Naczelny Sąd Administracyjny orzeka na rozprawie. Przepis art. 182a p.p.s.a. – jako przepis szczególny – nie podlega wykładni rozszerzającej, co powoduje, że skargi kasacyjne i zażalenia od postanowień wojewódzkich sądów administracyjnych, wydawane w sprawach ze sprzeciwu, nie podlegają obowiązkowi rozpoznania w terminie trzydziestodniowym.

Tytułem zrekapitulowania poczynionych rozważań, poniżej wymieniono najważniejsze elementy konstrukcji prawnej sprzeciwu, które wyróżniają omawiany środek zaskarżenia od unormowanej w p.p.s.a. instytucji skargi (skargi na decyzję)[2016]. Są to:

[2016] Zaproponowane zestawienie dotyczy regulacji ogólnej, która wynika z p.p.s.a. (a nie z ustaw szczególnych wobec p.p.s.a.) dla skargi i dla postępowania sądowoadministracyjnego wywołanego wniesieniem skargi, zwłaszcza skargi na decyzję. Trzeba mieć jednak na względzie, że z przepisów p.p.s.a. nie wynika jednoznacznie, czy i jakiego rodzaju postępowanie sądowoadministracyjne ma charakter „ogólny", a jakie ma charakter „szczególny" czy „odrębny". Założenie, że postępowanie ze skargi na decyzję administracyjną ma charakter „ogólny", stanowi pewnego rodzaju uproszczenie, ponieważ regulacja prawna postępowania ze skargi jest determinowana przedmiotem zaskarżenia skargą, który jest niezwykle zróżnicowany. Nawet w ramach grupy decyzji administracyjnych można wyróżniać określone swoistości postępowania determinowane np. tym, czy przedmiotem zaskarżenia jest decyzja wydana w postępowaniu administracyjnym w sprawie zwykłej, czy w

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 kasatoryjną (legitymacja materialna), z wyłączeniem prawa do wniesienia sprzeciwu przez podmioty legitymowane formalnie;
3) krótszy, 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 (art. 64b § 2 p.p.s.a.);
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.;

sprawie nadzwyczajnej (np. zagadnienie ochrony tymczasowej, zakres głębokości i szerokości kontroli – vide: art. 134 § 1, art. 135 p.p.s.a.). Ustawodawca – inaczej niż w przepisach art. 13 § 1 i 2 k.p.c. – nie postanowił w przepisach p.p.s.a. wprost, że postępowanie ze skargi na decyzję administracyjną, ma charakter ogólny i nie „zamodelował" postępowania ze skargi w innych sprawach działalności na wzór odpowiedniego stosowania przepisów o skardze na decyzję. Przykładowo, nie istnieje jeden „ogólny" przepis p.p.s.a. ustalający treść wyroku uwzględniającego skargę na każdego rodzaju formę działalności administracji publicznej. Treść wyroku uwzględniającego skargę jest różna w zależności od tego, jakiej formy działalności administracji publicznej dotyczy (por. podrozdział 1.5 w rozdziale pierwszym i powołaną tamże literaturę, a zwłaszcza J. Wilczyński: *Sądowoadministracyjne*…, *passim*).

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 rodzaju wpływu naruszenia art. 138 § 2 k.p.a. na wynik sprawy;
17) wyłączenie dopuszczalności częściowego uchylenia decyzji kasacyjnej w przypadku uwzględnienia sprzeciwu;
18) wyłączenie 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.

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 na celu usprawnienie w stosunku do postępowania ze skargi[2017]. Oceny poszczególnych rozwiązań są różne.

Po pierwsze, niektóre z rozwiązań należy ocenić pozytywnie, ponieważ przyspieszenie lub uproszczenie postępowania nie odbywa się kosztem gwarancji procesowych jednostki, natomiast ograniczenie wspomnianych gwarancji nie ma charakteru nieproporcjonalnego do zakładanych celów i osiąganej 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[2018].

Po drugie, niektóre z rozwiązań ograniczają efektywność sprzeciwu, ale stanowią konsekwencję uproszczeń, które przewiduje ustawodawca. Przykładowo, można argumentować, że ograniczenie zakresu rozpoznania sądu 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 należytym stopniu kompensowane gwarancją szybkiego zakończenia postępowania.

Po trzecie, 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

[2017] Celu przyspieszenia i uproszczenia postępowania sądowoadministracyjnego nie realizuje, jak się zdaje, instytucja grzywny. Grzywna pełni bowiem pełni funkcje relatywizowane do oddziaływania na postępowania administracyjne – zarówno w sprawie, w której wniesiono sprzeciw, jak w innych sprawach.

[2018] Zupełnie niezrozumiałe i nieracjonalne pozostaje jednak to, że art. 182a § 2 p.p.s.a. nie odnosi się do terminu rozpoznania skargi kasacyjnej od postanowień i zażaleń przez Naczelny Sąd Administracyjnej. Ustawodawca mylnie zakłada, że w tych obszarach nie może dojść do przewlekłości, długotrwałości postępowania sądowoadministracyjnego.

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 kolegialny) 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 sytuacje, które wynikają z aktualnie obowiązujących przepisów p.p.s.a., są niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawa. Aby im zapobiec, należy znowelizować p.p.s.a.

Po czwarte, istnieje grupa rozwiązań, które wprowadzają nadmierne, nieproporcjonalne uproszczenia i są dotknięte 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 mechanizmami, które nie zaszkodzą koncepcji uproszczonego i przyspieszonego postępowania.

Tytułem uzupełnienia nie należy zapominać także o tych „obszarach", w których ustawodawca dopuszcza odpowiednie stosowanie do sprzeciwu przepisów o skardze, w sytuacji, gdy konsekwentne dążenie do realizacji postulatu usprawnienia postępowania powinno doprowadzić do wprowadzenia stosownych odstępstw. Przykładowo, niejasne pozostaje, z jakich przyczyn prawodawca nie postanowił o ograniczeniu przesłanek zawieszenia postępowania czy o zmianie przesłanek uzasadniających podjęcie lub umorzenie zawieszonego postępowania. Ustawodawca powinien przewidzieć także, że w przypadku uwzględnienia sprzeciwu w całości, organ nie jest zobowiązany do przekazania sprzeciwu wraz z aktami sprawy do sądu administracyjnego, a organ zwraca skarżącemu koszty postępowania wywołanego wniesieniem uwzględnionego sprzeciwu. Krytycznie należy odnieść się także do nader oszczędnej regulacji postępowania w sprawie sądowoadministracyjnej ze sprzeciwu przed Naczelnym Sądem Administracyjnej. Przede wszystkim, ustawodawca powinien zwiększyć zakres kompetencji Naczelnego Sądu Administracyjnego do orzekania reformacyjnego w przypadku uwzględnienia skargi kasacyjnej.

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

sprzeciwu umożliwia – wraz z innymi mechanizmami – współrealizację tego celu[2019]. 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.

Formy działalności administracji publicznej poddane kontroli sądowoadministracyjnej są na tyle różnorodne, że uzasadniają poszukiwanie i wprowadzanie nowego rodzaju środków zaskarżenia czy odrębności w regulacji postępowań sądowoadministracyjnych w zależności od przedmiotu tej kontroli. Na nowe rozwiązanie należy wykazać otwartość. Pomimo częściowo krytycznych uwag decyzja ustawodawcy o wprowadzeniu nowego (szczególnego) środka zaskarżenia uruchamiającego uproszczone i przyspieszone postępowanie zasługuje na aprobatę, aczkolwiek zmiany w zakresie niektórych elementów jego konstrukcji są niezbędne.

[2019] Pozytywne stanowisko w zakresie skuteczności regulacji prawnej sprzeciwu wyrażono w piśmiennictwie: por.: J. Przedańska, R. Suwaj, *Wprowadzanie modelu*…, s. 22; B. Dobkowska, B. Dobkowska, *Zasada dwuinstancyjności*…, s. 22.

Wykaz aktów prawnych

KONSTYTUCJA

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)

ŹRÓDŁA PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

1. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.)
2. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z 2007 r., C, nr 303, s. 1 z późn. zm.)
3. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku w dniu 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167, zał.)

USTAWY I AKTY RANGI USTAWOWEJ

1. Dekret z dnia 5 lutego 1919 r. w przedmiocie podatku majątkowego (Dz. Praw P. Pol. Nr 12, poz. 135)
2. Dekret z dnia 7 lutego 1919 r. o wywozie towarów zagranicę, przywozie z zagranicy i przewozie tranzytowym (Dz. Praw P. Pol. Nr 15, poz. 216)
3. Ustawa z dnia 19 maja 1920 r. o obowiązkowem ubezpieczeniu na wypadek choroby (Dz. U. Nr 44, poz. 272)
4. Ustawa z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (tekst jedn. Dz. U. z 1926 r. Nr 68, poz. 400)
5. Ustawa z dnia 1 sierpnia 1923 r. w sprawie środków prawnych od orzeczeń władz administracyjnych (Dz. U. Nr 91, poz. 712)
6. Ustawa z dnia 31 lipca 1924 r. o środkach prawnych przeciw orzeczeniom i zarządzeniom władz szkolnych (Dz. U. Nr 76, poz. 748 z późn. zm.)
7. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnem (Dz. U. Nr 36, poz. 341 z późn. zm.)
8. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz. U. Nr 94, poz. 806)
9. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 572 z późn. zm.)

10. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst Dz.U. z 2024 r. poz. 1061 z późn. zm.)
11. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1568 z późn. zm.)
12. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn. Dz. U. 2025 r. poz. 132 z późn. zm.)
13. Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 4, poz. 8)
14. Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1264)
15. Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jedn. Dz. U. 2024 r. poz. 1151 z późn. zm.)
16. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 636 z późn. zm.)
17. Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 425 z późn. zm.).
18. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r. poz. 418 z późn. zm.)
19. Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74 poz. 368 ze zm.)
20. Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 2117 z późn. zm.)
21. Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1287 z późn. zm.)
22. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r. poz. 46 z późn. zm.)
23. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r. poz. 383 z późn. zm.)
24. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r. poz. 111 z późn. zm.)
25. Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 102 z późn. zm.)

26. Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1556 z późn. zm.)
27. Ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1264 z późn. zm.)
28. Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 749 z późn. zm.).
29. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 54 z późn. zm.)
30. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 902 z późn. zm.)
31. Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1267 z późn. zm.)
32. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 935 z późn. zm.)
33. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 z późn. zm.)
34. Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 697 z późn. zm.)
35. Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 311 z późn. zm.)
36. Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1725 z późn. zm.)
37. Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 581 z późn. zm.)
38. Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 979)
39. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1286 z późn. zm.)
40. Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 604 z późn. zm.)

41. Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1175 z późn. zm.)
42. Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 799 z późn. zm.)
43. Ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1852 z późn. zm.)
44. Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. o komisjach lekarskich podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 310 z późn. zm.)
45. Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1199 z późn. zm.)
46. Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 390 z późn. zm.)
47. Ustawa z dnia 24 lutego 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1644 z późn. zm.)
48. Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935)
49. Ustawa z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1035 z późn. zm.)
50. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1668 z późn. zm.)
51. Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1747 z późn. zm.)
52. Ustawa z dnia 15 czerwca 2018 r. o zbiorowym zarządzaniu prawami autorskimi i prawami pokrewnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1665 z późn. zm.).
53. Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 195 z późn. zm.)
54. Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (tekst jedn. Dz. U. 2023 r. poz. 1464 z późn. zm.)
55. Ustawa z dnia 22 lutego 2019 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1839 z późn. zm.)

56. Ustawa z dnia 9 sierpnia 2019 r. o inwestycjach w zakresie budowy portów zewnętrznych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1635 z późn. zm.)
57. Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 340 z późn. zm.)
58. Ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie elektrowni szczytowo-pompowych oraz inwestycji towarzyszących (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1410 z późn. zm.)
59. Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie Krajowego Centrum Przetwarzania Danych (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1501 z późn. zm.)

ROZPORZĄDZENIA WYKONAWCZE

1. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 535 z późn. zm.)
2. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 sierpnia 2015 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 779 z późn. zm.)
3. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1964 z późn. zm.)
4. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1935 z późn. zm.)
5. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 lipca 2020 r. – Regulamin Naczelnego Sądu Administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 805 z późn. zm.)

AKTY O CHARAKTERZE *SOFT-LAW*

1. Rekomendacja R(89)8 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie tymczasowej ochrony sądowej w sprawach administracyjnych przyjęta 13 września 1989 r., *Wybrane problemy administracji w świetle standardów europejskich*, oprac. T. Jasudowicz, Toruń 2019

2. Rekomendacja R(2004)20 Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie sądowej kontroli aktów administracyjnych, online: https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016805db3f4, dostęp: 20.05.2025 r.

Wykaz literatury

1. Adamczyk A., *Znaczenie zarzutów skargi dla rozpoznania sprawy przez wojewódzki sąd administracyjny*, PPP 2014, nr 10
2. Adamczyk M., *Autokontrola w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, AUWr 2022, nr CXXVIII
3. Adamiak B., *Glosa do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2023 r., II GPS 2/22*, OSP 2024, nr 7-8
4. Adamiak B., *Glosa do wyroku NSA z dnia 14 lutego 2006 r., II GSK 290/06*, OSP 2008, nr 2
5. Adamiak B., *Glosa do wyroku NSA z dnia 17 listopada 1994 r., V SA 1260/94*, OSP 1996, nr 9
6. Adamiak B., *Glosa do wyroku NSA z dnia 26 sierpnia 1999 r., V SA 708/99*, OSP 2000, nr 9
7. Adamiak B., J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2024, Legalis
8. Adamiak B., J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2020
9. Adamiak B., J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2020
10. Adamiak B., J. Borkowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 31 stycznia 1991 r., SA/Kr 1304/90*, ST 1991, nr 5
11. Adamiak B., *Konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego* [w:] *Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w postępowaniu administracyjnym*, red. C. Martysz, A. Matan, Kraków 2005
12. Adamiak B., *Model dwuinstancyjności postępowania podatkowego*, PiP 1998, nr 12
13. Adamiak B., *Odwołanie w polskim systemie postępowania administracyjnego*, Wrocław 1980

14. Adamiak B., *Orzeczenie organu odwoławczego w polskim systemie postępowania administracyjnego*, AUWr 1979, nr 430
15. Adamiak B., *Państwo prawa a koncepcja legitymacji procesowej strony w postępowaniu administracyjnym* [w:] *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga jubileuszowa dla profesora Jana Jendrośki*, red. B. Adamiak, J. Boć, M. Niemiec, K. Nowacki, Wrocław 1999
16. Adamiak B., *Pojęcie postępowania administracyjnego* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie KPA*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010
17. Adamiak B., *Przedmiot postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej*, PiP 2001, nr 8
18. Adamiak B., *Przesłanki tożsamości sprawy sądowoadministracyjnej*, ZNSA 2007, nr 1
19. Adamiak B., *Refleksje na temat dopuszczalności postępowania administracyjnego*, ZNSA 2015, nr 5
20. Adamiak B., *Reforma sądownictwa administracyjnego czy doskonalenie regulacji postępowania sądowoadministracyjnego*, [w:] *Przyszłość sądownictwa administracyjnego w Polsce z uwzględnieniem tendencji europejskich*, red. I. Lipowicz, Z. Kmieciak, „Biuletyn RPO. Materiały" 2012, nr 75
21. Adamiak B., *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2017, LEX
22. Adamiak B., *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Komentarz*, Warszawa 2014
23. Adamiak B., *Środki zaskarżenia decyzji administracyjnej służące obywatelowi*, OMT 1980, nr 6
24. Adamiak B., *Uwagi o modelu dwuinstancyjnego postępowania sądowoadministracyjnego* [w:] *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności. Profesorowi zwyczajnemu dr. hab. Januszowi Borkowskiemu przyjaciele i uczniowie*, Łódź 2004
25. Adamiak B., *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986
26. Adamiak B., *Zagadnienie decyzji nieistniejących w postępowaniu administracyjnym*, AUWr 1990, nr CLXVIII
27. Adamiak B., *Zasada równego prawa do sądu administracyjnego w polskim prawie*, PS 2003, nr 7–8

28. Adamiak B., *Ewolucja orzecznictwa sądowoadministracyjnego w zakresie kontroli stosowania przez organy administracji publicznej przepisów kodeksu postępowania administracyjnego*, ZNSA 2010, nr 5–6
29. Adamiak B., *Glosa do wyroku NSA z dnia 26 kwietnia 2000 r., III SA 1454/99*, OSP 2001, nr 2
30. Adamiak B., *Glosa do wyroku NSA z dnia 7 lipca 1992 r., SA/Gd 746/92*, OSP 1993, nr 9
31. Adamiak B., *Gradacja naruszenia procesowego prawa administracyjnego,* PiP 2012, nr 3
32. Adaszkiewicz G., *Postępowanie dowodowe*, PP 1997, nr 3
33. Agopszowicz A., I. Lipowicz, *Glosa do wyroku NSA z dnia 19 stycznia 1995 r., I SA 1326/93*, Glosa 1996, nr 1
34. Akerberg A., *Środki odwoławcze. Komentarz do art. 393–441 Kodeksu Postępowania Cywilnego*, Warszawa 1933
35. Alexy R., *Teoria prawa podstawowych*, Warszawa 2010
36. Antkowiak K. J., *Organ gminy a jej interes prawny*, KPP 2005, nr 1-2
37. *Argumenty i rozumowania prawnicze w konstytucyjnym państwie prawa. Komentarz,* red. M. Florczak-Wątor, A. Grabowski, Kraków 2001
38. Arkuszewska A.M., A. Kościółek, *Nowelizacja Kodeksu postępowania cywilnego – wybrane zagadnienia, cz. 1*, PS 2012, nr 5
39. Babiarz S., K. Aromiński, *Postępowanie sądowoadministracyjne w praktyce*, Warszawa 2015, LEX
40. Babiarz S., P. Zaborniak, *Wpis stały i wpis stosunkowy w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, PS 2005, nr 5
41. Baliński K., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 30 września 2020 r., II OZ 666/20*, OSP 2022, nr 4
42. Banaszak B., K. Wygoda, *Funkcjonowanie sądownictwa administracyjnego w Polsce w zderzeniu z problemami współczesności – wybrane zagadnienia*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2014, nr 22
43. Banaszak B., *Konstytucja RP a zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego* [w:] *Jedność norm i wartości. Zbiór studiów dedykowanych profesor Marii Gintowt-Jankowicz*, red. J. Pastwa, Z. Cieślak, K. Sawicka, W. Federczyk, Warszawa 2014

44. Banaszak B., *Konstytucyjne i ustawowe uwarunkowania niezawisłości sędziowskiej*, „Iustitia" 2014, nr 1
45. Bandarzewski K., *Jednostki samorządu terytorialnego i ich organy w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, PiP 2010, nr 10
46. Barczewski J., *Postanowienia sądu drugiej instancji i ich zaskarżanie* [w:] *Rozstrzygnięcia sądowe w postępowaniu cywilnym*, red. M. Rzewuski, Warszawa 2021, LEX
47. Bartosiewicz A., R. Kubacki, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 8 sierpnia 2007 r., II FZ 400/07*, OSP 2008, nr 6
48. Barut-Skupień B., *Współuczestnictwo procesowe w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, PPP 2007, nr 9
49. Bąkowski R., *Pod „brandem" k.p.a. i poza nim*, GSP 2020, nr 2, s. 23–35.
50. Bąkowski T., *Glosa do uchwały NSA z dnia 12 grudnia 2005 r., II OPS 4/05*, GSP-Prz.Orz. 2007, nr 2
51. Bąkowski T., K. Kaszubowski, *Uproszczone i przyspieszone postępowania w sprawach infrastrukturalnych* [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012, LEX
52. Bąkowski T., M. Bogusz, *Granice czasowe realizacji kompetencji autokontrolnej organu administracji w sprawie ze skargi do sądu administracyjnego na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania* [w:] *Uczniowie jednego Mistrza. Klasyczne instytucje postępowania administracyjnego w dobie przemian. Księga jubileuszowa Profesorów Wojciecha Chróścielewskiego i Jana Pawła Tarno*, red. A. Krawczyk, Łódź 2024
53. Bąkowski T., *Postawy zachowawcze organów administracji publicznej w procesie stosowania prawa (wybrane konteksty zjawiska)*, SPi 2023, nr 6-7
54. Bąkowski T., *Status prawny spółdzielni mieszkaniowej i jej członków w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Prawo i Więź" 2022, nr 43
55. Beczek W., *Niejawność postępowania cywilnego rozpoznawczego*, Warszawa 2022 [rozprawa doktorska niepublikowana]
56. Bereczko A., A. Miruć, *O wartościach w prawie administracyjnymi* [w:] *Racjonalny ustawodawca. Racjonalna administracja*, red. D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Budnik, Białystok 2016

57. Bernatt M., *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*, Warszawa 2011
58. Berutowicz W., *Cywilnoprocesowe stosunki prawne*, PiP 1971, nr 3–4
59. Berutowicz W., *O pojęciu naczelnych zasad postępowania cywilnego*, SC 1979, nr 25–26
60. Berutowicz W., *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1984
61. Białowąs E., *Sprzeciw prokuratora w postępowaniu administracyjnym*, PPP 2011, nr 7-8
62. Bieliński A., *Terminy w postępowaniu cywilnym – zagadnienia wybrane*, „Białostockie Studia Prawnicze" 2010, nr 7
63. Bień-Kacała A., *Konstytucyjne podstawy prawa do sądu (zasada ustawowej regulacji władzy sądowniczej)*, PPK 2016, nr 3
64. Bigo T., *Ochrona interesu indywidualnego w projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1960, nr 3
65. Bigo T., *Prawo administracyjne, instytucje ogólne (wykłady opracowane przez W. Kawkę)*, Wrocław 1948
66. Bik, M. *Autokontrola decyzji administracyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, PPP 2007, nr 11
67. Bińczyk A., *Konstytucyjne prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez sądy administracyjne*, Olsztyn 2019 [rozprawa doktorska niepublikowana]
68. Bińczyk A., M. Kopacz, *O znaczeniu akt sprawy dla wyniku sądowoadministracyjnej kontroli działalności administracji publicznej*, ZNSA 2013, nr 3
69. Bińczyk A., *Zakaz nadużycia praw procesowych w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, PiP 2019, nr 1
70. Bladowski B., *Zażalenie w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1975
71. Blichiarz J., L. Zacherko, *Ochrona praw dziecka w działalności Rzecznika Praw Dziecka*, Wrocław 2021
72. Błachnio-Parzych A., *Przepisy odsyłające systemowo (wybrane zagadnienia)*, PiP 2003, nr 1
73. Błaszczak Ł., E. Marszałkowska-Krześ, *Przymioty procesowe stron i uczestników postępowania nieprocesowego niezbędne do dochodzenia ochrony prawnej na drodze sądowej. Wybrane zagadnienia*, Studia Prawno-Ekonomiczne 2015, t. XCV
74. Błaszczak Ł., *Problematyka sprawy cywilnej i drogi sądowej w kontekście zagadnienia sprawy konstytucyjnej i domniemania drogi sądu powszechnego z art. 177 Konstytucji*

RP [w:] *Konstytucjonalizacja postępowania cywilnego*, red. Ł. Błaszczak, Wrocław 2015

75. Błaszczyńska A., *Glosa do uchwały NSA z dnia 7 kwietnia 2008 r., II FPS 1/08*, PPP 2009, nr 6
76. Błaś A., *Pojęcie faktów administracyjnoprawnych (propozycja teoretyczna)*, Wrocław 1995
77. Błaś A., *Pojęcie faktów administracyjnoprawnych. Studium z badań nad działaniami administracji publicznej nieuregulowanych wyczerpująco normami prawa*, Wrocław 1989
78. Bochenek W., *Bezczynność a milczenie organu administracji publicznej*, ST 2003, nr 12
79. Bochentyn A., *Dowód z opinii biegłego w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2020, LEX
80. Bochnia K., *Prawo do sądu* [w:] *Konstytucyjne podstawy ochrony praw człowieka*, red. R. Koper, Katowice 2017
81. Bodio J., T. Demendecki, O. Marcewicz, P. Telenga, M. P. Wójcik, A. Jakubecki, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany. Tom II. Art. 730-1217*, LEX/el. 2019
82. Bogucka-Felczak M., *Sądowa ochrona praw jednostek samorządu terytorialnego do dochodów*, FK 2012, nr 3
83. Bogusz M., *Charakter kompetencji sądu administracyjnego a zasada podziału władzy*, GSP 2014, nr 1
84. Bogusz M., *Dopuszczalność wstrzymania wykonania aktu prawa miejscowego w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, GSP 2019, nr 2
85. Bogusz M., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 13 maja 2005 r., I OZ 437/05*, GSP-Prz.Orz. 2007, nr 1
86. Bogusz M., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 31 marca 2005 r., II OZ 155/05*, GSP-Prz.Orz. 2006, nr 1
87. Bogusz M., *Glosa do uchwały NSA z 22.06.2020 r.*, II OPS 5/19, OSP 2021, nr 1
88. Bogusz M., *Glosa do uchwały NSA z dnia 28 stycznia 2008 r., I FPS 7/07*, OSP 2009, nr 3
89. Bogusz M., *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów NSA z dnia 3 lipca 2023 r., II GPS 3/22*, OSP 2024, nr 3
90. Bogusz M., *Granice przedmiotowe prawa do sądu w sprawach z zakresu administracji publicznej*, GSP 2005, nr 1

91. Bogusz M., *Kodyfikacja postępowania administracyjnego a pojęcie postępowania administracyjnego* [w:] *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego,* red. W. Chróścielewski, Z. Kmieciak, Warszawa 2018
92. Bogusz M., *O typach zależności między uprawnieniami i/lub obowiązkami podmiotów prawa (uwagi w sprawie koncepcji praw refleksowych w postępowaniu administracyjnym)* [w:] *Stosowanie prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Matana*, red. G. Łaszczyca, Warszawa 2024
93. Bogusz M., *Podstawy zaskarżenia i wzruszenia uchwały organu gminy w trybie art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym*, PiP 1994, nr 12
94. Bogusz M., *Powaga rzeczy osądzonej w nowym postępowaniu sądowoadministracyjnym*, PiP 2004, nr 6
95. Bogusz M., *Problem związania organu pierwszej instancji decyzją kasacyjną organu odwoławczego w świetle Kodeksu postępowania administracyjnego*, GSP 2013, nr 29
96. Bogusz M., *Sprawiedliwość a termin procesowy w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym*, GSP 2016, nr 1
97. Bogusz M., T. Bąkowski, *Zasada dwóch prędkości w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym* [w:] *Determinanty prawa i postępowania administracyjnego oraz sądowoadministracyjnego. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Aleksandrze Wiktorowskiej*, red. J. Jagielski, K. Zalasińska, A. Jakubowski, K. Wojciechowska, Warszawa 2024, Legalis
98. Bogusz M., *W sprawie pojęcia wykonalności decyzji administracyjnej*, GSP 2000, nr 2
99. Bogusz M., *Zaskarżenie decyzji administracyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego,* Warszawa 1997
100. Bogusz M., *Charakter prawny decyzji organu odwoławczego wydanej na podstawie art. 138 § 4 kodeksu postępowania administracyjnego*, GSP 2012, nr 2
101. Bogusz M., *Zasada dwuinstancyjności a zasada zaskarżalności rozstrzygnięć wydawanych w postępowaniu administracyjnym w pierwszej instancji (uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, GSP 2017, nr 2
102. Bojanowski E., *Glosa do wyroku NSA z dnia 29 października 1996 r., II SA 719/96*, OSP 1997, nr 9, poz. 163.
103. Bojanowski E., *Ochrona przez Rzecznika Praw Obywatelskich wolności i praw człowieka i obywatela w obszarze powszechnego prawa administracyjnego*

(zagadnienia wybrane) [w:] *Państwo w służbie obywateli. Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*, red. R. Hauser, L. Nawacki, Warszawa 2005

104. Bojanowski E., *Postępowanie administracyjne a niektóre jego uwarunkowania organizacyjne. Kilka refleksji* [w:] *Jednostka wobec władczej ingerencji organów administracji publicznej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Barbarze Adamiak*, red. J. Korczak, K. Sobieralski, Wrocław 2019
105. Bojanowski E., Z. Cieślak, J. Lang, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2013
106. Borkowski G., K. Gajda-Roszczynialska, *Prawidłowość procesów nominacyjnych a prawo do sądu ustanowionego ustawą. Uwagi na tle wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 19.12.2020 r., Ástráðsson przeciwko Islandii, cz. 2*, PS 2021, nr 7–8
107. Borkowski J., *Bezczynność w administracji publicznej*, „Kontrola Państwowa" 2008, nr 2, 40–41
108. Borkowski J., *Decyzja administracyjna*, Łódź–Zielona Góra 1998
109. Borkowski J., *Glosa do uchwały NSA z dnia 7 kwietnia 2008 r., II FPS 1/08*, OSP 2008, nr 9
110. Borkowski J., *Glosa do wyroku NSA z dnia 23 listopada 1999 r., II SA/Kr 1191/99*, OSP 2000, nr 7-8
111. Borkowski J., *Glosa do wyroku NSA z dnia 24 lutego 1995 r., III SA 19/94*, OSP 1997, nr 6
112. Borkowski J., *Glosa do wyroku NSA z dnia 27 września 2000 r., II SA 2109/00*, OSP 2001, nr 6
113. Borkowski J., *Glosa do wyroku NSA z dnia 28 marca 1990 r., SA/Kr 138/90*, OSP 1991, nr 6
114. Borkowski J., *Glosa do wyroku NSA z dnia 8 czerwca 1988 r., IV SA 205/88*, OSP 1990, nr 4
115. Borkowski J., *Glosa do wyroku SN z 17.04.1997 r., III RN 12/97*, OSP 1998, nr 5
116. Borkowski J., *Kontrola zgodności z prawem decyzji administracyjnych sprawowana przez Naczelny Sąd Administracyjny*, NP 1985, nr 9
117. Borkowski J., *Podmiot uprawniony do wniesienia skargi do sądu administracyjnego w świetle ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, ST 1997, nr 5
118. Borkowski J., *Postępowanie administracyjne ogólne i szczególne* [w:] *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999

119. Borkowski J., *Ustawa o dwuinstancyjnym sądownictwie administracyjnym – cz. II*, M. Praw. 2003, nr 8
120. Borkowski J., *Ustawy o dwuinstancyjnym sądownictwie administracyjnym, cz. I*, M. Praw. 2003, nr 7
121. Borkowski J., *Wstrzymanie wykonania aktu zaskarżonego do Naczelnego Sądu Administracyjnego* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001
122. Borowicz A., *Argumentacja oparta na odwołaniu się do racji normy prawnej*, PiP 2009, nr 3
123. Borucka-Arctowa M., *Sprawiedliwość proceduralna a orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i jego rola w okresie przemian systemu prawa* [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa 1996
124. Bromer A., *Pozycja prawnoustrojowa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Wrocław 1989
125. Bromer A., *Wyczerpanie toku instancji administracyjnych jako przesłanka dopuszczalności skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, NP 1983, nr 9–10
126. Broniewicz W., Jawność *jako konstytucyjna zasada procesu cywilnego*, NP 1954, nr 5–6
127. Broniewicz W., *Pojęcie legitymacji procesowej* [w:] *Studia z procesu cywilnego*, red. K. Korzan, Katowice 1986
128. Broniewicz W., *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1996
129. Broniewicz W., *Problem przesłanek procesowych w postępowaniu cywilnym i postępowaniu arbitrażowym*, Łódź 1968
130. Broniewicz W., *Terminy w postępowaniu cywilnym*, NP 1971, nr 9
131. Broniewicz W., *Zdolność sądowa w postępowaniu cywilnym*, NP 1966, nr 5
132. Broniewicz, *Terminy w postępowaniu cywilnym*, NP 1971, nr 9
133. Brzezicki T., P. Brzozowski, *Uwzględnienie skargi przez organ w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Casus" 2014, nr 1
134. Brzeziński B., W. Nykiel, *Uwagi o treści i zakresie pojęcia „procedura podatkowa"* [w:] *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności. Profesorowi zwyczajnemu dr. hab. Januszowi Borkowskiemu przyjaciele i uczniowie*, Łódź 2004
135. Brzozowski P., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 26 listopada 2008 r., I OSK 1401/08*, GSP-Prz.Orz. 2009, nr 1

136. Brzozowski P., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 6 czerwca 2014 r., II OZ 446/14*, LEX/el. 2014
137. Brzozowski P., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 9 grudnia 2009 r., I OSK 1623/09*, LEX/el. 2010
138. Brzozowski P., *Glosa do postanowienia WSA z dnia 25 stycznia 2011 r., VII SO/Wa 25/10*, LEX/el. 2011
139. Brzozowski P., *Glosa do uchwały NSA z dnia 7 kwietnia 2008 r., II FPS 1/08*, LEX/el. 2008
140. Brzozowski P., *Glosa do wyroku WSA z dnia 24 kwietnia 2009 r., I SA/Wa 1693/08*, „Glosa" 2010, nr 3
141. Burczyński T., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 18 czerwca 2010 r., II FSK 67/08*, ZNSA 2011, nr 1
142. Całkiewicz D., *Glosa do wyroku WSA w Warszawie z 29 marca 2012 r., sygn. akt VIII SA/Wa 1127*, SPu 2015, nr 29
143. Całkiewicz D., *Glosa do wyroku WSA w Warszawie z dnia 23 października 2015 r., sygn. akt VII SA/Wa 22/15*, SPu 2017, nr 35
144. Całkiewicz D., *Interes prawny jako podstawa legitymacji procesowej strony w postępowaniu administracyjnym*, SPu 2011, nr 13
145. Całkiewicz D., *Uprawnienia organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnymi i sądowoadministracyjnym w sprawach dotyczących innych osób*, SPu 2012, nr 18
146. Cebera A., *Glosa do uchwały NSA z dnia 16 lutego 2016 r., I OPS 2/15*, PPP 2018, nr 12
147. Cebera A., *Zażalenie na uchylenie przez sąd II instancji wyroku sądu I instancji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania*, MOP 2016, nr 2
148. Celińska-Grzegorczyk K., *Glosa do uchwały NSA z dnia 18 grudnia 2013 r., I OPS 13/13*, OSP 2014, nr 9
149. Celińska-Grzegorczyk K., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 lutego 2023 r. (sygn. akt III FSK 1059/22)*, ZNSA 2024, nr 4
150. Celińska-Grzegorczyk K., *Gravamen w polskim postępowaniu sądowoadministracyjnym*, PS 2016, nr 3
151. Celińska-Grzegorczyk K., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za naruszenie prawa strony do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki w postępowaniu sądowoadministracyjnym po nowelizacji z 30 listopada 2016 r.*, ZNSA 2018, nr 2

152. Cheba S., Usprawnienie *postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (uwagi prawnoporównawcze z niemieckim modelem zaskarżania orzeczeń)* [w:] *Aktualne problemy sądowej kontroli administracji,* red. W. Piątek, Warszawa 2019
153. Chlebny J., *Sądowa kontrola administracji w świetle rekomendacji Rady Europy*, „Państwo i Prawo" 2005, nr 12, 21–22
154. Chlebny J., *Sądownictwo administracyjne w Polsce z perspektywy art. 47 KPP*, EPS 2022, nr 10
155. Chlebny J., W. Chróścielewski, *Test niezawisłości i bezstronności sędziego – forma przeciwdziałania kryzysowi w sądownictwie administracyjnym*, PiP 2024, nr 6
156. Chlebny J., W. Chróścielewski, *Uprawdopodobnienie w postępowaniu o przywrócenie terminu* [w:] *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, red. A. Matan, Warszawa 2022, LEX
157. Chlebny J., W. Piątek, *Ewolucja ustrojowa i kompetencyjna sądownictwa administracyjnego*, ZNSA 2021, nr 1–2
158. Chludziński B., B. Pilitowski, *Przyczyny spadku liczby spraw kierowanych do mediacji w postępowaniu sądowoadministracyjnym w opinii sędziów i referendarzy sądowych*, RPEiS 2023, z. 3
159. Chludziński B., *Prawo do sądu a reforma postępowania sądowoadministracyjnego*, St.Iur.Torun. 2015, nr 2
160. Chmielewski J., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 14 stycznia 2021 r., II OSK 3381/19*, OSP 2021, nr 7-8
161. Chmielewski J., *Glosa do wyroku NSA z dnia 24 czerwca 2009 r., II OSK 1038/08*, OSP 2011, nr 6
162. Chmielewski J., *Wytyczne organu odwoławczego w zakresie wykładni przepisów prawa w ogólnym postępowaniu administracyjnym (art. 138 § 2a k.p.a.)*, „Palestra" 2022, nr 3
163. Chróścielewski W., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 12 maja 2017 r., II OZ 449/17*, OSP 2018, nr 7-8
164. Chróścielewski W., *Glosa do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 kwietnia 2023 r., I FPS 3/22*, OSP 2024, nr 1
165. Chróścielewski W., *Glosa do uchwały NSA z dnia 7 kwietnia 2008r., II FPS 1/08*, ZNSA 2008, nr 6
166. Chróścielewski W., *Glosa do wyroku NSA z dnia 27 września 1990 r., II SA 502/90*, OSP 1993, nr 3

167. Chróścielewski W., *Glosa do wyroku WSA w Warszawie z dnia 27 stycznia 2004 r., III SA 1617/02*, OSP 2005, nr 11
168. Chróścielewski W., J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2021
169. Chróścielewski W., *Jednostka samorządu terytorialnego jako strona postępowania administracyjnego prowadzonego przez jej organ*, PiP 2003, nr 4
170. Chróścielewski W., *Kasacyjny czy reformacyjny model administracyjnego postępowania odwoławczego?*, PiP 2015, nr 1
171. Chróścielewski W., *Konsekwencje prawne złożenia odwołania przez osobę, która nie jest stroną postępowania administracyjnego*, ZNSA 2016, nr 5
172. Chróścielewski W., *Legitymacja skargowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, ZNSA 2010, nr 5-6
173. Chróścielewski W., *Właściwość organów administracji publicznej (zagadnienia wybrane)*, PiP 2002, nr 2
174. Chróścielewski W., *Wszczęcie postępowania sądowoadministracyjnego*, PiP 2004, nr 3
175. Chróścielewski W., Z. Kmieciak, *Glosa do uchwały NSA z dnia 11 maja 1998 r., FPS 5/98*, OSP 1999, nr 1
176. Chróścielewski W., Z. Kmieciak, *Glosa do wyroku SN z dnia 7 czerwca 2001 r., III RN 104/00*, OSP 2002, nr 10
177. Chróścielewski W., Z. Kmieciak, J.P. Tarno, *Reforma sądownictwa administracyjnego a standardy ochrony praw jednostk*i, PiP 2002, nr 12
178. Chróścielewski W., *Zmiany w administracyjnym postępowaniu odwoławczym w świetle projektu nowelizacji k.p.a. z dnia 29 grudnia 2016 r.* [w:] *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Stahl*, red. B. Jaworska-Dębska [*et al*.], Łódź 2017
179. Chróścielewski W., *Zmiany w zakresie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego i prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, które weszły w życie w 2011 r.*, ZNSA 2011, nr 4
180. Chróścielewski W., *Związanie organu administracji publicznej własną decyzją a możliwość dokonania jej autoweryfikacji*, PiP 2017, nr 5
181. Ciechorski J., *Ustawa o działalności leczniczej. Komentarz do wybranych przepisów*, LEX 2024
182. Ciemiński M., Ł. Piergies, *Instytucja sprzeciwu od decyzji kasatoryjnej organu odwoławczego. Kierunek rozwoju regulacji*, „Nieruchomości@" 2021, nr III

183. Ciesielska A., *Odpowiednie stosowanie art. 138 § 2 k.p.a. w postępowaniu z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy* [w:] *Zasada dwuinstancyjności w prawie administracyjnym*, red. K. Karolak, P. Nowakowski-Węgrzynowski, Bielsko-Biała 2017, s. 49-60.
184. Ciesielska A., *Wniosek o przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy* [w:] *Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku*, red. A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska, Katowice 2017
185. Cieślak M., *O przesłankach procesowych w polskim postępowaniu karnym*, PiP 1969, nr 12
186. Cieślak M., *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*, Warszawa 1984
187. Cieślak S., *Formalizm postępowania cywilnego*, Warszawa 2008
188. Ciszewska D., *Orzeczenia kasatoryjne sądów odwoławczych a przewlekłość postępowania sądowego w sprawach cywilnych*, M. Praw. 2005, nr 14
189. Cora Ł., *Gradacja nadużycia prawa w procesie karnym (zarys teoretyczny),* SP 2019, nr 1
190. Czapski B., *Kilka uwag do dwóch chwał Izby Cywilnej i Administracyjnej Sądu Najwyższego z dn. 15 grudnia 1984 r.*, „Problemy Praworządności" 1985, nr 12
191. Czarnecki P., *Skarga na wyrok sądu odwoławczego. (Non)sens nowego rozdziału 55a Kodeksu postępowania karnego?*, CzPKiNP 2016, nr 2
192. Czarnik Z., *Ewolucja udziału organizacji społecznej w postępowaniu przed sądem administracyjnym*, „Miscellanea Historico-Iuridica" 2023, t. XXII, z. 2
193. Czarnik Z., *Istota i charakter prawny postępowania sądowoadministracyjnego*, ATDP 2006, nr 2
194. Czarnik Z., L. Żukowski, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 6 lipca 2011 r., II FZ 278/11*, OSP 2012, nr 7-8
195. Czarnik Z., R. Sawuła, *Glosa do wyroku NSA z dnia 21 sierpnia 1998 r., II SA/Wr 1056/97*, OSP 1999, nr 6, poz. 109
196. Czerwiński W., *Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym*, Toruń 2009
197. Czeszejko-Sochacki Z., *Konstytucyjna zasada prawa do sądu*, PiP 1992, nr 10
198. Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (ogólna charakterystyka)*, PiP 1997, nr11–12

199. Człowiekowska J., *Prawo do sądu a rozgraniczenie właściwości między sądem powszechnym a sądem administracyjnym* [w:] *Pogranicze prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2019, LEX
200. Człowiekowska J., *Prawo do sądu jako publiczne prawo podmiotowe*, ZNUJ 2006, nr 5
201. Czubkowska M.J., J. Siemieniako, *Sprzeciw jako sposób na zmniejszenie ilości decyzji kasatoryjnych*, ZNSA 2018, nr 4
202. Czuryk M., *Pozycja procesowa prokuratora w postępowaniu administracyjnym*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny" 2010, nr 2
203. Dalka S., *Czynności procesowe stron w procesie cywilnym*, „Palestra" 1975, nr 9
204. Dalka S., *Pojęcie i zakres strony w postępowaniu administracyjnym i w procesie cywilnym (zagadnienia wybrane)* [w:] *Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji. Prace Instytutu Administracji i Zarządzania. Studia Prawnoadministracyjne. W 30-lecie pracy naukowej Profesora dra Wacława Dawidowicza*, Gdańsk 1982
205. Dalkowska-Jóźwiak I., T. Grzybowski, *O kolizyjności norm na przykładzie przesłanek bezprzedmiotowości postępowania i niedopuszczalności wniosku w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, ZNSA 2017, nr 3
206. Daniel P., F. Geburczyk, J. Szuma, *Organ administracji publicznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2018, Legalis
207. Daniel P., *Glosa do wyroku NSA z dnia 7 czerwca 2018 r., II OSK 1319/18*, OSP 2019, nr 4
208. Daniel P., *Glosa do wyroku NSA z dnia 7 maja 2015 r., I OSK 2188/13*, OwSS 2016, nr 3
209. Daniel P., *Naruszenie przepisów postępowania jako przesłanka uchylenia decyzji lub postanowienia w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2016
210. Daniel P., *Postępowanie w sprawie ochrony tymczasowej przed polskim sądem administracyjnym w świetle standardów Rady Europy*, ZNSA 2010, nr 4
211. Daniel P., *Uwzględnienie skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ administracji publicznej – uwagi na tle art. 54 § 3 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, PPP 2018, nr 4
212. Daniel P., *Wniosek o wstrzymanie wykonania aktu lub czynności przez sąd administracyjny*, PPP 2011, nr 2
213. Daniel P., *Wstrzymanie wykonania aktów wydanych lub podjętych w granicach sprawy w orzecznictwie sądowoadministracyjnym*, „Ius Novum" 2011, nr 3

214. Daniel P., *Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2013, Legalis
215. Daniel P., *Wykonanie wyroku sądu administracyjnego jako element prawa do sądu* [w:] *Wykonanie wyroku sądu administracyjnego*, red. W. Piątek, Warszawa 2017, LEX
216. Daniel P., *Glosa do wyroku WSA z dnia 1 lutego 2012 r., II SAB/Go 59/11*, OSP 2012, nr 10
217. Dauter B., *Postępowanie mediacyjne w sprawach podatkowych*, PP 2003, nr 12
218. Dauter B., S. Babiarz, M. Niezgódka-Medek, *Koszty postępowania w sprawach administracyjnych i sądowoadministracyjnych*, Warszawa 2009, LEX
219. Dawidowicz W., *Glosa do uchwały SN z 1983 r., sygn. akt: III AZP 7/82*, PiP 1984, nr 2
220. Dawidowicz W., *Glosa do wyroku NSA z 28 maja 1982 r., SA/Wr 129/82*, OSPiKA 1983, z. 4
221. Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962
222. Dawidowicz W., *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu,* Warszawa 1983
223. Dawidowicz W., *Zagadnienia teorii organizacji i kierowania w administracji państwowej*, Warszawa 1972
224. Dawidowicz W., *Zagadnienie „osoby zainteresowanej" we współczesnym polskim postępowaniu administracyjnym* [w:] *Prawo, administracja, gospodarka. Księga ku czci Profesora Ludwika Bara*, J. Łętowski, J.P. Pruszyński, Warszawa 1983
225. Dawidowicz W., *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989
226. Dąbek D., *Prawo do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym w rozsądnym terminie w świetle wybranego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka* [w:] *Jednostka a państwo na przestrzeni wieków*, red. J. Radwanowicz-Wanczewska, P. Niszczyporuk, K. Kuźmicz, Białystok 2008
227. Dąbrowski M., *Prawo do sądu administracyjnego w świetle standardów wynikających z treści art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskie*j, PPK 2016, nr 3
228. Dąbrowski P., *Glosa do wyroku NSA z dnia 20 kwietnia 2011 r., II OSK 936/10*, OSP 2012, nr 6, poz. 57
229. Defecińska-Tomczak K., M. Długońska, E. Frankiewicz, A. Korzeniowska, J. Wyporska, *Wybrane zagadnienia z zakresu wykonalności decyzji administracyjnej* [w:] *Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności. Profesorowi zwyczajnemu dr. hab. Januszowi Borkowskiemu przyjaciele i uczniowie*, Łódź 2004

230. Dembczyńska J., P. Pietrasz, *Gmina jako podmiot uprawniony do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzję wydaną w postępowaniu podatkowym przez samorządowe kolegium odwoławcze*, ST 2009, nr 7-8
231. Dembczyńska J., P. Pietrasz, *Skarga gminy do sądu administracyjnego na decyzję wydaną w postępowaniu podatkowym, w którym w pierwszej instancji orzekał organ podatkowy reprezentujący daną gminę* [w:] *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*, red. P.J. Lewkowicz, J. Stankiewicz, Białystok 2010
232. Dębski M., *Zmiany w polskim sądownictwie administracyjnym (zagadnienia wybrane)*, AUL.FI 2022, nr 98
233. Długońska M., *Zapobieganie nadużyciom praw procesowych w postępowaniach incydentalnych przed sądami administracyjnymi* [w:] *Aktualne problemy sądowej kontroli administracji publicznej*, red. W. Piątek, Warszawa 2019, LEX
234. Dobkowska B., *Zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego – aktualne problemy prawne*, R.Pr. 2024, nr 3
235. Dobkowski J., *Standardy Rady Europy w zakresie tymczasowej ochrony prawnej udzielanej w sprawach administracyjnych*, R. Pr. 2020, nr 4
236. Dobosz P., *Milczenie i bezczynność w prawie administracyjnym*, Kraków 2011
237. Dolecki H., *Nadużycie prawa do sądu* [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich* 1980–2005, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzciński, Warszawa 2005
238. Dolecki H., *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 2007
239. Dolnicki B., *Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 lipca 2021 r., III OSK 3353/21*, OSP 2022, nr 7–8
240. Dończyk D., J. Iwulski, G. Jędrejek, I. Koper, G. Misiurek, M. Orecki, P. Pogonowski, Sołtysik, D. Zawistowski, T. Zembrzuski, T. Wiśniewski, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom. II. Artykuły 367–505(39)*, Warszawa 2021, LEX
241. Drachal J., R. Hauser, E. Mzyk, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne*, Warszawa – Zielona Góra 2003
242. Drelichowska A., *Model mediacji w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, ADR 2012, Nr 2
243. Drelichowska A., *Strona postępowania administracyjnego*, „Edukacja Prawnicza" 2012, nr 6

244. Dubiński Ł., *Wadliwość indywidualnego aktu administracyjnego jako zewnętrznej czynności prawnej organu administracji publicznej (zarys problemu)* [w:] *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, red. B. Jaworska-Dębska, P. Kledzik, J. Sługocki, Warszawa 2020, LEX
245. Duda A., *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, Legalis
246. Dudek M., *Legitymacja procesowa do wniesienia odwołania w postępowaniu administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji AJD w Częstochowie. Gubernaculum et Administratio" 2016, nr 2, s. 201
247. Dudziak S., *Pozycja prawna prokuratora po nowelizacji postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego*, „Prokuratura i Prawo" 2017, nr 12
248. Dudzik M., *Umorzenie postępowań ubocznych i incydentalnych w ramach postępowania sądowoadministracyjnego*, PPP 2020, nr 9
249. Dworkin R., *Biorąc prawa poważnie*, Warszawa 1998
250. Dyl M., *Glosa do wyroku NSA z dnia 29 kwietnia 2014 r., II GSK 320/13*, Glosa 2014, nr 4
251. Dymek E., *Sprzeciw od decyzji kasacyjnej w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wybrane aspekty*, „Kortowski Przegląd Prawniczy" 2018, nr 3
252. Dyrduł P., *Konwersja postępowania sądowego w postępowanie arbitrażowe*, „Palestra" 2023, nr 8
253. Dziurda M., *Uczestnik postępowania nieprocesowego - zagadnienia konstrukcyjne*, Warszawa 2017
254. Federczyk W., M. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2018
255. Federczyk W., *Uwagi na temat obowiązywania zakazu reformationis in peius w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, KPP 2004, nr 3
256. Federczyk W., *Mediacja w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2013, LEX.
257. Filipczyk H., *Rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 15zzs(4) ust. 3 specustawy w świetle zasady jawności postępowania sądowego*, PP 2021, nr 5, s. 18
258. Filipek J., *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968
259. Filipek J., *Strona w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1979, nr 11
260. Filipek J., *Strona w postępowaniu sądowoadministracyjnym* [w:] *Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji. Prace Instytutu Administracji i Zarządzania. Studia*

Prawnoadministracyjne. W 30-lecie pracy naukowej Profesora dra Wacława Dawidowicza, Gdańsk 1982

261. Firlus J.G., *Glosa do uchwały NSA z 16.04.2024 r., III OPS 1/23*, ZNSA 2024, nr 5
262. Firlus J.G., N. Fox, *Modyfikacja toku instancji poprzez jego „spłaszczenie" jako reakcja ustawodawcy na przewlekłość postępowania sądowego – wybrane uwagi na gruncie procedury sądowoadministracyjnej*, PPK 2017, nr 2
263. Firlus J.G., T. Woś, *O niedopuszczalności dwutorowości kontroli ostatecznych decyzji administracyjnych raz jeszcze - krytyczna analiza uchwały składu siedmiu sędziów NSA z 5.06.2017 r., II GPS 1/17*, PPP 2018, nr 3
264. Firlus J.G., *Test niezawisłości i bezstronności sędziego sądu administracyjnego – aspekt procesowy*, PS 2023, nr 5
265. Flaga-Gieruszyńska K, *Szybkość, sprawność i efektywność postępowania cywilnego – zagadnienia podstawowe*, „Zeszyty Naukowe KUL" 2017, nr 3
266. Flaga-Gieruszyńska K., *Zastój procesu cywilnego*, Szczecin 2013
267. Flasiński W., *Organizacja społeczna w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym,* NP 1987, z. 10
268. Fleszer D., *Udział organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym dotyczącym innej osoby*, „Casus" 2017, nr 4
269. Flisek K., *Faza orzecznicza postępowania sądowoadministracyjnego w perspektywie koncepcji reformacyjnego sądownictwa administracyjnego*, St.PiA 2018, nr 4
270. Flisek K., *Merytoryczne orzekanie sądów administracyjnych a zasada trójpodziału władz*, PPP 2018, nr 4
271. Florczak-Wątor M., *Prawo do sądu jako prawo jednostki i jako gwarancja horyzontalnego działania praw i wolności*, PPK 2016, nr 3
272. Folak Ł., *Cywilnoprawne źródła interesu prawnego* [w:] *Pogranicze prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2019, LEX
273. Frankiewicz E., P. Dumana, K. Stanik, K. Winiarski, *Sądownictwo administracyjne w RP*, Częstochowa 2004
274. Frankiewicz E., *Wydanie a doręczenie decyzji administracyjnej*, PiP 2002, nr 2
275. Fundowicz S., *Zasada skargowości w polskim postępowaniu sądowoadministracyjnym* [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, Fundowicz, Lublin 2003
276. Furmanek T., *Dopuszczenie dowodu uzupełniającego z dokumentu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi,* Łódź 2019 [rozprawa doktorska niepublikowana]

277. Gajda-Roszczynialska K., *Czy nieuzupełnienie braku formalnego pozwu z art. 187 § 1 pkt 3 k.p.c. skutkuje zwrotem pozwu?*, PPC 2017, nr 2
278. Gajda-Roszczynialska K., *Przebudowa wymiaru sprawiedliwości w czasach pandemii COVID-19 ze szczególnym uwzględnieniem postępowania cywilnego*, PPC 2022, nr 1
279. Gajda-Roszczynialska K., *Udział podmiotów innych niż materialnie uprawnione jako stron w procesie cywilnym a kryterium interesu prawnego - zagadnienia wybrane*, PPC 2015, nr 3
280. Gajda-Roszczynialska K., *Zasada jawności w postępowaniu cywilnym*, „Iustitia" 2013, nr 1
281. Gajewski S., A. Jakubowski, *Nieakt w prawie administracyjnym*, ZNSA 2013, nr 6
282. Gajewski S., *Glosa do uchwały NSA z dnia 22 września 2014 r., II GPS 1/14*, OSP 2015, nr 2
283. Gajewski S., *Glosa do uchwały NSA z dnia 7 lipca 2014 r., II FPS 1/14*, LEX/el. 2014
284. Gajewski S., Zasada *dwuinstancyjności postępowania sądowoadministracyjn*ego, ATDP 2016, nr 1
285. Gałczyńska-Lisik K., *Wstrzymanie wykonania na wniosek strony aktu lub czynności w postępowaniu przed sądem administracyjnym*, PPH 2007, nr 6
286. Garlicki L., *Pojęcie i cechy „sądu" w świetle orzecznictwa Europejskiej Konwencji Praw Człowieka* [w:] *Trzecia władza. Sądy i Trybunały w Polsce,* red. A. Szmyt, Gdańsk 2008
287. Garlicki L., *Prawo do sądu (rozważania de lege fundamentele ferenda)*, „Annales UMCS" 1990, t. XXXVII
288. Geburczyk F., *Legitymacja skargowa w polskim, niemieckim i francuskim postępowaniu sądowoadministracyjnym*, ATDP 2013, nr 2
289. Geburczyk F., *Szczegółowe wymogi formalne skargi do sądu administracyjnego w ujęciu komparatystycznym - prawo do sądu, pomiędzy dowolnością a formalizmem*, PPP 2019, nr 7-8
290. Gerecka-Żołyńska A., *Kształtowanie pojęcia „zasada procesowa" w polskiej nauce procesu karnego* [w:] *Problemy prawa i procesu karnego. Księga poświęcona pamięci Profesora Alfreda Kaftala*, red. G. Rejman, B. Bieńkowska, Z. Jędrzejewski, P. Mierzejewski, Warszawa 2008
291. Gil D., *Sprzeciwy i quasi-sprzeciwy w procesie karnym*, Lublin 2015
292. Gill A., *Koncepcje strony w postępowaniu administracyjnym*, ST 2000, nr 1-2
293. Gizbert-Studnicki T., *Zasady i reguły prawne*, PiP 1983, nr 3

294. Głąba P.M., *Prawo jednostki do rozpoznania sprawy administracyjnej bez nieuzasadnionej zwłoki*, ATPD 2011, nr 1
295. Golędzinowski F., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 27 listopada 2019 r., I GZ 366/19*, OSP 2021, nr 4
296. Gołaszewski P., J. Jagielski, *Prawo administracyjne „specjalne", czyli rzecz o tak zwanych specustawach* [w:] *Między ideowością a pragmatyzmem – tworzenie, wykładnia i stosowanie prawa. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Gersdorf*, red. B. Godlewska-Bujok, E. Maniewska, W. Ostaszewski, M. Raczkowski, K. Rączka, A. Ziętek-Capiga, Warszawa 2022
297. Gołaszewski P., *Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego oraz Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z 7.4.2017 r. (cz. IV)*, MOP 2017 nr 18, 969.
298. Gołaszewski P., *Sporządzanie środków zaskarżenia w postępowaniu administracyjny i sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2020
299. Gołębiowska A., S. Jupa, *Postępowanie dowodowe w Kodeksie postępowania administracyjnego*, Warszawa 2023
300. Gomułowicz A., *Kodeks postępowania administracyjnego: Niepokojąca hybryda rządu*, „Dziennik. Gazeta Prawna" z dnia 20 lipca 2016 r.
301. Gontarz I., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 27 czerwca 2017 r., II GZ 466/17*, OSP 2020, nr 2
302. Goździewicz-Biechońska J., *Wadliwość decyzji administracyjnych w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2011
303. Góra-Błaszczykowska A., *Jawność postępowania według art. 6 EKPC i jej stosowanie przez sądy polskie. Uwagi na tle najnowszych zmian w kodeksie postępowania cywilnego*, „Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych" 2022, nr 1
304. Góra-Błaszczykowska A., *Zasady zaskarżania orzeczeń a ochrona praw jednostki w postępowaniu cywilnym*, GSP 2023, nr 1
305. Górecki P., *Funkcja ochronna prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, PPiA 2005
306. Górecki P., *Konstrukcja legitymacji prokuratora do wniesienia skargi do sądu administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia Administracyjne" 2015, nr 7

307. Górecki P., *Legitymacja Rzecznika Praw Obywatelskich do wniesienia skargi do sądu administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia Administracyjne" 2015, nr 7
308. Górecki P., *Ochrona publicznych praw podmiotowych w postępowaniu przed sądami administracyjnymi w Polsce*, PPiA 2006, nr LXXIV
309. Górecki P., *Postępowanie uproszczone przed sądem administracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia Administracyjne" 2014, nr 6
310. Górecki P., *Przesłanki dopuszczalności skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego* [w:] *Status i pozycja jednostki w prawie publicznym. Studia i rozprawy*, red. K. Nowacki, Wrocław 1999
311. Górecki P., *Role organizacji społecznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia Administracyjne" 2015, nr 7
312. Górecki P., S. Stachowiak, P. Wiliński, *Skarga na przewlekłość postępowania przygotowawczego i sądowego. Komentarz*, Warszawa 2010, LEX
313. Górska A., *Gravamen jako przesłanka dopuszczalności skargi w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, PS 2019, nr 2
314. Górska A., *Zdolność sądowa i legitymacja skargowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Łódź 2023
315. Górska A., *Sposoby usuwania wadliwości procesu tworzenia prawa przez sądy administracyjne*, PS 2021, nr 2
316. Graczyk B., *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu z dodaniem podstawowych przepisów prawnych*, Warszawa 1953
317. Grego-Hoffmann M., *Rola pełnomocnika w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2012, LEX
318. Groniak J., *Ograniczenie ochrony praw jednostki w postępowaniu administracyjnym w związku z modyfikacją zasady dwuinstancyjności postępowania* [w:] *Ochrona praw jednostki w postępowaniu administracyjnym i podatkowym*, red. S. Fundowicz, P. Możyłowski, T. Stanisławski, Radom 2018
319. Gronkiewicz A, *Formy wadliwości postępowania wyjaśniającego w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, ST 2009, nr 9
320. Gronkiewicz A., *Organizacja społeczna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2012, LEX
321. Gruszecki K., *Dyscyplinowanie organów administracji przez Naczelny Sąd Administracyjny*, ST 2001, nr 3

322. Gruszecki K., *Glosa do wyroku WSA z dnia 18 listopada 2008 r., II SA/Ol 761/08*, ST 2009, nr 4
323. Gruszecki K., *Glosa do wyroku WSA z dnia 6 grudnia 2018 r., IV SA/Po 855/18*, OSP 2020, nr 1
324. Gruszecki K., *Obowiązywanie zakazu „reformationis in peius" w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, PiP 1998, nr 3
325. Gruszecki K., *Pojęcie sprawy administracyjnej w polskim postępowaniu administracyjnym*, ST 2005, nr 11
326. Grzegorczyk P., *Środki zaskarżenia w postępowaniu cywilnym w świetle ustawy nowelizującej z 16 września 2011 r. – ogólna charakterystyka zmian*, PS 2012, nr 4
327. Grzegorczyk T., J. Tylman, *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2014
328. Grzeszczuk M., *Zasada prawdy obiektywnej jako zasada stosowania prawa*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2016, vol. XXV
329. Grzymała-Pokrzywnicki J., *Postępowanie administracyjne w świetle orzecznictwa Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, Warszawa 1937
330. Grzymska-Truksa A. E., W. Kulig-Wyporska, *Sądowa kontrola administracji publicznej w świetle art. 145a ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* [w:] *Sądowa kontrola administracji publicznej. Doświadczenia, dylematy, perspektywy*, red. E. Wójcicka, Częstochowa 2017
331. Gudowski J., *Nadużycie prawa procesowego cywilnego w postępowaniu rozpoznawczym (in ampliore contextu)* [w:] *Nadużycie prawa procesowego cywilnego*, red. P. Grzegorczyk, M. Walasik, F. Zedler, Warszawa 2019, LEX
332. Gudowski J., *O kilku naczelnych zasadach procesu cywilnego – wczoraj, dziś, jutro* [w:] *Prawo prywatne czasu przemian. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Sołtysińskiemu*, red. A. Nowicka, Poznań 2005
333. Gudowski J., *Pełnomocnictwo procesowe w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2024, LEX
334. Gurba W., *Zwalczanie i zapobieganie bezczynności oraz przewlekłości postępowania administracyjnego*, PiP 2015, nr 11
335. Gut D., *Merytoryczne orzekanie polskich sądów administracyjnych*, Lublin 2018
336. Gut D., M*erytoryczne orzekanie polskich sądów administracyjnych w świetle Konstytucji RP* [w:] *Aktualne problemy sądowej kontroli administracji publicznej*, red. W. Piątek, Warszawa 2019

337. Gut D., *Sprzeciw od decyzji kasacyjnej organu odwoławczego wydanej w trybie art. 138 § 2 k.p.a.*, „Internetowy Przegląd Nauk o Administracji" 2018, nr 1
338. Hadel M., *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, PPP 2016, nr 5
339. Hanausek S., *Orzeczenie sądu rewizyjnego w procesie cywilnym*, Warszawa 1966
340. Hanausek S., *System zaskarżania orzeczeń sądowych w nowym polskim postępowaniu cywilnym*, SC 1967, t. IX
341. Hanusz A.*, Dowód z dokumentu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi,* PiP 2009, nr 2
342. Hanusz A., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 8 września 2006 r., II FZ 488/06*, OSP 2007, nr 4
343. Harla A.G., *Ciężar wspierania postępowania cywilnego przez strony i uczestników postępowania (art. 6 § 2 k.p.c.)* [w:] *Ius est a iustitia appellatum. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Wiśniewskiemu*, red. T. Ereciński, J. Gudowski, M. Pazdan, M. Tomalak, Warszawa 2017
344. Harla A.G., *O właściwe rozumienie postulatu sprawności postępowania cywilnego (art. 6 § 1 KPC)* [w:] *Dostęp do ochrony prawnej w postępowaniu cywilnym*, red. K. Flaga-Gieruszyńska, R. Flejszar, E. Marszałkowska-Krześ, Warszawa 2021, Legalis
345. Harla A.G., *Sprawy podlegające mediacji przed sądem administracyjnym*, Palestra 2005, nr 1-2
346. Harla A.G., *Zasady naczelne postępowania cywilnego – kilka refleksji ogólnych* [w:] *Symbolae Andreae Marciniak dedicatae*, red. J. Jagieła, R. Kulski, Warszawa 2022
347. Hauser M., *Odpowiednie stosowanie przepisów prawa – uwagi porządkujące*, PPiA 2005, nr 65
348. Hauser M., *Przepisy odsyłające. Zagadnienia ogólne*, PL 2003, nr 4
349. Hauser R., A. Kabat, *Właściwość sądów administracyjnych*, RPEiS 2004, z. 2
350. Hauser R., *Dziesięciolecie przekształceń ustrojowych Naczelnego Sądu Administracyjnego i jego orzecznictwa*, ST 2000, nr 1-2
351. Hauser R., *Konstytucyjny model sądownictwa administracyjnego* [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, Fundowicz, Lublin 2003
352. Hauser R., *Prawo jednostki do sądu europejskiego*, Warszawa 2017
353. Hauser R., *Sądownictwo administracyjne w przyszłej konstytucji*, RPEiS 1995, nr 2

354. Hauser R., W. Piątek, A. Skoczylas, *Środki odwoławcze w postępowaniu sądowoadministracyjnym w świetle ustawy nowelizującej z dnia 9 kwietnia 2015 r. – analiza najistotniejszych zmian*, ZNSA 2015, nr 4
355. Hauser R., W. Piątek, A. Skoczylas, *Środki zaskarżenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2013
356. Hauser R., W. Sawczyn, *Wpływ europejskich standardów ochrony praw jednostki na kształtowanie się polskiego modelu sądowej kontroli administracji*, EPS 2022, nr 10
357. Hauser R., *Wstępne założenia nowelizacji ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, PiP 2013, nr 2
358. Hauser R., *Terminy załatwiania spraw w K.P.A. w doktrynie i orzecznictwie sądowym*, RPEiS 1997, nr 1
359. Heleniak G.A., *Wyczerpanie środków zaskarżenia w postępowaniu podatkowym jako wymaganie wniesienia skargi do sądu administracyjnego* [w:] *Sądowa kontrola administracji w sprawach podatkowych. IV-letnie warsztaty doktoranckie. Łódź 30 czerwca – 2 lipca 2010 r.*, red. B. Brzeziński, J.P. Tarno, Warszawa 2011, LEX
360. Heliniak K., P. Majka, *Glosa do wyroku NSA z dnia 31 marca 2005 r., FSK 567/04*, POP 2007, nr 3, s. 212
361. Helios J., *Tradycyjne i nowoczesne sposoby pojmowania „procedury"*, PPiA 2006, nr LXXIV
362. Hofmański P., *Prawo do sądu w ujęciu Konstytucji i ustaw oraz standardów prawa międzynarodowego* [w:] *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 2006
363. Holocher J., *In dubio pro libertate jako dyrektywa interpretacyjna - uwagi na kanwie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, PPP 2019, nr 7-8
364. Hudzik M., M. Karasińska, *Konwersja postępowania karnego (art. 400 k.p.k.) a skarga na wyrok sądu odwoławczego*, PiP 2023, nr 5
365. Hyżorek A., *Prawo do sądu a uzasadnianie orzeczeń sądowych – studium konstytucyjnoprawne*, Warszawa 2024
366. Iaroslavska M., *Degradacja zasady jawności: rewolucja czy kontynuacja przyjętej strategii?*, „Acta Iuridica Resoviensia" 2023, nr 1
367. Iserzon E., J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory formularze*, Warszawa 1964
368. Iserzon E., *Moc obowiązująca aktu administracyjnego i domniemanie jego ważności*, RPEiS 1965, z. 1

369. Izdebski H., *Sądy administracyjne a podział władz,* ZNSA 2017, nr 1
370. Jabłońska-Bońca J., *Wstęp do nauk prawnych*, Gdańsk 1992
371. Jabłoński M., Jarosz-Żukowska, *Prawo do sądu* [w:] *Prawa i wolności I i II generacji*, red. A. Florczak, B. Bolechów, Toruń 2006
372. Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2007
373. Jagoda J., *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011
374. Jakimowicz W., *Nadużycie publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej* [w:] *Antywartości w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2016, LEX
375. Jakimowicz W., *O bezpośredniości interesu prawnego w prawie administracyjnym*, „Studia Prawa Publicznego" 2022, nr 3
376. Jakimowicz W., *O postulacie tzw. „pełnej wykładni w prawie" administracyjnym*, „Casus" 2007, z. 44
377. Jakimowicz W., *O publicznych prawach podmiotowych*, PiP 1999, nr 1
378. Jakimowicz W., *O tzw. merytorycznych kompetencjach orzeczniczych sądów administracyjnych określonych w art. 145a § 1 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Casus" 2017, nr 2
379. Jakimowicz W., *Problem definiowania pojęcia „decyzji administracyjnej"*, „Casus" 2000, nr 17
380. Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002
381. Jakimowicz W., *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006, LEX
382. Jakubowski A., *Glosa do uchwały NSA z dnia 5 grudnia 2011 r., II OPS 1/11*, ST 2012, nr 3
383. Jakubowski A., *Zasada formalizmu w postępowaniu sądowoadministracyjnym* [w:] *Determinanty prawa i postępowania administracyjnego oraz sądowoadministracyjnego. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Aleksandrze Wiktorowskiej*, red. J. Jagielski, K. Zalasińska, A. Jakubowski, K. Wojciechowska, Warszawa 2024, Legalis
384. Jandy-Jendrośka K., J. Jendrośka, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, red. T. Rabska, J. Łętowski, Ossolineum 1978
385. Janiak P., *Uczestnicy postępowania sądowoadministracyjnego*, Warszawa 2021, Legalis

386. Jankiewicz E., Juszczak, *Sprzeciw od decyzji kasatoryjnej – perspektywa konstytucyjna*, PPA 2023, nr 6,
387. Janowicz Z., *Glosa do uchwały SN z 1983 r., sygn. akt: III AZP 7/82*, PiP 1984, nr 2,
388. Janowicz Z., *Głos w dyskusji o reformie sądownictwa administracyjnego* [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, Fundowicz, Lublin 2003
389. Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999
390. Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Komentarz*, Warszawa 1996, LEX
391. Janowicz Z., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa–Poznań 1987
392. Janowicz Z., S*ądownictwo administracyjne lat dziewięćdziesiątych*, RPEiS 1991, nr 3
393. Jasiński J., *Postępowanie wyjaśniające przed organem odwoławczym na gruncie znowelizowanych przepisów kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Przyszłość postępowania administracyjnego – refleksja w dwa lata po uchwaleniu noweli kwietniowej KPA*, red. H. Knysiak-Sudyka, Łódź 2019
394. Jastrzębski R., *Model sądownictwa administracyjnego w ustawie z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym*, ZNSA 2022, nr 5–6
395. Jaśkiewicz J., *Związanie wskazaniami zawartymi w decyzji kasacyjnej organu odwoławczego* [w:] *Samorządowe kolegia odwoławcze w systemie administracji publiczne*j, red. R. Bucholski, J. Jaśkiewicz, A. Mikos-Sitek, Warszawa 2016
396. Jaśkowska M., D. Sylwestrzak, E. Kustra, *Udział prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz organizacji społecznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005
397. Jaśkowska M., *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002.
398. Jaśkowska M., *Konstytucyjnoprawne podstawy sądownictwa powszechnego i administracyjnego oraz delimitacja właściwości tych sądów* [w:] *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, Warszawa 2011
399. Jaśkowska M., M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX 2025

400. Jaśkowska M., *Nadużycie publicznego prawa podmiotowego jako przesłanka ograniczenia dostępu do sądu w sprawach z zakresu informacji publicznej*, ZNSA 2018, nr 1
401. Jaśkowska M., *Pojęcie interesu prawnego jako kryterium wyznaczenia pojęcia strony w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym* [w:] *Prawo do dobrej administracji, Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa Postępowania Administracyjnego, Warszawa- Dębe 23-25 września 2002 r.*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003
402. Jaśkowska M., *Zacieranie granic między administracyjnym a sądowym stosowaniem prawa i kończącymi je aktami* [w:] *Fenomen prawa administracyjnego*. *Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019, LEX
403. *Jawność procesu karnego*, red. J. Skorupka, Warszawa 2012, LEX
404. Jaworska M., *Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w orzecznictwie sądów administracyjnych* [w:] *Współczesne koncepcje ochrony wolności i praw podstawowych*, red. A. Bator, M. Jabłoński, M. Maciejewski, K. Wójtowicz, Wrocław 2013
405. Jaworska M., *Glosa do postanowienia WSA z dnia 19 października 2010 r., IV SA/Gl 409/10*, ZNSA 2012, nr 5
406. Jaworska M., *Konstytucyjna formuła prawa do „sądu właściwego" a sprawowana przez sądy administracyjne kontrola działalności administracji publicznej*, PPK 2012, nr 3
407. Jaworska-Dembska B., *Pozycja organizacji społecznych w kodeksie postępowania administracyjnego*, PiP 1980, nr 11
408. Jaworska-Wołyniak M., *Udział Rzecznika Praw Dziecka w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, PPK 2022, nr 3
409. Jaworski J., *Subiektywna koncepcja strony w aspekcie wznowienia postępowania administracyjnego* [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019, LEX
410. Jendrośka J., J. Jendrośka, *Nowy model sądownictwa administracyjnego w Polsce*, PiP 1996, nr 8–9
411. Jendrośka J., *Strona w Kodeksie postępowania administracyjnego* [w:] *Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji. Prace Instytutu Administracji i Zarządzania.*

Studia Prawnoadministracyjne. W 30-lecie pracy naukowej Profesora dra Wacława Dawidowicza, Gdańsk 1982

412. Jendrośka J., *Sytuacja prawna strony w postępowaniu administracyjnym*, AUWr 1964, Prawo XII, nr 19
413. Jendrośka J., *Zasada szybkości załatwiania spraw administracyjnych* [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, Wrocław 2005
414. Jeżak P., *Sprawiedliwość proceduralna jako gwarancja ochrony praw jednostki w postępowaniu sądowym*, Warszawa 2019 [rozprawa doktorska niepublikowana]
415. Jędrejek G., *Legitymacja procesowa w postępowaniu cywilnym,* Warszawa 2019, LEX
416. Jędrzejewska M., *Prokurator w postępowaniu przed NSA* [w:] *Proces i prawo. Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Jerzego Jodłowskiego*, red. E. Łętowska, Ossolineum 1989
417. Jodłowski J., Z. Resich, J. Lapierre, T. Misiuk-Jodłowska, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1996
418. Józefowicz A., *Charakter prawny wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy administracyjnej*, PiP 1996, nr 8–9
419. Józefowicz A., *Skarga do sądu administracyjnego na decyzję kasacyjną organu odwoławczego* [w:] *Państwo prawa. Administracja. Sądownictwo. Prace dedykowane prof. dr. hab. Januszowi Łętowskiemu w 60. rocznicę urodzin*, red. A. Łopatka, A. Wróbel, Kiewlicz, Warszawa 1999
420. Kabat A., *Instytucja autokontroli w ujęciu ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001
421. Kabat A., *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka w sprawach administracyjnych* [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa kontrola*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997
422. Kaczmarek P., *Zdolność sądowa jako problem teorii prawa*, Kraków 2006, LEX.
423. Kaczmarski L., *Pozycja procesowa prokuratora i Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Studia Lubuskie. Prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie" 2010, t. 6
424. Kalicińska A., A. Stępień, *Glosa do uchwały NSA z 6.12.2021 r., I FPS 2/21*, PP 2022, nr 6

425. Kalocińska M.T., *Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym - polemika*, „Prokuratura i Prawo" 2009, nr 7-8
426. Kamieński G., *Glosa do uchwały SN z 26.04.2023 r., III PZP 6/22, OSP 2024*, nr 2
427. Kamieński G., *Zakaz nadużycia praw procesowych*, Warszawa 2021
428. Kamińska I., M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2016, LEX
429. Kamiński M., *Elementy konstytutywne sprawy administracyjnej weryfikacyjnej*, „Casus" 2015, nr 3
430. Kamiński M., *Ewolucja koncepcji tzw. praw refleksowych na tle teoretycznych podstaw ogólnej legitymacji administracyjnoprocesowej* [w:] *Stosowanie prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Matana*, red. G. Łaszczyca, Warszawa 2024
431. Kamiński M., *Konstruowanie wzorca legalności decyzji administracyjnej na podstawie prawa UE przez polskie sądy administracyjne, cz. I.*, EPS 2011, nr 4
432. Kamiński M., *Legalnościowe oceny decyzji administracyjnej w działalności kontrolnej sądów administracyjnych*, PS 2008, nr 2
433. Kamiński M., *Nieważność decyzji administracyjnej – studium teoretyczne*, Kraków 2006
434. Kamiński M., *O istocie pojęcia sprawy sądowoadministracyjnej*, PPP 2009, nr 10
435. Kamiński M., *O pojęciu skutku prawnego decyzji administracyjnej*, PiP 2005, nr 11
436. Kamiński M., *Postępowania administracyjne szczególne (odrębne) w sprawach z zakresu przygotowania i realizacji inwestycji infrastrukturalnych* [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012, LEX
437. Kamiński M., *Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2011, LEX
438. Kamiński M., *Temporalne zakresy następstw prawnych skuteczność prawnej norm prawa administracyjnego*, PPP 2010, nr 2
439. Kamiński M., *Zasady orzekania co do istoty sprawy sądowoadministracyjnej*, PPP 2015, nr 5
440. Kania M., *Zwyczajne środki zaskarżenia w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2009
441. Karolak M., *Odpowiednie stosowanie przepisów procedury cywilnej w postępowaniach dowodowych przed sądami administracyjnymi - ujęcie technicznoprawne,* ZNSA 2023, nr 4

442. Karpiuk M., *Obowiązywanie zasady ograniczonego formalizmu w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Roczniki Nauk Prawnych" 2012, t. XXII, nr 3
443. Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947
444. Kaszubowski K., *Decyzja reformatoryjna organu odwoławczego w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2019, LEX
445. Kaszubowski K., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 8 grudnia 2005 r., II OZ 1197/05*, GSP-Prz.Orz. 2006, nr 2
446. Kaszubowski K., *Glosa do postanowienia WSA z dnia 25 listopada 2013 r., III SA/Gd 897/13*, GSP-Prz.Orz. 2014, nr 3
447. Kaszubowski K., *Glosa do postanowienia WSA z dnia 9 września 2005 r., III SO/Gd 113/05*, GSP-Prz.Orz. 2007, nr 3
448. Kaszubowski K., *Odrębności procesowe w specustawach inwestycyjnych w zakresie postępowania odwoławczego* [w:] *Specustawy inwestycyjno-budowlane*, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2020
449. Kaszubowski K., *Uwzględnienie przez samorządowe kolegium odwoławcze skargi na decyzję w trybie autokontroli*, „Casus" 2004, nr 3
450. Kaszubowski K., *Wymogi formalne skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego (wybrane zagadnienia)*, GSP 2012, nr 2
451. Kaszubowski K., *Zasada szybkości postępowania administracyjnego a wybrane rozwiązania procesowe w nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku* [w:] *Stulecie polskiej administracji. Doświadczenia i perspektywy*, red. W. Federczyk, Warszawa 2018
452. Kaszubowski K., *Glosa do wyroku WSA z dnia 1 marca 2018 r., II SA/Sz 1439/17*, GSP-Prz.Orz. 2018, nr 3
453. Kazek M., *Koszty w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2020, Legalis
454. Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, Legalis
455. Kędziora R., *Orzeczenie kasacyjne organu odwoławczego (wybrane zagadnienia)* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie KPA*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010
456. Kidacka M., *Mediacja w postępowaniu sądowoadministracyjnym z perspektywy doktryny i doświadczeń praktyki*, ADR 2014, nr 1

457. Kiełbowski M., *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 grudnia 2013 r., I OPS 13/13*, „Palestra" 2014, nr 7–8
458. Kiełkowski T., *Interes prawny w prawie administracyjnym na tle H.L.A Harta koncepcji prawa jako związku norm (reguł) pierwotnych i wtórnych*, PPP 2009, nr 5
459. Kiełkowski T., *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004
460. Kiełkowski T., *Uprawnienia autokontrolne organu administracji w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, PS 2004, nr 7-8
461. Kiełkowski T., *Zakres orzekania sądu administracyjnego w sprawie ze skargi na decyzję administracyjną*, PPP 2011, nr 3
462. Kiermaszek L., R. Mikosz, *Legitymacja skargowa jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, ZNSA 2005, nr 2–3
463. Kijowski D., *Postanowienia dodatkowe i dopuszczalność opatrywania nimi decyzji administracyjnych* [w:] *Prawo. Administracja. Obywatele. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Eugeniusza Smoktunowicza*, Białystok 1997
464. Kijowski D.R., J. Płoskonka, S. Prutis, S. Srocki, M. Stec, *Model ustrojowy sądownictwa administracyjnego*, ST 1999, nr 5
465. Kisielewicz A., *Właściwość sądów administracyjnych i sądów powszechnych w sprawach konkursów na stanowisko* [w:] *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, red. Red. M. Błachucki, T. Górzyńska, Warszawa 2011
466. Klat-Górska E., L. Klat-Wertelecka, *Oznaczenie strony w decyzji administracyjnej*, ST 2004, nr 7–8
467. Klat-Wertelecka L., *Podpis jako element decyzji administracyjnej*, NZS 2007, nr 5
468. Klat-Wertelecka L., *Wykonalność aktu administracyjnego* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane, 24–27 września 2006 r.,* red. J. Zimmermann, Warszawa 2007
469. Kledzik P., *Kilka uwag w zakresie instytucji prawnej sprzeciwu od decyzji kasacyjnej* [w:] *Zmiany administracyjnego prawa proceduralnego z perspektywy praktyki i teorii*, red. P. Kledzik, K. Samulska, P. Suwaj, Gorzów Wielkopolski 2019
470. Kledzik P., *Prawne uwarunkowania stwierdzenia nieważności decyzji w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Wrocław 2018, LEX
471. Klonowiecki W., *Odbudowa sądownictwa administracyjnego*, „Gazeta Administracji" 1946, nr 4–6, przedruk: ST 1995, nr 5

472. Klonowiecki W., *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938
473. Klonowski K., *Glosa do uchwały NSA z dnia 22 września 2014 r., II GPS 1/14*, PPP 2017, nr 5
474. Klonowski K., *Kompetencje sądów administracyjnych do reformatoryjnego orzekania a definicje sprawy sądowoadministracyjnej* [w:] *Jakość prawa administracyjnego*, red. D. R. Kijowski, A. Miruć, A Suławko-Karetko, Warszawa 2012
475. Klonowski K., *Postępowanie mediacyjne w polskim sądownictwie administracyjnym*, SPu 2015, nr 28
476. Klubińska M., *Skarga na wyrok sądu odwoławczego jako środek zaskarżenia w postępowaniu karnym*, RPEiS 2019, nr 3
477. Kłopocka-Jasińska M., *Konstytucyjny model ochrony sądowej w sprawach administracyjnych*, Wrocław 2024
478. Kmieciak Z., *Efektywność sądowej kontroli administracji publicznej*, PiP 2010, nr 11, 22.
479. Kmieciak Z., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 23 stycznia 1997 r., SA/Rz 1382/96*, OSP 1998, nr 3
480. Kmieciak Z., *Glosa do uchwały NSA z 7.03.2022 r., II OPS 1/21*, „Glosa" 2023, nr 2
481. Kmieciak Z., *Glosa do wyroku NSA z dnia 16 stycznia 2006 r., I OPS 4/05*, PiP 2006, nr 9
482. Kmieciak Z., *Glosa do wyroku NSA z dnia 29 lipca 2004 r., OSK 591/04*, OSP 2005, nr 4
483. Kmieciak Z., *Glosa do wyroku TK z dnia 20 września 2006 r., SK 63/05*, Glosa 2007, nr 1
484. Kmieciak Z., *Glosa do wyroku WSA z dnia 27 października 2004 r., II SA/Ka 2352/02*, OSP 2007, nr 3
485. Kmieciak Z., *Głębokość orzekania w sprawach objętych kognicją sądów administracyjnych*, PiP 2007, nr 4
486. Kmieciak Z., *Gwarancje proceduralne jednostki w postępowaniu sądowoadministracyjnym – kierunki rozwoju*, ZNSA 2021, nr 1–2
487. Kmieciak Z., *Idea sprawiedliwości proceduralnej w prawie administracyjnym (Założenia teoretyczne i doświadczenia praktyki)*, PiP 1994, nr 10
488. Kmieciak Z., *Instancyjność postępowania administracyjnego w świetle Konstytucji RP*, PiP 2012, nr 5

489. Kmieciak Z., J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne oraz przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (w świetle orzecznictwa NSA)*, Warszawa 1988
490. Kmieciak Z., *Konstytucyjny standard sądownictwa administracyjnego*, PiP 2022, nr 10
491. Kmieciak Z., *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004, LEX
492. Kmieciak Z., *Merytoryczne orzekanie przez sądy administracyjne w świetle konstytucyjnej zasady podziału władz*, PL 2015, nr 2
493. Kmieciak Z., *Nadużycie prawa do środka odwoławczego w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, PiP 2011, nr 10
494. Kmieciak Z., *O definicji prawa do sądu raz jeszcze*, PiP 2003, nr 3
495. Kmieciak Z., *O merytorycznym orzekaniu przez sądy administracyjne raz jeszcze*, GSP-Prz.Orz. 2015, nr 4
496. Kmieciak Z., *Ochrona tymczasowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, PiP 2003, nr 5
497. Kmieciak Z., *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, LEX
498. Kmieciak Z., *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000
499. Kmieciak Z., *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2009, LEX
500. Kmieciak Z., *Postępowanie mediacyjne i uproszczone przed sądem administracyjnym*, PiP 2003, nr 10
501. Kmieciak Z., *Propozycja zmian przepisów k.p.a.* [w:] *Kierunki zmian w Kodeksie postępowania administracyjnego. Propozycje i kontrowersje*, red. Ł. Dziamski, Warszawa 2014
502. Kmieciak Z., *Przewlekłość postępowania administracyjnego*, PiP 2011, nr 6
503. Kmieciak Z., *Recenzja: A. Skóra, Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, *Warszawa 2009*, PiP 2010, nr 8
504. Kmieciak Z., *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Łódź 1994
505. Kmieciak Z., *W poszukiwaniu modelu postępowania odpowiadającego naturze administracji publicznej*, PiP 2015, nr 11
506. Kmieciak Z., *Wezwanie do usunięcia naruszenia prawa w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym*, ZNSA 2013, nr 4
507. Kmieciak Z., *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, LEX
508. Kmieciak Z., *Związki instytucji postępowania administracyjnego i sądowo-administracyjnego – aspekt funkcjonalny*, PPP 2019, nr 1

509. Kmieciak Z., *Dylematy reformy prawa o postępowaniu administracyjnym*, PiP 2016, nr 1
510. Kmieciak Z., *Oblicza nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego (w odpowiedzi prof. Janowi Zimmermannowi)*, PiP 2018, nr 2
511. Kmieciak Z., *Samorządowe kolegia odwoławcze a formuła instancyjności postępowania administracyjnego (na tle prawnoporównawczym)*, ST 2015, nr 6
512. Kmieciak Z.R., *Oświadczenia procesowe stron w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Lublin 2008
513. Kmiecik R., *Osobliwości postmodernizmu a funkcja skargi „kontrkasatoryjnej" w procesie karnym (Rozdział 55a k.p.k.)*, „Prokuratura i Prawo" 2022, nr 3
514. Kmiecik Z.R., *Brak winy w uchybieniu terminowi jako przesłanka przywrócenia terminu w postępowaniu administracyjnym*, St.Iur.Lubl. 2008, nr 11
515. Kmiecik Z.R., *Dwuinstancyjność ogólnego postępowania administracyjnego w świetle przepisów Konstytucji RP i Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Annales UMCS" 2017, nr 1
516. Kmiecik Z.R., *Glosa do wyroku NSA z dnia 21 grudnia 2005 r., I OSK 271/05*, OSP 2008, nr 6
517. Kmiecik Z.R., *Inicjatywa dowodowa w postępowaniu administracyjnym*, „Prokuratura i Prawo" 2006, nr 6
518. Kmiecik Z.R., *Interes prawny stron w postępowaniu administracyjnym*, PiP 2013, nr 1
519. Kmiecik Z.R., M. Kotulska, *Jeszcze o rodzajach opieszałości organów administracji publicznej w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, ST 2017, nr 1–2
520. Kmiecik Z.R., M. Kotulska-Kmiecik, *„Inne" naruszenie przepisów postępowania administracyjnego jako podstawa uchylenia decyzji przez sąd*, PS 2022, nr 6
521. Kmiecik Z.R., *Prokurator w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym (zagadnienia dyskusyjne)*, „Annales UMCS" 2009, nr 1
522. Kmiecik Z.R., *Przesłuchanie świadka i strony w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2022, LEX
523. Kmiecik Z.R., *Skutki braku lub niepełności wymaganych elementów decyzji administracyjnej*, PS 2008, nr 6
524. Kmiecik Z.R., *Strona jako podmiot oświadczeń procesowych w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2008, LEX.
525. Kmiecik Z.R., *Zakres pełnomocnictwa w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym*, PS 2007, nr 4

526. Kmiecik Z.R., *Zbieg środków prawnych przysługujących od decyzji organów administracji publicznej*, „Casus" 2008, nr 47
527. Knysiak-Molczyk H., *Czy sądy administracyjne realizują prawo do sądu w aspekcie rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy w rozsądnym terminie?* [w:] *Przyszłość sądownictwa administracyjnego w Polsce z uwzględnieniem tendencji europejskich*, red. I. Lipowicz, Z. Kmieciak, Warszawa 2012
528. Knysiak-Molczyk H., *Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie KPA*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010
529. Knysiak–Molczyk H., *Glosa do wyroku NSA z 6.06.2006 r., II GSK 59/06*, OSP 2007, nr 4,
530. Knysiak-Molczyk H., *Glosa do wyroku NSA z dnia 28 września 2011 r., II OSK 1457/11*, OSP 2012, nr 11
531. Knysiak-Molczyk H., *Problematyka wstępnego postępowania odwoławczego*, Glosa 2000, nr 12
532. Knysiak-Molczyk H., *Skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2010, LEX
533. Knysiak-Molczyk H., *Uchybienie i przywrócenie terminu w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, PS 2006, nr 7–8
534. Knysiak-Molczyk H., *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004, LEX
535. Knysiak-Sudyka H., *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Komentarz. Orzecznictwo*, Warszawa 2021, LEX
536. Knysiak-Sudyka H., *Skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2009
537. Kobylski P., *Sprzeciw od decyzji kasatoryjnej. Wybrane aspekty relacji między obywatelami i administracją*, „Acta Iuridica Resoviensia" 2022, nr 2
538. *Kodeks postępowania administracyjnego, t. I. Komentarz do art. 1-60. Tom I*, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Olsztyn 2020
539. *Kodeks postępowania administracyjnego, t. II. Komentarz do art. 61-126*, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Olsztyn 2020
540. *Kodeks postępowania administracyjnego, t. III. Komentarz do art. 127–269,* red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Olsztyn 2021

541. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz,* red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023, LEX
542. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2023, Legalis
543. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmieciak, Warszawa 2019, LEX
544. *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do wybranych przepisów nowelizacji 2019*, red. A. Jakubecki, LEX/el. 2019
545. *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Artykuły 1–366*, red. T. Wiśniewski, Warszawa 2021, LEX
546. *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom IV. Artykuły 730–1088*, red. T. Wiśniewski, Warszawa 2021, LEX
547. Kolarz B., *Sądownictwo administracyjne w Polsce – aspekty historyczne*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni" 2013, z. 20
548. *Komentarz do ustawy o zbiorowym zarządzaniu prawami autorskimi i prawami pokrewnymi* [w:] *Ustawy autorskie. Komentarze. Tom II*, red. R. Markiewicz, Warszawa 2021, LEX
549. Koncewicz T.T., *Sądowa sprawiedliwość proceduralna w prawie europejskim*, GSP 2016, t. XXXV
550. Konieczny M., *Nieważność aktu administracyjnego w kontekście art. 156 k.p.a. oraz nieważność ex lege a koncepcja aktu nieistniejącego w postępowaniu administracyjnym*, PPP 2014, nr 6
551. *Konstytucja RP, t. 1,. Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016, Legalis
552. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, LEX.
553. Kopacz M., P. Krzykowski, *Prawnoprocesowe uwarunkowania szybkości postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego*, Olsztyn 2014
554. Kopacz M., *Wymagania formalne skargi w postępowaniu sądowoadministracyjnym i ich ocena,* ZNSA 2016, nr 4
555. Kopeć J., *Autokontrola decyzji administracyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym w prawie polskim, austriackim i niemieckim*, ZNSA 2018, nr 3

556. Kopeć J., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 23 maja 2017 r., II GZ 367/17*, OSP 2018, nr 5
557. Kordela M., *Zasady prawa jako normatywne postaci wartości*, RPEiS 2006, z. 1, 42–53
558. Kornacki P., *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 20 września 2011 r. (sygn. akt II SAB/Kr 67/11)*, ZNSA 2012, nr 3
559. Kornacki P., *Skarga na przewlekłość postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, LEX
560. Kornecki J., *Samorządowe kolegia odwoławcze w świetle przyszłości zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego w Polsce*, „Casus" 2012, nr 63
561. Korzeniowska A., J.P. Tarno, *Glosa do wyroku NSA z dnia 13 grudnia 1993 r., I SA 1725/93*, Glosa 1997, nr 4
562. Kos R., *Glosa do postanowienia SN z dnia 18 października 2012 r., V CZ 37/12*, Glosa 2015, nr 2
563. Kosielińska-Grabowska U., *Teoretycznoprawne ujęcie skuteczności prawa*, PPP 2014, nr 7-8
564. Kosieradzka-Federczyk A., *Organizacja społeczna i organizacja ekologiczna – dwa rozwiązania w zakresie legitymacji skargowej do sądu administracyjnego* [w:] *Wybrane problemy nauk prawnych*, red. A. Kotowski, K. Roszewska, Warszawa 2022
565. Kościółek A., *Rozpoznawanie spraw cywilnych na posiedzeniu niejawnym* [w:] *Ius est a iustitia appellatum. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Wiśniewskiemu*, red. T. Ereciński, J. Gudowski, M. Pazdan, M. Tomalak, Warszawa 2017, LEX
566. Kościółek A., *Zasada jawności w sądowym postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2018, LEX
567. Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław 1965, 1
568. Kotulska M., *Czas a postępowanie administracyjne* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie KPA*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010
569. Kotulski M., *Bezczynność a przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego*, ST 2015, nr 4
570. Kotulski M., *Nadmierny formalizm jako antywartość* [w:] *Antywartości w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2016, LEX
571. Kotulski M., *Skutki braku legitymacji skargowej w świetle art. 50 § 1 ppsa* [w:] *Jednostka wobec władczej ingerencji organów administracji publicznej. Księga*

jubileuszowa dedykowana Profesor Barbarze Adamiak, red. J. Korczak, K. Sobieralski, Wrocław 2019

572. Kotulski M., *Zasada prawa do sądu – wybrane uwagi na tle sądownictwa administracyjnego w Polsce* [w:] *Jednostka a państwo na przestrzeni wieków*, red. J. Radwanowicz-Wanczewska, P. Niszczyporuk, K. Kuźmicz, Białystok 2008
573. Kowalczyk P., J. Stasiak, *Czynności organu podejmowane w postępowaniu sądowoadministracyjnym po otrzymaniu skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego*, SPu 2022, nr 58
574. Kowalski M., *Między jawnością a sprawnością postępowania przed sądem administracyjnym (kilka refleksji związanych z pandemią i jej zakończeniem)*, PiP 2023, nr 12
575. Kowalski M., *Prawo do sądu administracyjnego. Standard międzynarodowy i konstytucyjny oraz jego realizacja*, Warszawa 2019, LEX
576. Kowalski M., *Skarga na przewlekłość postępowania sądowego – przesłanki ustanowienia instytucji i sądowa praktyka jej funkcjonowania* [w:] *Wyzwania współczesnego prawa. Księga pamiątkowa dedykowana SSN Tadeuszowi Szymankowi*, red. B. Bajor, P. Saganka, Warszawa 2018
577. Kowalski M., *Terminy w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym,* Wrocław 2013
578. Kowalski M., *Sądowa kontrola administracji – źródła standardu międzynarodowego i strukturalne systemy jego realizacji* [w:] *O prawach człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Romana Wieruszewskiego*, red. G. Baranowska, A. Gliszczyńska-Grabias, A. Hernandez-Połczyńska, K. Sękowska-Kozłowska, Warszawa 2017
579. Kozicka B., *Naczelny Sąd Administracyjny w strukturach władzy sądowniczej (wymiaru sprawiedliwości) – jego pozycja i zadania*, „Roczniki Administracji i Prawa" 2023, nr 4
580. Kraczyk M., *Zakres kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego w rozstrzyganiu sporów kompetencyjnych i o właściwość*, ST 2023, nr 6
581. Krawczyk A., *Wykonalność aktu i czynności organu administracji publicznej*, Warszawa 2013
582. Krawiec A., *Autokontrola decyzji administracyjnej*, Kraków 2012
583. Kremis J., *Glosa do uchwały NSA z dnia 20 marca 2000 r., OPS 19/99*, OSP 2001, nr 3
584. Kręcisz W., *Glosa do postanowienia NSA z 19.03.2008 r., II FZ 105/08*, ATDP 2008, nr 2

585. Kręcisz W., *Instytucja sprzeciwu od decyzji kasacyjnej wydanej na podstawie art. 138 § 2 kodeksu postępowania administracyjnego - refleksje krytyczne*, ZNSA 2019, nr 3
586. Kręcisz W., W. Taras, *Glosa do wyroku NSA z dnia 28 marca 2002 r., V SA 2502/01*, OSP 2004, nr 12
587. Kręcisz W., W. Taras, *Glosa do wyroku NSA z dnia 4 sierpnia 2004 r., FSK 156/04*, OSP 2005, nr 3
588. Król M.A., J.P. Tarno, *Przyznanie sumy pieniężnej jako środek dyscyplinowania w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, ZNSA 2019, nr 1, 16; M. Prus, *Skarga do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze*, Warszawa 2014
589. Król R., *Legitymacja skargowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym jako element wpływający na efektywność podejmowania decyzji w administracji publicznej*, „Rocznik Administracji Publicznej" 2017, nr 3
590. Kruk J., *Realizacja zasady kolegialności przed sądem drugiej instancji po nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego z dnia 7 lipca 2023 r.*, Annales UMCS 2024, vol. LXXI, 2, sectio g.
591. Krzykowski P., A. Buzy, *Zasady ogólne Kodeksu postępowania administracyjnego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Olsztyn 2009
592. Krzykowski P., *Informatyzacja postępowania przed sądami administracyjnymi – refleksje na temat nowelizacji z 12 kwietnia 2019 r. (Dz.U. 2019, poz. 934)*, SPu 2019, nr 46
593. Kubasik J., *Mediacja w postępowaniu sądowoadministracyjnym jako alternatywny sposób rozwiązywania sporów z udziałem organów administracji* [w:] *Mediacja w prawie*, red. J. Czapska, M. Szeląg-Dylewski, Kraków 2014
594. Kubiak A., *Konstytucyjna zasada prawa do sądu w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Łódź 2006
595. Kubiak-Kozłowska A., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 stycznia 2006 r., II FSK 104/05*, OSP 2007, nr 1
596. Kucharska A., *Przedmiot interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym,* PPP 2009, nr 6
597. Kucharska A., *Strona refleksowa w postępowaniu administracyjnym*, „Jurysta" 2006, nr 7
598. Kuleszyńska A., *Szczególne tryby w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Ius Novum" 2015, nr 1

599. Kuleszyńska A., *Zaskarżanie rozstrzygnięć korzystnych w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym - interes prawny oraz gravamen*, PS 2019, nr 4
600. Kułak-Krzysiak K., *Efektywność jako wartość w postępowaniu sądowoadministracyjnym* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego, t. 2*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017
601. Kułak-Krzysiak K., *Skuteczne wykonywanie orzeczeń sądów administracyjnych* [w:] *Sądowa kontrola administracji publicznej. Doświadczenia, dylematy, perspektywy*, red. E. Wójcicka, Częstochowa 2017
602. Kurzawa A., *Glosa do uchwały NSA z 22.06.2020 r., II OPS 5/19*, „Przegląd Sejmowy" 2021, nr 3
603. Kurzawa A., *Glosa do uchwały NSA z 6.12.2021 r., I FPS 2/21*, OSP 2022, nr 3
604. Kurzawa A., *Nadużycie prawa procesowego w postępowaniu cywilnym i postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Forum Prawnicze" 2023, nr 1
605. Kurzawa A., *Numer PESEL a wymóg formalny skargi – uwagi na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, ZNSA 2022, nr 1
606. Kurzawa A., *Obowiązek potwierdzenia daty nadania skargi w postępowaniu przed sądami administracyjnymi jako przejaw nadmiernego formalizmu*, PPP 2022, nr 5
607. Kwaśniak A., *Glosa krytyczna do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 3.07.2023 r., II GPS 3/22*, PPP 2024, nr 1
608. Kwaśniak A., *Grzywna wymierzana organowi administracji za nieprzekazanie skargi sądowi administracyjnemu*, Sosnowiec 2022 [rozprawa doktorska niepublikowana]
609. Kwaśniak A., *O potrzebie zaskarżania uzasadnień wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych – głos w dyskusji*, PPP 2021, nr 9
610. Lang W., J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1980
611. Lang W., J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986
612. Lang W., J. Wróblewski, *Współczesna filozofia i teoria prawa w USA*, Warszawa 1986
613. Laskowska-Hulisz A., *Sprzeczność czynności procesowych z dobrymi obyczajami a nadużycie uprawnień procesowych*, „Prawo i Więź" 2020, nr 3
614. Lebowa D*., Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2013 r., II OZ 974/13 (LEX nr 1398284)*, PPA 2020, nr 3
615. Lebowa D., *Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2013 r., sygn. I OZ 805/13, Lex nr 1397205*, St.Iur.Lubl. 2016, t. XXV

616. Lebowa D., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 12 grudnia 2012 roku, I FZ 477/12*, ZNSA 2016, z. 1
617. Lebowa D., *Wybrane aspekty uchybienia i przywrócenia terminu w postępowaniu sądowoadministracyjnym* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie KPA*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010
618. *Leksykon prawa administracyjnego*, red. E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa 2009
619. Lemańska J., *Modyfikacja środków zaskarżenia w Kodeksie postępowania administracyjnego po nowelizacji*, R.Pr. 2017, nr 2
620. Lemańska J., *Uzasadnione oczekiwania w perspektywie prawa krajowego i regulacji europejskich*, Warszawa 2016
621. Leszczyński L., *O usprawnianiu postępowania przed sądami administracyjnymi (kilka uwag w związku z reformą)* [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, Fundowicz, Lublin 2003
622. Leszczyński L., *Społeczny kontekst prawa - ujęcie teoretycznoprawne a praktyka stosowania prawa i sądowej kontroli administracji*, ZNSA 2012, nr 3
623. Lewandowska K., T. Lewandowski, *Wykładnia celowościowa i językowa w prawie administracyjnym. Wytyczne doktryny i praktyczny przykład ich zastosowania*, ST 2010, nr 9
624. Lewandowski T., *Glosa do postanowienia WSA z dnia 8 marca 2010 r., I SA/Op 42/10*, LEX/el. 2011
625. Lewicka R., *Realizacja prawa do sądu a spory kompetencyjne w świetle nowych regulacji prawnych*, PiP 2004, nr 11
626. Lipiec S., *Teoretyczno-prawne aspekty zasady prawa do sądu*, Annales UMCS 2000, t. XLVII
627. Liszcz T., *Glosa do wyroku NSA z dnia 12 maja 1995 r., II SA 699/95*, OSP 1996, nr 10
628. Longchamps de Bérier F., *O pojęciu stosunku procesowego między organem państwa a jednostką* [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej K. Przybyłowskiego*, Kraków-Warszawa 1964
629. Longchamps F., *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, AUWr 1964, Prawo XII
630. Longchamps F., *Poglądy nauki niemieckiej i austriackiej na publiczne prawa podmiotowe*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego" 1960, Prawo nr 21
631. Longchamps F., *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, PiP 1966, nr 6

632. Longchamps F., *Z badań porównawczych w dziedzinie prawa. Refleksja metodologiczna*, AUWr 1970, Prawo XXXII
633. Łajszczak S., *Legitymacja skargowa a przedmiot postępowania sądowoadministracyjnego*, ZNSA 2012, nr 5
634. Łaszczyca G., *Akta sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2014, LEX
635. Łaszczyca G., C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1-103, wyd. III*, Warszawa 2010, LEX
636. Łaszczyca G., *Ewolucja regulacji prawnej pojęcia strony postępowania administracyjnego* [w:] *Verus amicus rara avis est. Studia poświęcone pamięci Wojciecha Organiściaka,* red. A. Lityński, A. Matan, M. Mikołajczyk, G. Nancka, D. Nawrot, Katowice 2020
637. Łaszczyca G., *Negatywne źródła interesu prawnego jako elementu pojęcia strony ogólnego postępowania administracyjnego* [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019, LEX
638. Łaszczyca G., *Pojęcie strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2023, LEX
639. Łaszczyca G., *Pojęcie zagadnienia wstępnego w kodeksie postępowania administracyjnego*, PiP 2002, nr 7
640. Łaszczyca G., *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2012, LEX
641. Łaszczyca G., *Skuteczność i wykonalność postanowienia administracyjnego w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, ST 2010, nr 9
642. Łaszczyca G., *Zawieszenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Kraków 2005, LEX
643. Łaszczyca G., *Zażalenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2000
644. Ławniczak-Lehmann M., *Glosa do wyroku NSA z dnia 20 stycznia 1998 r., I SA 874/97*, OSP 1998, nr 11
645. Łazarska A., *Rzetelny proces cywilny*, Warszawa 2012, LEX
646. Łazarska A., *Skład sądu drugiej instancji w postępowaniu cywilnym*, „Ius Novum" 2022, nr 2

647. Łazarska A., *Zakaz ekscesywnego formalizmu a praktyka sądowa – uwagi na tle orzeczeń polskich sądów w sprawach cywilnych w świetle art. 6 EKPC*, „Ius Novum" 2020, nr 4
648. Łazuk S., *Sprzeciw od decyzji kasatoryjnej* [w:] *Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku*, red. A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska, Katowice 2017
649. Łętowska E., A. Paprocka, I. Rzucidło-Grochowska, *Treść prawa do uzasadnienia* [w:] M. Grochowski, I. Rzucidło-Grochowska, *Uzasadnienia decyzji stosowania prawa*, Warszawa 2015, LEX
650. Łętowska E., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 19 maja 2000 r., V SA 2509/99*, OSP 2000, nr 1
651. Łętowska E., *Glosa do wyroku SN z dnia 2 grudnia 2011 r., II CSK 136/11*, PPC 2012, nr 4
652. Łuczak K., *Glosa do postanowienia NSA z 11.05.2022 r., II OZ 266/22*, OSP 2023, nr 2
653. Łuczak K., *Konstrukcja rei iudicatae decyzji administracyjnej (w Kodeksie postępowania administracyjnego)*, KPP 2012, nr 4
654. Łukasik K., *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Toruń 2021
655. Łukowiak B., *Kontrowersje wokół skargi na wyrok sądu odwoławczego w procesie karnym*, CzPKiNP 2020, nr 1
656. Łuszcz A., *Zasady postępowania sądowoadministracyjnego jako zasady prawa,* „Ius Novum" 2009, nr 3
657. Machnikowska A., *O niezawisłości sędziów i niezależności sądów w trudnych czasach. Wymiar sprawiedliwości w pułapce sprawności*, Warszawa 2018, LEX
658. Machnikowska A., *Wymiar sprawiedliwości w Polsce w latach 1944–1950*, Gdańsk 2008
659. Machnikowska A., *Zasada jawności w postępowaniu procesowym - modernizacja czy marginalizacja? Wybrane zagadnienia*, PPC 2022, nr 1
660. Machnikowska A., *Prawo do sądu a szybkość postępowania cywilnego*, GSP 2016, nr 1
661. Machowicz K., *Ochrona praw człowieka w Rzeczypospolitej Polskiej na tle standardów europejskich*, Lublin 2008
662. Maciołek M., *O publicznym prawie podmiotowym*, ST 1992, nr 1–2
663. Majchrzak B., *Elementy materialnoprawne procedury administracyjnej*, PiP 2012, nr 10

664. Majchrzak B., *Polska* [w:] *Elementy ustrojowo-funkcjonalne sądownictwa administracyjnego w wybranych państwach europejskich*, red. B. Majchrzak, Warszawa 2020
665. Majchrzak B., *Problem określenia skutków obowiązywania zakazu reformationis in peius w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym*, PPP 2014, nr 11
666. Majczak P., *Nadzwyczajne postępowanie administracyjne a postępowanie sądowoadministracyjne*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis" 2018, vol. 7
667. Majczak P., *Podstawa prawna decyzji administracyjnej*, „Ius Novum" 2016, nr 4
668. Majewska P., K. Majewski, *Glosa do wyroku WSA z dnia 21 marca 2018 r., VIII SA/Wa 160/18*, OSP 2020, nr 7-8
669. Makarowicz R.G., L. Kaczmarski, *Decyzje kasacyjne samorządowych kolegiów odwoławczych w postępowaniu odwoławczym a samodzielność organów samorządu terytorialnego*, „Casus" 2006, nr 40
670. Makaruk I., *Wniosek o wstrzymanie wykonania decyzji w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zagadnienia wybrane*, ZNSA 2016, nr 3
671. Malec D., *Koncepcje organizacji sądownictwa administracyjnego w Polsce w latach 1918–2002. Uwagi historyka prawa*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa" 2004
672. Malec D., *Najwyższy Trybunał Administracyjny w świetle własnego orzecznictwa 1922-1939*, Warszawa-Kraków 1999
673. Malinowski Ł., A. Grochowska-Wasilewska, *Skarga na wyrok sądu odwoławczego jako nowy nadzwyczajny środek zaskarżenia – uwagi na tle art. 394¹ § 1¹ k.p.c.* [w:] *Proces karny w dobie przemian. Przebieg postępowania*, red. Steinborn, K. Woźniewski, Gdańsk 2018, LEX
674. Malinowski P.M., *Czynność procesowa cofnięcia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego jako przejaw odwołalności czynności procesowych oraz ochrony publicznych praw podmiotowych jednostki*, 2014, nr 1
675. Małysa-Ptak K., *Kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez sądy powszechne*, Warszawa 2019
676. Małysa-Sulińska K., *Podmioty mające przymiot strony w postępowaniach w sprawie określenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu*, „Casus" 2012, nr 4
677. Marciniak S., *Kasacyjne orzeczenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 1976

678. Marekwia A., *Terminy w kodeksie postępowania administracyjnego* [w:] *Patologie w administracji publicznej*, red. P.J. Suwaj, D.R. Kijowski, Warszawa 2009, LEX
679. Marjański P., *Sprzeciw od decyzji kasacyjnej organu drugiej instancji* [w:] *Środki prawne w prawie administracyjnym*, red. K. Karolak, P. Nowakowski-Węgrzynowski, Bielsko-Biała 2018
680. Markiewicz K., *Niezawisłość i niezależność sądu jako gwarancja dostępu do ochrony prawnej* [w:] *Dostęp do ochrony prawnej w postępowaniu cywilnym*, red. K. Flaga-Gieruszyńska, R. Flejszar, E. Marszałkowska-Krześ, Warszawa 2021, Legalis
681. Markiewicz K., *Oznaczenie środka zaskarżenia a jego wybór (uwagi na tle art. 130 § 1 zd. 2 k.p.c.)*, PPC 2015, nr 3
682. Martysz C., *Rola orzecznictwa samorządowych kolegiów odwoławczych w kształtowaniu nowych pojęć, konstrukcji i instytucji prawnych* [w:] *Orzecznictwo w systemie prawa. II Konferencja Naukowa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego oraz Wolters Kluwer Polska. Gdańsk, 17–18 września 2007*, red. T. Bąkowski, K. Grajewski, J. Warylewski, Warszawa 2008, LEX
683. Masternak-Kubiak M., *Skutki naruszenia obowiązku przekazania przez organ skargi do sądu administracyjnego* [w:] *Dylematy wokół prawa do sądu*, red. J. Ciapała, R. Piszko, A. Pyrzyńska Warszawa 2022, Legalis
684. Matan A., *Ochrona praw refleksowych w postępowaniu ogólnym administracyjnym*, „Casus" 2005, nr 1
685. Matczak M., *Summa iniuria. O błędzie formalizmu w stosowaniu prawa*, Warszawa 2007
686. Mądrzak H., *O pojmowaniu naczelnych zasad postępowania cywilnego* [w:] *Proces i prawo. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Jerzego Jodłowskiego*, red. E. Łętowska, Wrocław 1989
687. Michalik M., *Strona w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej*, „Roczniki Administracji i Prawa" 2014, nr 2
688. Michalska-Marciniak M., *Definicja pojęcia „instancja"* [w:] *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a Kodeks postępowania cywilnego. Materiały Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Postępowania Cywilnego*, red. T. Ereciński, K. Weitz, Warszawa 2010, LEX
689. Michalska-Marciniak M., *Konstytucyjne podstawy środków zaskarżenia w prawie polskim* [w:] *Wokół problematyki środków zaskarżenia w postępowaniu cywilnym*, red. M. Michalska-Marciniak, Sopot 2015

690. Michalska-Marciniak M., *Zasady zaskarżania orzeczeń* [w:] *Wokół problematyki zaskarżania orzeczeń*, red. M. Michalska-Marciniak, Sopot 2015
691. Mikosz R., M. Zirk-Sadowski, *Granice prawa do sądu administracyjnego w Rzeczypospolitej Polskiej*, ZNSA 2007, nr 3
692. Mikosz R., *Skutki prawne uwzględnienia przez organ administracji publicznej skargi wniesionej do sądu administracyjneg*o, ZNSA 2007, nr 5–6
693. Miłosz M., *Bezczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, LEX
694. Miłosz M., *Glosa do wyroku NSA z dnia 30 października 2008 r., I OSK 951/08*, GSP-Prz.Orz. 2010, nr 3-4
695. Miłosz M., *Kilka uwag krytycznych w odniesieniu do konstrukcji prawnej zażalenia na przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego* [w:] *Kryzys prawa administracyjnego? Tom I: Jakość prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski, A. Miruć, P.J. Suwaj, Warszawa 2012, LEX
696. Miłosz M., *Ochrona przed bezczynnością i przewlekłością w postępowaniu administracyjnym*, ST 2015, nr 6, 67–77
697. Mincer-Jaśkowska M., *Glosa do wyroku NSA z dnia 16 listopada 1990 r., SA/Wr 523/90*, OSP 1992, nr 6, poz. 123
698. Modrzejewski A.K., *Weryfikacja trafności rozstrzygnięcia a decyzja kasacyjna w sprawach o ustalenie warunków zabudowy – zagadnienia wybrane* [w:] *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, red. M. Kruś, L. Staniszewska, M. Szewczyk, Warszawa 2022, LEX
699. Moll T., *Przymiot strony w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę*, PPP 2014, nr 9
700. Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2016
701. Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006
702. Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010
703. Morys W., *Skutki procesowe bezpośredniego wniesienia skargi do sądu administracyjnego*, ZNSA 2007, nr 2
704. Możdżeń-Marcinkowski M., *Sygnalizowanie naruszeń prawa w administracji publicznej. Studium prawne*, Warszawa 2024, LEX
705. Mrożek J., *Antywartości jako dyrektywy postępowania w procesie prawotwórczym* [w:] *Antywartości w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2016

706. Mrożek J., *Glosa do uchwały NSA z 22.06.2020 r., II OPS 5/19*, OwSS 2021, nr 3
707. Mrówczyński M., *Legitymacja skargowa w postępowaniu sądowo-administracyjnym wynikająca z ustaw szczególnych*, ZNSA 2015, nr 6
708. Mróz-Szarmach D., *Interes prawny w zaskarżeniu orzeczenia w cywilnym postępowaniu rozpoznawczym*, Warszawa 2020
709. Mucha J., *Zawisłość sprawy w procesie cywilnym*, Warszawa 2014, LEX
710. Mudrecki A., *Rzetelny proces podatkowy*, Warszawa 2015, LEX
711. Muzyczka K., *Mediacja jako alternatywna metoda rozwiązywania spraw w postępowaniu sądowoadministracyjnym i administracyjnym*, „International Journal of Legal Studies" 2019, nr 2
712. Muzyczka K., *Ochrona indywidualnego interesu prawnego jako podstawa legitymacji jednostki do złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego*, PPK 2022, nr 2
713. Muzyczka K., *Prawo do sądu w sprawach administracyjnych*, ZNSA 2022, nr 3
714. Muzyczka K., *Przywrócenie terminu w postępowaniu administracyjnym*, AUL.FI 2015, nr 75
715. Muzyka M., *Skarga na przewlekłość Skarga na przewlekłość postępowania cywilnego,* Warszawa 2023, LEX
716. Mzyk E.*, Wznowienie postępowania administracyjnego,* Warszawa–Zielona Góra 1994
717. Nędzarek A., *Formy udziału w postępowaniu administracyjnym organizacji społecznej jako przedstawiciela interesu społecznego*, ZNSA 2015, nr 5
718. Nędzarek A., *Strona w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na budowę*, ZNSA 2011, nr 2
719. Nędzarek A., *Wymogi procesowe wniosku o przywrócenie terminu w postępowaniu przed sądem administracyjnym*, ZNSA 2013, nr 2
720. Nędzarek A., *Zagadnienie wykonalności aktu administracyjnego a ochrona tymczasowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, ATDP 2012, nr 2
721. Nędzarek A., *Znaczenie udziału organizacji społecznej w postępowaniu przed sądem administracyjnym w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób*, ZNSA 2014, nr 4
722. Nieć A., B. Szyprowski, *Glosa do uchwały SN z 26.04.2023 r., III PZP 6/22*, „Prokuratura i Prawo" 2024, nr 1
723. Niedźwiedzka J., *Wykładnia prawa administracyjnego: wybrane zagadnienia,* KPP 2002, nr 1-2

724. Niezgódka-Medková M., *W kwestii odrzucenia skargi w postępowaniu przez NSA*, „Palestra" 1986, nr 1
725. Nikiforów A., *Cofnięcie skargi do sądu administracyjnego – aspekty teoretyczne i praktyczne,* AUWr 2008, nr 3066
726. Nowacki J., *„Odpowiednie" stosowanie przepisów prawa*, PiP 1964, nr 3, 370–371.
727. Nowak I., *Postępowanie administracyjne. Podręcznik akademicki z orzecznictwem*, Kielce 2012
728. Nowak M.J., *Strona w postępowaniu administracyjnym*, „Nieruchomości" 2016, nr 8
729. Nowakowski A., *Odrzucenie skargi w postępowaniu przed NSA,* „Palestra" 1985, nr 3-4
730. Nowakowski A., *Prawo do wszczęcia postępowania przed sądem administracyjnym w Polsce*, „Palestra" 1988, nr 3
731. Nowikowski I., *Terminy w Kodeksie postepowania karnego*, Lublin 2023
732. Nowopolski L., *Ochrona jednostki przed milczeniem administracji w sprawie indywidualnej w kodeksie postępowania administracyjnego (zagadnienia wybrane)*, GSP 2005, nr 1
733. Ochendowski E., *Postępowanie administracyjne*, Toruń 1995
734. Ochendowski E., *Refleksje na temat dwuinstancyjności postępowania administracyjnego* [w:] *Samorządowe kolegia odwoławcze jako gwarant prawa do dobrej administracji*, red. K. Sieniawska, Warszawa 2009
735. Oklejak A., *Z problematyki zaskarżalności orzeczeń sądowych w postępowaniu cywilnym*, SC 1975, nr 25–26
736. Olaś A., *Kolegialność a jednoosobowość - skład sądu I instancji w procesie cywilnym: doświadczenia i perspektywy*, PPC 2020, nr 3
737. Olczak-Dąbrowska D.M., *Przywrócenie terminu w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2010, LEX
738. Olejniczak-Szałowska E., *O zasadzie sprawności działania administracji – uwagi na tle koncepcji prakseologicznych ocen i dyrektyw Tadeusza Kotarbińskiego* [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakała, Warszawa 2018
739. Oleś M., *Aksjologia administracyjnego toku instancji jako instrumentu ochrony podmiotu administrowanego w zetknięciu z jurysdykcyjnym działaniem organu administracji publicznej* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego, t. 1*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, LEX

740. Oleś M., *O możliwości i zasadności posługiwania się pojęciem samodzielności jurysdykcyjnej organu administracyjnego*, PPP 2022, nr 2
741. Oleś-Leśniewska M., *Glosa do uchwały NSA z 6.12.2021 r., I FPS 2/21*, „Glosa" 2021, nr 3
742. Olszanowski J., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 20 listopada 2015 r., I OSK 3024/15*, OSP 2016, nr 10
743. Olszanowski J., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 8 czerwca 2016 r. (I OZ 533/16)*, ZNSA 2017, nr 1
744. Onyśk D., *Problemy z dyscyplinującym wymierzaniem grzywny organowi przez sądy administracyjne*, PPP 2009, nr 10
745. Orzechowski R., *Nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego: założenia i zakres*, Warszawa 1981
746. Osajda K., *Nadużycie prawa w procesie cywilnym*, PS 2005, nr 5
747. Osajda K., *Zasada sprawiedliwości proceduralnej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a Kodeks postępowania cywilnego*, red. T. Ereciński, K. Weitz, Warszawa 2010
748. Ostojski P., *Cele szczególnych regulacji prawnoprocesowych w tak zwanych specustawach inwestycyjnych* [w:] *Specustawy inwestycyjno-budowlane*, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2020
749. Ostojski P., *Skuteczna ochrona sądowa w świetle wyroku z dnia 29 lipca 2019 r., Alekszij Torubarov przeciwko Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, C-556/172*, „Nieruchomości@" 2019, nr 3
750. Ostojski P., *Zasada szybkości w postępowaniach w sprawach przygotowania i realizacji inwestycji infrastrukturalnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego" 2020, z. 112,
751. Ostrowski P., *Niewskazanie numeru PESEL jako brak formalny skargi. Polemika*, ZNSA 2023, nr 2
752. P. Zdyb, *Glosa aprobująca do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2018 r., II OSK 1781/17*, „Studia Prawnicze KUL" 2021, nr 3
753. Paduch A., *Glosa do wyroku NSA z 15 lipca 2021 r., III OSK 5112/21*, „Forum Prawnicze" 2024, nr 3
754. Paduch A., *Glosa do wyroku NSA z dnia 26 kwietnia 2021 r., I OSK 2870/20*, OSP 2022, nr 1

755. Parchomiuk J. *Konstrukcja nadużycia prawa w kontekście zasad ogólnych prawa administracyjnego* [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, A. Krakała, M. Stahl, Warszawa 2018, LEX
756. Parchomiuk J., *Efektywność ochrony prawnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym a problem nadużycia prawa do skargi* [w:] *Efektywna ochrona prawna jednostek – uwarunkowania, wyzwania, perspektywy*, red. E. Wójcicka, Częstochowa 2018
757. Parchomiuk J., *Granice rozpoznania i orzekania sądu administracyjnego w sprawach kontroli uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego*, ZNSA 2013, nr 6
758. Parchomiuk J., *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, Warszawa 2018, Legalis
759. Parchomiuk J., *Uproszczone procedury realizacji publicznych inwestycji infrastrukturalnych a ochrona praw jednostki* [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012, LEX
760. Paśnik J., *O niektórych aspektach nowelizacji prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, PPP 2016, nr 2
761. Pawliczak J., M. Wach-Pawliczak, Glosa do wyroku TK z 12.07.2011 r., SK 49/08, MOP 2012, nr 3
762. Piasecki K. *Nadużycie praw procesowych przez strony*, „Palestra" 1960, nr 4
763. Piasecki K., *Uchybienie i przywrócenie terminu czynności procesowej strony w sprawach cywilnych*, „Palestra" 1961, nr 5
764. Piątek W., A. Skoczylas, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 6 czerwca 2012 r., I OZ 418/12*, OSP 2013, nr 7-8
765. Piątek W., A. Skoczylas, *Kasacyjny czy merytoryczny model orzekania - kwestia zmiany modelu sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, PiP 2019, nr 1
766. Piątek W., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 26 października 2017 r., II OZ 1206/17*, OSP 2018, nr 4
767. Piątek W., *Glosa do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 maja 2021 r., I FPS 1/21*, OSP 2022, nr 10
768. Piątek W., *Glosa do wyroku WSA z dnia 20 lutego 2018 r., II SA/Bk 940/17*, OSP 2019, nr 10
769. Piątek W., *Kodeks postępowania administracyjnego w świetle ustawy nowelizującej z dnia 7 kwietnia 2017 r. – ogólna charakterystyka zmian*, ZNSA 2017, nr 5

770. Piątek W., M. Szudrowicz, *(Nie)jawne rozpoznanie sprawy przez sąd administracyjny – w kierunku usprawnienia postępowania?*, ZNSA 2024, nr 3
771. Piątek W., *Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2011, LEX
772. Piątek W., *Powaga rzeczy osądzonej wyroku sądu administracyjnego*, Warszawa 2015, Legalis
773. Piątek W., *Przyszłość instancyjności postępowania sądowoadministracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, LEX
774. Piątek W., *Reprezentacja strony przez profesjonalnego pełnomocnika w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, R. Pr. 2022, nr 2
775. Piątek W., *Wiążące wskazania sądu administracyjnego oraz okoliczności sformułowane przez organ odwoławczy w perspektywie ponownego rozpatrzenia sprawy administracyjnej* [w:] *Kryzys prawa administracyjnego? Tom IV: Wykładnia i stosowanie prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski, J. Radwanowicz-Wanczewska, P.J. Suwaj, M. Wincenciak, Warszawa 2012, LEX
776. Piątek W., *Wykładnia funkcjonalna w orzecznictwie sądów administracyjnych*, RPEiS 2012, z. 1
777. Piątek W., *Zakres kognicji polskiego sądu administracyjnego*, RPEiS 2009, nr 4
778. Piątek W., *Zasada równości stron postępowania sądowoadministracyjnego*, PiP 2020, nr 4
779. Piątek W., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 16 lutego 2018 r., I OZ 130/18*, OSP 2018, nr 12
780. Piecha J., *Sprzeciw w prawie administracyjnym,* Warszawa 2021
781. Pieńczykowski M., *Glosa do wyroku NSA z dnia 2 kwietnia 2019 r., I OSK 1283/17*, GSP 2020, nr 2
782. Pierzchała E., *Administracyjne stosunki procesowe w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2019
783. Pierzchała E., *Środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 2007, Legalis
784. Pietrasz P., *Informatyzacja polskiego postępowania przed sądami administracyjnymi a jego zasady ogólne*, Warszawa 2020, LEX
785. Pietrasz P., *Konstytucyjne uwarunkowania informatyzacji postępowania przed sądami administracyjnymi*, ZNSA 2016, nr 2

786. Pietrasz P., *Reformacyjne orzekanie przez wojewódzkie sądy administracyjne w przypadku sądowej kontroli decyzji i postanowień – uwagi de lege ferenda* [w:] *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, red. J. Bieluk, A. Doliwa, A. Malarewicz-Jakubów, T. Mróz, Białystok 2012
787. Pietrzykowski H., *Prawo do rzetelnego procesu w świetle zmienionej procedury cywilnej*, PS 2005, nr 10
788. Pietrzykowski H., *Prawo do sądu (zagadnienia wybrane)*, PS 1999, nr 11–12
789. Piłaszewicz M., *Ochrona prawna przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w sprawach podatkowych*, „Glosa" 2011, nr 3
790. *Pisma procesowe i orzeczenia sądowe w sprawach sądowoadministracyjnych*, red. R. Hauser, W. Sawczyn, J. Szuma, Warszawa 2019
791. *Pisma stron w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, orzecznictwo, wzory*, red. R. Mikosz, Warszawa 2008, LEX
792. Plebanek M.G., *Nadużycie praw procesowych w postępowaniu cywilnym – zagadnienia ogólne*, SP 2012, z. 1
793. Plebanek M.G., *Nadużycie praw procesowych w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2012, LEX
794. Plucińska-Filipowicz A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, LEX 2011
795. Podleś M., B. Sołtys, *Przywrócenie terminu w postępowaniu cywilnym*, „Radca Prawny" 2010, nr 1
796. *Podstawowe instytucje postępowania administracyjnego*, red. P. Krzykowski, A. Skóra, T. Majer, Olsztyn 2020
797. Pogoński M., *Najważniejsze zmiany w procedurze sądowoadministracyjnej obowiązujące od 15 sierpnia 2015 r.*, PP 2015, nr 10
798. Polak P., *Zdolność sądowa podmiotu uznanego za wykreślony z Krajowego Rejestru Sądowego - glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23.11.2021 r., I OZ 466/21*, „Glosa" 2022, nr 3
799. Polanowski J., *Uczestnicy wielopodmiotowych postępowań sądowoadministracyjnych*, PPA 2020, nr 3

800. Polanowski J., *Zawieszenie postępowania sądowoadministracyjnego ze względu na nadzwyczajne postępowanie administracyjne*, PPA 2019, nr 1
801. *Polskie sądownictwo administracyjne – zarys systemu*, red. Z. Kmieciak, Warszawa 2017
802. *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, red. M. Wierzbowski, R. Stankiewicz, Warszawa 2022
803. *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, red. R. Hauser, A. Skoczylas, Warszawa 2021
804. *Postępowanie odwoławcze w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Tom I,* red. M. Bogusz, Gdańsk 2019
805. *Postępowanie odwoławcze w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Tom II,* red. M. Bogusz, Gdańsk 2019
806. *Postępowanie sądowoadministracyjne*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023
807. *Postępowanie sądowoadministracyjne*, red. M. Jaśkowska, Warszawa 2024
808. *Postępowanie sądowoadministracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017
809. *Prawo administracyjne*, red. M. Jaroszyński, Warszawa 1952
810. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016, LEX
811. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. A. Skoczylas, P. Szustakiewicz, Warszawa 2023
812. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2023
813. *Prawo procesowe administracyjne. System Prawa Administracyjnego. Tom 9*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2020
814. Presnarowicz S., *Zaskarżanie decyzji podatkowych jako konstytucyjny środek ochrony wolności i praw obywatelskich podatnika* [w:] *Filozoficzne i teoretyczne zagadnienia demokratycznego państwa prawa*, red. M. Andruszkiewicz, A. Breczko, S. Oliwniak, Białystok 2015
815. Prusak F., *Organy ochrony prawnej*, Warszawa 2002
816. Przedańska J., R. Suwaj, *Wprowadzanie modelu reformatoryjnego w ogólnym postępowaniu administracyjnym – uwagi na tle orzecznictwa samorządowych kolegiów odwoławczych*, ST 2019, nr 6
817. Przedańska J., R. Suwaj, *Samorządowe kolegia odwoławcze – ostatni bastion niezależności w administracji publicznej?*, ST 2020, nr 5

818. Przybysz P., *Administracyjne środki prawne w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, Warszawa 2012, LEX
819. Przybysz P., *Aktualne problemy przywracania terminu do wniesienia odwołania w postępowaniach administracyjnych* [w:] *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, Warszawa 2018, Legalis
820. Przybysz P., *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, LEX
821. Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX 2024
822. Przybysz P., *Prawna struktura skargi do sądu administracyjnego* [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, Fundowicz, Lublin 2003
823. Przybysz P., *Prawo do sądu w sprawach administracyjnych* [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knosal, A. Matan, G. Łaszczyca, Kraków 1999
824. Ptak M., *Szerokość i głębokość orzekania sądu administracyjnego w granicach sprawy administracyjnej (uwagi na tle potencjalnych przedmiotów orzekania)*, „Casus" 2016, nr 80,
825. Puczko A., *Niedoskonałości regulacji i stosowania instytucji przywrócenia terminu jako przyczyny powstawania antywartości* [w:] *Kiedy wartość staje się antywartością – rozważania na przykładzie instytucji przywrócenia terminu w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym* [w:] *Antywartości w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2016, LEX
826. Pułło M., A. Skóra, *O niektórych problemach filozoficznych prawa administracyjnego prawa procesowego* [w:] T. Bąkowski, E. Bojanowski, R. Giętkowski, M. Pułło, A. Skóra, K. Żukowski, *O niektórych problemach filozoficznych administracyjnego prawa materialnego, administracyjnego prawa procesowego oraz prawa ustrojowego administracji publicznej*, GSP 2007, t. XVIII
827. Pułło M., *O „poziomym" toku instancji w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, GSP 2012, nr 2
828. Pułło M., *Podmiotowość samorządu terytorialnego w procesie weryfikacji decyzji jego organów – asumpt do rewizji dotychczasowego modelu dwuinstancyjności postępowania administracyjnego* [w:] *Podmiotowość samorządu terytorialnego a*

zakres jego zadań i kompetencji, red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2020, LEX

829. Pułło M., *Samokontrola w administracyjnym toku instancji na gruncie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego*, GSP 2005, nr 2
830. Radajewski M., *Treść i gwarancje prawa do sądu* [w:] *Identyfikacja treści prawa do sądu – wybrane zagadnienia*, red. O. Hałub-Kowalczyk, M. Jabłoński, M. Radajewski, Wrocław 2019
831. Radoniewicz F., *Prawo do sądu w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – zagadnienia wybrane (cz. 2)*, PPK 2017, nr 3
832. Radoniewicz F., *Prawo do sądu w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – zagadnienia wybrane (cz. I)*, PPK 2017, nr 2
833. Radzikowski K., *Glosa do wyroku NSA z dnia 2 października 2008 r., I FSK 1331/07*, OSP 2011, nr 5
834. Radzikowski K., *Orzekanie przez sąd administracyjny na podstawie akt sprawy*, ZNSA 2009, nr 2
835. Radzikowski K., *Skutki procesowe wadliwości uzasadnienia decyzji administracyjnej*, „Glosa" 2004, nr 9
836. Rakoczy B., *Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Komentarz*, Warszawa 2012, LEX
837. Razowski P., *Niedopuszczalność drogi sądowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2015
838. Redelbach A., *Sądy a ochrona praw człowieka*, Toruń 1999
839. Resich Z., *Istota procesu cywilnego*, Warszawa 1985
840. Resich Z. *Nauka o organach ochrony prawnej*, Warszawa 1973
841. Resich Z., *Przesłanki procesowe*, Warszawa 1966
842. Roesler R.J., *Podstawowe elementy konstrukcji prawnej skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, KSP 1984, r. XVII
843. Rogalski M., *Przesłanka powagi rzeczy osądzonej w procesie karnym*, Kraków 2005, LEX
844. Romańska M., *Formy ochrony prawnej udzielanej przez sądy powszechne i administracyjne oraz wybrane problemy negatywnych sporów kompetencyjnych między tymi sądami*, GSP 2023, nr 1

845. Romańska M., *Glosa do uchwały NSA z dnia 13 listopada 2012 r., I OPS 3/12*, OSP 2014, nr 3
846. Romańska M., *Granice przedmiotowe skuteczności orzeczeń sądów administracyjnych co do istoty sprawy*, PPP 2010, nr 5
847. Romańska M., *O potrzebie i pożądanym kierunku zmian w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* [w:] *Przyszłość sądownictwa administracyjnego w Polsce z uwzględnieniem tendencji europejskich*, red. I. Lipowicz, Z. Kmieciak, Warszawa 2012
848. Romańska M., *Realizacja prawa do sądu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (wybrane zagadnienia)* [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003
849. Romańska M., *Sądowa kontrola postanowień – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Glosa" 2001, nr 11
850. Romańska M., *Skarga nadzwyczajna jako element destabilizujący system nadzwyczajnych środków zaskarżenia w postępowaniu cywilnym – wybrane problemy ustrojowe i procesowe* [w:] *Symbolae Andreae Marciniak dedicatae*, red. J. Jagieła, R. Kulski, Warszawa 2022
851. Romańska M., *Skuteczność orzeczeń sądów administracyjnych*, Warszawa 2010, LEX
852. Romańska M., *System środków zaskarżenia w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym – ocena w świetle zasady ich efektywności i niekonkurencyjności* [w:] *Ochrona praw jednostki w postępowaniu egzekucyjnym administracyjnym,* red. T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, Toruń 2018
853. Romańska M., *Wpływ orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na kształt i sprawność systemu środków zaskarżenia w postępowaniu cywilnym*, PPC 2017, nr 2
854. Romańska M., *Zażalenie do Sądu Najwyższego na uchylenie wyroku przez sąd drugiej instancji*, PS 2013, nr 6
855. Romańska M., *Skarga na przewlekłość postępowania sądowego i przygotowawczego* [w:] *Pozainstancyjne środki ochrony prawnej. Komentarz*, red. M. Romańska, Warszawa 2013
856. Roszkiewicz J., *Jawność postępowania sądowego w świetle Europejskiej konwencji praw człowieka*, R. Pr. 2021, nr 2
857. Rotkiewicz A., D. Całkiewicz, *Realizacja zasady jawności postępowania przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego. Tom II*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, LEX

858. Rotkiewicz A., *Glosa do postanowienia WSA w Gdańsku z 26.09.2017, II SA/Gd 610/17*, SPu 2018, nr 42
859. Rotkiewicz-Szarnowska A., *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 20 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Bk 940/17*, SPu 2019, nr 43
860. Rozmaryn S., *O zasadach ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1961, nr 12
861. Rychter R.A., *Res iudicata w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2014, LEX
862. Rylski P., T. Zembrzuski, *Rozpoznawanie spraw cywilnych na posiedzeniu niejawnym*, PS 2006, nr 6
863. Rząsa G., *Glosa do uchwały NSA z 22.06.2020 r., II OPS 5/19*, OSP 2021, nr 1,
864. Rząsa G., *Glosa do wyroku TK z dnia 20 września 2006 r., SK 63/05*, „Przegląd Sejmowy" 2008, nr 4
865. Rząsa G., *Pełnomocnictwo substytucyjne w postępowaniu sądowoadministracyjnym - zagadnienia wybrane*, ZNSA 2009, nr 3
866. Rząsa G., *Podstawy skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, PiP 2008, nr 8
867. Rzetecka-Gil A., *Glosa do uchwały NSA z dnia 30 listopada 2020 r., II OPS 6/19*, LEX/el. 2020
868. Rzucidło I., *Uzasadnienie orzeczenia a prawo do sądu* [w:] *Administracja i prawo administracyjne w kontekście ochrony praw człowieka*, red. I. Rzucidło, Lublin 2012
869. Sadłowski M.P., *Idea Najwyższego Trybunału Administracyjnego w Polsce Ludowej*, ZNSA 2022, nr 5–6
870. Sadłowski M.P., *Projekty powołania sądownictwa administracyjnego w Polsce w latach 1944–52*, „Miscellanea Historico-Iuridica" 2017, t. 16, z. 2
871. Sagan K., *Instytucja samokontroli w trybie art. 54 § 3 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w świetle poglądów doktryny i orzecznictwa*, PPP 2014, nr 1
872. Samulska K., *Zasada szybkości postępowania administracyjnego w prawie polskim*, Warszawa 2017, Legalis
873. Sanetra W., *Sąd właściwy w rozumieniu Konstytucji RP*, PS 2011, nr 9
874. Sarnecki P., *Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego w świetle zasad Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, „Casus" 2008, nr 50

875. Sawczuk M., *O aktualności teorii stosunku prawnego cywilnoprocesowego* [w:] *Zbiór rozpraw z zakresu postępowania cywilnego. Profesorowi Włodzimierzowi Berutowiczowi w 40-lecie pracy naukowej*, red. K. Mądrzak, Wrocław1990
876. Sawczyn W., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 16 lutego 2021 r., II OSK 246/21*, ZNSA 2022, nr 3
877. Sawczyn W., *Glosa do postanowienia WSA z dnia 19 listopada 2007 r., II SO/Gd 5/07*, OSP 2009, nr 7-8
878. Sawczyn W., *Glosa do wyroku NSA z dnia 9 października 2013 r., II FSK 2497/13*, OSP 2015, nr 3
879. Sawczyn W., *Nowe instytucje dyscyplinowania administracji w projekcie nowelizacji ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, PPP 2013, nr 10
880. Sawczyn W.*, Środki dyscyplinowania administracji publicznej w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi,* Warszawa 2010
881. Sawczyn W., *Z problematyki zbiegu drogi administracyjnego postępowania nadzwyczajnego i drogi kontroli sądowej* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie KPA*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010
882. Sawicka M., *Prawo do sądu w sprawie administracyjnej na tle unormowań Konstytucji RP*, SPu 2014, nr 25
883. Sawuła R., *Determinanty sprawiedliwości procesu sądowoadministracyjnego (kilka uwag na tle tzw. ochrony tymczasowej)* [w:] *Wolności i prawa człowieka i obywatela w orzecznictwie sądów administracyjnych. Księga jubileuszowa na 100-lecie utworzenia Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, red. J. Chlebny, Warszawa 2022, Legalis
884. Sawuła R., *Glosa do uchwały NSA z 16.04.2007 r., I GPS 1/07*, ST 2008, nr 1-2
885. Sawuła R., *Instytucja uzasadnienia decyzji w ogólnym postępowaniu administracyjnym – z perspektywy 60-lecia uchwalenia kodeksu postępowania administracyjnego*, GSP 2020, nr 2
886. Sawuła R., *Kilka uwag w sprawie nowego brzmienia art. 138 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego*, ATDP 2011, nr 1
887. Sawuła R., *Suspensywność skargi sądowo-administracyjnej*, ST 2000, nr 1-2
888. Sawuła R., *Wstrzymanie wykonania rozstrzygnięć wydanych w postępowaniu administracyjnym*, Przemyśl-Rzeszów 2008
889. Sawuła R., *Zapomniana zasada ogólna Kodeksu postępowania administracyjnego – nakaz dążenia organu prowadzącego postępowanie do załatwienia sprawy* [w:] *Determinanty prawa i postępowania administracyjnego oraz*

sądowoadministracyjnego. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Aleksandrze Wiktorowskiej, red. J. Jagielski, K. Zalasińska, A. Jakubowski, K. Wojciechowska, Warszawa 2024, Legalis

890. Sawuła R., *Glosa do wyroku NSA z dnia 8 listopada 2011 r., II OSK 1564/10*, OSP 2013, nr 4
891. Sawuła R., *W poszukiwaniu modelu decyzji kasacyjnej organu odwoławczego w ogólnym postępowaniu administracyjnym* [w:] *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, red. Z. Kmieciak, W. Chróścielewski, Warszawa 2018, LEX
892. Sekuła-Leleno M., *Podstawy zażalenia kasatoryjnego i zakres kognicji Sądu Najwyższego w kasatoryjnym postępowaniu zażaleniowym*, „Ius Novum" 2015, nr 3
893. Sędziński M., *Pozycja prokuratora w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym – analiza prawna*, „Roczniki Administracji i Prawa" 2021, z. 1
894. Siedlecki W., *Czynności procesowe*, PiP 1951, nr 11
895. Siedlecki W., *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1987
896. Siedlecki W., *System środków zaskarżenia według nowego kodeksu postępowania cywilnego*, PiP 1965, nr 5–6
897. Siedlecki W., *Zarys postępowania cywilnego*, Warszawa 1968
898. Siedlecki W., *Zasady naczelne postępowania cywilnego w świetle przepisów nowego kodeksu postępowania cywilnego*, SC 1966, t. VII
899. Siedlecki W., *Zasady orzekania oraz zasady zaskarżania orzeczeń w postępowaniu cywilnym w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego*, Warszawa 1982
900. Siedlecki W., *Zasady wyrokowania w procesie cywilnym*, Warszawa 1957
901. Sieniuć M., *Zasada jawności postępowania i skutki jej naruszenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym* [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakała, Warszawa 2018, LEX.
902. Sieradzka M., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 26 sierpnia 2014 r., I OZ 671/14*, LEX/el. 2015
903. Sitniewski P.M., *Odmowa dostępu do informacji publicznej. Przesłanki, granice, procedura*, Warszawa 2020, LEX.
904. Skoczylas A, *Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość przez NSA*, Warszawa 2008, LEX

905. Skoczylas A., *Czy organ administracji powinien być uprawniony do żądania rozpoznania skargi kasacyjnej na rozprawie?*, ZNSA 2024, nr 2
906. Skoczylas A., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 17 lipca 2006 r., I FZ 281/06*, OSP 2007, nr 6
907. Skoczylas A., J. Olszanowski, *Aksjologiczne podstawy instancyjności sądownictwa administracyjnego* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego. Tom II*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017
908. Skoczylas A., M. Swora, *Organizacje społeczne (pozarządowe) w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym*, ATDP 2006, nr 3
909. Skoczylas A., *Odesłania w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2001
910. Skoczylas A., *Wymogi formalne pism procesowych przed Naczelnym Sądem Administracyjnym*, ST 2001, nr 9
911. Skoczylas A., *Glosa do wyroku NSA z dnia 4 lipca 2001 r., I SA /Łd 1875/2000*, OSP 2002, nr 9
912. Skowronek J., *Instytucja zawieszenia jako wyjątek od zasady szybkości i ciągłości postępowania sądowoadministracyjnego – zagadnienia wybrane*, ZNSA 2009, nr 3
913. Skóra A., *Nowe sposoby rozstrzygania sporów (litigation) między organami administracji publicznej a osobami prywatnymi w świetle rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy Nr R(2001)9 z dnia 5 września 2001 r.*, GSP 2005, nr 1
914. Skóra A., *Pojęcie strony postępowania administracyjnego w świetle poglądów gdańskiej szkoły prawa administracyjnego a wyzwania współczesności* [w:] *Idee Wacława Dawidowicza. Kierunki. Inspiracje. Krytyka*, red. T. Bąkowski, M. Bogusz, Gdańsk–Warszawa 2022
915. Skóra A., *Polska procedura administracyjna w świetle standardów europejskich*, „Przegląd Prawa Europejskiego" 1999, nr 1
916. Skóra A., *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009, LEX
917. Skóra A., *Uwagi do glosy Tadeusza Kiełkowskiego do wyroku NSA z 28 III 2001*, PiP 2003, nr 6
918. Skóra A., *Zakaz reformationis in peius w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Poznań 2017
919. Służewski J., *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1982
920. Smarż J., *Szybkość, prostota i wnikliwość jako determinanty postępowania administracyjnego* [w:] *Determinanty prawa i postępowania administracyjnego oraz sądowoadministracyjnego. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesor Aleksandrze*

Wiktorowskiej, red. J. Jagielski, K. Zalasińska, A. Jakubowski, K. Wojciechowska, Warszawa 2024, Legalis

921. Smarż J., *The extent of administrative courts' review of cases based on challenges to cassation decisions*, „Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego" 2022, t. XVII
922. Smarż J., *Zakres postępowania dowodowego i wyjaśniającego prowadzonego przez organ odwoławczy w świetle znowelizowanego art. 136 k.p.a.*, PPP 2021, nr 1, s. 92).
923. Smarż J., *Zasada dwuinstancyjności postępowania w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, LEX
924. Smoktunowicz E., *Orzecznictwo Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 1994
925. Sobieralski K., *Glosa do wyroku NSA z 29.08.2022 r., I OSK 2034/20*, PiP 2023, nr 11
926. Sobieralski K., *Glosa do wyroku NSA z dnia 28 czerwca 2016 r., II FSK 494/14*, ZNSA 2017, nr 2
927. Sobieralski K., *Glosa do wyroku NSA z dnia 5 października 2007 r., I OSK 1390/06*, OSP 2009, nr 11
928. Sobieralski K., *Glosa do wyroku WSA z dnia 30 września 2010 r., III SA/Wr 258/10*, OSP 2011, nr 12
929. Sobieralski K., *Rozpoznanie sprawy sądowoadministracyjnej*, Wrocław 2019
930. Sobieralski K., *Rozpoznanie przez sąd administracyjny sprzeciwu od decyzji kasacyjnej* [w:] *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, red. A. Matan, Warszawa 2022
931. Sobieralski K., *Uprawnienia samokontrolne organu w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, PiP 2004, nr 1
932. Sobieralski K., *Wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego*, Kraków 2003, LEX
933. Sobieralski K., *Z problematyki postępowania rozpoznawczego przed sądem administracyjnym*, ST 2002, nr 7-8
934. Sobieralski K., *Zasady ogólne postępowania sądowoadministracyjnego a jego funkcje* [w:] *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2012
935. Sobieralski K., *Zagadnienie charakteru prawnego decyzji kasacyjnych a możliwość wykorzystania instytucji wznowienia postępowania administracyjnego*, ST 2000, nr 3

936. Sobotko P., *Glosa do wyroku WSA z dnia 30 kwietnia 2018 r., II SA/Rz 1237/17*, GSP 2019, nr 4
937. Sobotko P., *Glosa do wyroku WSA z dnia 30 kwietnia 2018 r., II SA/Rz 1237/17*, GSP 2019, nr 4
938. Sorysz M., *Terminy w polskim procesie cywilnym*, Warszawa 2007
939. Sotko S., *Instancyjna kontrola rozstrzygnięcia umarzającego postępowanie administracyjne z powodu bezprzedmiotowości w świetle orzecznictwa WSA i NSA – zarys problematyki*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach" 2018, nr 119
940. Sowała M., *Modele postępowania odwoławczego* [w:] *Skarga przeciwkasatoryjna jako środek zwiększania reformatoryjności w orzekaniu sądów karnych odwoławczych* [w:] *Quo vadit processus criminalis? Rzeczywistość i wyzwani*a, red. A. Małolepszy, R. Olszewski, Warszawa 2021, LEX
941. Spławiński P., *Aspekty procesowe odrzucenia skargi przez Naczelny Sąd Administracyjny*, GSP 2000, t. VII
942. *Społeczne poglądy na funkcje prawa*, red. M. Borucka-Arctowa, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1982
943. Stachura B., *Sprzeciw od decyzji kasatoryjnej – wybrane problemy na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Procedury Administracyjne i Podatkowe" 2019, nr 2
944. Stahl M., *Przepisy ogólnego postępowania sądowoadministracyjnego a przepisy szczególne. Czy dekodyfikacja postępowania sądowoadministracyjnego* [w:] *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, red. Z. Kmieciak, W. Chróścielewski, Warszawa 2018
945. Stahl M., *Samorząd terytorialny w orzecznictwie sądowym. Rozbieżności i wątpliwości,* ZNSA 2006, nr 6
946. Stahl M., *Tok instancji i środki prawne w kodeksie postępowania administracyjnego*, PiP 1980, nr 9
947. Stahl M., *Zasady postępowania przed sądami administracyjnymi* [w:] *Państwo w służbie obywateli. Księga Jubileuszowa Jerzego Świątkiewicza*, red. R. Hauser, L. Nawacki, Warszawa 2005
948. Stankiewicz R., *Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego (część II)*, „Prawo i Praktyka" 2017, nr 10

949. Stankiewicz R., *Nowy model środków zaskarżenia po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 r.*, „Studia Iuridica" 2018, t. 78
950. Stankiewicz R., *Propozycje reformy sądownictwa administracyjnego*, „Temidium" 2020, nr 1
951. Stankiewicz R., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 16 marca 2018 r., II GZ 895/17*, OSP 2019, nr 2
952. Starościak J., *O systemie środków prawnych w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1962, nr 3
953. Starzyński P., *Skutki wniesienia skargi bezpośrednio do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego – uwagi krytyczne na tle poglądów judykatury,* SPu 2014, nr 25
954. Stelmaszczyk Ł., *Zasada sprawności (skuteczności) działań administracji w obszarze realizacji publicznych inwestycji infrastrukturalnych* [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, A. Krakała, M. Stahl, Warszawa 2018, LEX
955. Stembrowicz J., *Uwagi o udziale prokuratora w postępowaniu administracyjnym według k.p.a.,* „Palestra" 1961, nr 5-7
956. Strzępek Ł*., Uprawnienia sygnalizacyjne sądu administracyjnego*, ATDP 2006, nr 1
957. Sumera I., *Sprzeciw prokuratora*, „Casus" 2019, nr 95
958. Supernat J., *Odesłania do zasad prakseologicznych w prawie administracyjnym*, Wrocław 1984, 3, 21–27.
959. Surma M., *Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego w aspekcie wybranych zagadnień teoretycznoprawnych*, „Casus" 2002, nr 25
960. Suwaj R., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 14 czerwca 2019 r., I GSK 598/19*, PUG 2020, nr 6
961. Suwaj R., *Glosa do uchwały NSA z 22.06.2020 r., II OPS 5/19*, OwSS 2020, nr 3
962. Suwaj R., *Glosa do wyroku NSA z dnia 22 kwietnia 2008 r., II OSK 1499/06*, ST 2010, nr 1-2
963. Suwaj R., *Glosa do wyroku WSA z dnia 30 listopada 2018 r., V SA/Wa 1780/18*, OwSS 2019, nr 4,
964. Suwaj R., *Glosa do wyroku WSA z dnia 6 kwietnia 2018 r., VII SA/Wa 552/18*, ST 2018, nr 9
965. Suwaj R., *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*, Warszawa 2009, LEX
966. Suwaj R., *Postępowanie dowodowe w świetle przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego*, Ostrołęka 2005

967. Suwaj R., *Sądowa kontrola działań administracji publicznej jako przejaw judycjalizacji postępowania administracyjnego*, SPu 2009, nr 9
968. Suwaj R., *Sądowa ochrona przed bezczynnością administracji publicznej*, Warszawa 2014, LEX
969. Suwaj R., *Glosa do wyroku NSA z dnia 11 października 2016 r., II GSK 712/15,* OwSS 2018, nr 3, s. 132.
970. Swora M., A. Trela, *Z problematyki uiszczania wpisu w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Palestra" 2007, nr 9-10
971. Sychowicz M., *Wielość stron w postępowaniu administracyjnym*, NP 1990, nr 7–9
972. Sygit B., *Kwestie dowodowe w kodeksie postępowania administracyjnego*, ST 1999, nr 7–8
973. Sylwestrzak D., *Udział Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, AUWr 2019, Prawo CCCXXIX, nr 3977
974. *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niszczyporuk, Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004,
975. *System prawa administracyjnego procesowego, t. I. Zagadnienia ogólne.* red. G. Łaszczyca, Warszawa 2017
976. *System prawa administracyjnego procesowego, t. II, cz. 1. Zakres przedmiotowy i podmiotowy postępowania administracyjnego ogólnego*, red. W. Chróścielewski, Warszawa 2018
977. *System prawa administracyjnego procesowego, t. II, cz. 2. Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, red. J.P. Tarno, W. Piątek, Warszawa 2018
978. *System prawa administracyjnego procesowego, t. II, cz. 3. Czynności procesowe w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, Warszawa 2021
979. *System prawa administracyjnego procesowego, t. II, cz. 4. Dynamika postępowania administracyjnego ogólnego,* red. C. Martysz, Warszawa 2021
980. *System prawa administracyjnego procesowego, t. II, cz. 5. Weryfikacja rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, red. B. Adamiak, Warszawa 2019
981. *System prawa administracyjnego, t. 10. Sądowa kontrola administracji publicznej,* red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016
982. *System prawa administracyjnego, t. 4. Wykładnia w prawie administracyjnym*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015

983. *System prawa administracyjnego, t. 9. Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2020
984. *System prawa karnego procesowego. Zasady procesu karnego. Tom III Część 1*, red. P. Wiliński, Warszawa 2014
985. *System prawa procesowego cywilnego, t. 3, Środki zaskarżenia*, red. J. Gudowski, Warszawa 2013
986. *System prawa procesowego cywilnego, t. III. Zaskarżanie orzeczeń sądowych,* red. W. Siedlecki, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1986
987. *System prawa sądownictwa administracyjnego. Tom I. Zagadnienia ogólne*, red. G. Łaszczyca, W. Piątek, Warszawa 2023
988. Szafrańska W., *Zasada jawności w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, R. Pr. 2021, nr 1
989. Szalewska M., *Bezczynność organu, a przewlekłość postępowania administracyjnego – o próbie rozróżnienia pojęć*, ATDP 2013, nr 3
990. Szałęga M., *Weryfikacja decyzji kasacyjnej powodującej przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania w trybach nadzwyczajnych ogólnego postępowania administracyjnego*, AUWr 2023, Prawo CXXXIV, nr 4171
991. Szałkiewicz M., *Glosa do wyroku NSA z dnia 4 stycznia 2013 r., I OSK 1553/11*, ST 2014, nr 5
992. Szczepkowski J., *Konstytucyjność zmian wprowadzonych ustawą z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zakresie merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne*, „Acta Iuris Stetinensis" 2021, nr 4
993. Szelhaus R., *Zażalenie do Sądu Najwyższego na wyrok uchylający orzeczenie i przekazujący sprawę do ponownego rozpoznania*, „Temidium" 2014, nr 2
994. Szewczyk E., M. Szewczyk, *O potrzebie ograniczenia wariantów rozstrzygnięć organu odwoławczego w trybie uproszczonym*, PiP 2016, nr 3
995. Szewczyk E., *Remonstracja w prawie administracyjnym procesowym*, Warszawa 2018
996. Szewczyk M., *Jurysdykcyjne postępowanie administracyjne i rola w nim samorządowych kolegiów odwoławczych*, „Casus" 2002, nr 25
997. Szmalc M., *Legitymacja skargowa strony na tle rozważań nad interesem prawnym w postępowaniu sądowoadministracyjnym* [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003

998. Szmalc M., *Znaczenie kontroli instancyjnej w postępowaniu administracyjnym* [w:] *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego. Warszawa–Dębe, 23–25 września 2002 r.*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003
999. Sztejna P., *Pouczenie o środkach zaskarżenia w decyzji administracyjnej* [w:] *Zmiany administracyjnego prawa proceduralnego z perspektywy praktyki i teorii*, red. P. Kledzik, K. Samulska, P. Suwaj, Gorzów Wielkopolski 2019
1000. Szubiakowski M., *Glosa do wyroku NSA z dnia 21 października 2004 r., FSK 571/04*, OSP 2005, nr 9
1001. Szubiakowski M., Przywrócenie uchybionego terminu, PP 2001, nr 9
1002. Szubiakowski M., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 9 sierpnia 2005 r., II FSK 885/05*, OSP 2006, nr 3
1003. Szustakiewicz P., *Pojęcie interesu prawnego w kodeksie postępowania administracyjnego*, „Prawo i Środowisko" 2013, nr 3
1004. Szwast M., *Granice przekazywania kompetencji referendarzom sądowym w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, ZNSA 2014, nr 4
1005. Szwast M., *Kształtowanie się prawa do sądu w prawie polskim przed uchwaleniem Konstytucji RP z 1997 r.*, „Przegląd Konstytucyjny" 2019, nr 3
1006. Szwast M., M. Szwed, *Nadużycie prawa do sądu w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, ZNSA 2016, nr 6
1007. Szwed M*., Nadmierny formalizm procesowy jako naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, RPEiS 2020, z. 2
1008. Szymańska M., *Wybrane aspekty instytucji przywrócenia terminu w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym*, ZNSA 2020, nr 5
1009. Szymczykiewicz R., *Skarga na wyrok sądu odwoławczego jako nowy środek odwoławczy w polskiej procedurze karnej*, „Studia Prawnicze i Administracyjne" 2016, nr 1
1010. Szymczyk-Urwentowicz M., *Koncepcja nadużycia prawa procesowego a proces karny*, „Probacja" 2022, nr 4
1011. Śladkowska E., *Wydanie decyzji administracyjnej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2013, LEX;
1012. Śladkowska E., *Instytucja zrzeczenia się prawa odwołania w ogólnym postępowaniu administracyjnym (art. 127a k.p.a.)*, „Roczniki Prawa i Administracji" 2020, nr 2

1013. Świątkiewicz J., *Kilka uwag w sprawie reformy sądownictwa administracyjnego* [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, Fundowicz, Lublin 2003
1014. Świderski K., *„Suma pieniężna" w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Casus" 2018, nr 88
1015. Świderski K., *Sygnalizacja uchybień w działalności administracji publicznej*, „Casus" 2020, nr 1-2
1016. Świderski K., *Glosa do wyroku NSA z dnia 5 sierpnia 2003 r., II SA/Po 112/03*, „Casus" 2004, nr 2
1017. Świecki D., *Konstrukcja apelacji jako środka odwoławczego w procesie karnym*, Warszawa 2023, LEX
1018. Świecki D., *Reformatoryjne orzekanie w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania karnego z 2013 roku*, PS 2014, nr 10
1019. Świerz J., *Zasady postępowania dowodowego a gwarancje praw strony w postępowaniu administracyjnym* [w:] *Jednostka wobec władczej ingerencji administracji publicznej, t. 2*, red. E. Wójcicka, Częstochowa 2013
1020. Świtaj K., *Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia*, Warszawa 2014, 33.
1021. Taras W., *Glosa do uchwały NSA z dnia 10 kwietnia 2006 r., I OPS 3/06*, OSP 2006, nr 12
1022. Tarno J.P., *Nadużywanie prawa do skargi kasacyjnej przez organy administracji publicznej* [w:] *Ochrona strony słabszej stosunku prawnego. Księga jubileuszowa ofiarowana Profesorowi Adamowi Zielińskiemu,* red. M. Boratyńska, Warszawa 2016, LEX
1023. Tarno J.P., *Pełnomocnictwo w postępowaniu sądowoadministracyjnym* [w:] *Ius et lex. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Kabata*, red. S. Pikulski, B. Brzeziński, M. Goettel *et al*., Olsztyn 2004
1024. Tarno J.P., *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1987
1025. Tarno J.P., *Status prawny jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym i sądowym*, PiP 2006 nr 2
1026. Tarno J.P., *Suma pieniężna jako środek dyscyplinujący w postępowaniu sądowo-administracyjnym*, Kwartalnik Prawa Podatkowego 2017, nr 2

1027. Tarno J.P., *Uprawnienia decyzyjne organu odwoławczego w świetle znowelizowanego art. 138 k.p.a.* [w:] *Analiza i ocena zmian kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010–2011*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, G. Sibiga, Warszawa 2012
1028. Tarno J.P., *W kwestii zaskarżalności decyzji kasacyjnych do NSA*, PiP 1987, z. 3
1029. Tarno J.P., *Z problematyki administracyjnoprawnego stosunku procesowego*, AUL.FI 1981, nr 3
1030. Terejko E., *Ważność decyzji w postępowaniu administracyjnym*, Annales UMCS 2014, vol. LXI
1031. Tęcza-Paciorek A.M., K. Wróblewski, *Skarga na wyrok sądu odwoławczego*, „Palestra" 2017, nr 9
1032. Tkaczyk E., *Konstytucyjne prawo do sądu jako jedna z najważniejszych gwarancji praw człowieka w państwie demokratycznym. Aspekt teoretyczny*, St.PiA 2017, nr 2
1033. Tomaszewska K., *Zasada jawności w działalności sądów administracyjnych* [w:] *Jawność i jej ograniczenia. Postępowanie sądowe. Tom VIII*, red. G. Szpor, J. Gołaczyński, Warszawa 2015, Legalis
1034. Tomaszewska K., *Znaczenie i zakres ochrony publicznych praw podmiotowych a ochrona interesu jednostki*, „Folia Iuridica Wratislaviensis" 2012, nr 1
1035. Trzcińska D., *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony*, Warszawa 2018, LEX.
1036. Trzciński J., *Sądownictwo administracyjne jako gwarant ochrony wolności i praw jednostki* [w:] *Trzecia władza. Sądy i Trybunały w Polsce*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008
1037. Turski J., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 5 lutego 2014 r., II GSK 9/13*, OSP 2017, nr 3
1038. Turski J., *Legitymacja do wniesienia skargi do sądu administracyjnego w sprawach z zakresu postępowania egzekucyjnego w administracji* [w:] *Ochrona praw jednostki w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, red. T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, Toruń 2018
1039. Turski J., *Uchylenie przez sąd administracyjny decyzji administracyjnej w części obejmującej uzasadnienie lub jego fragmenty*, ZNSA 2017, nr 1
1040. Tybuszewski K., *Zakres uprawnień organu odwoławczego w przypadku zaskarżenia części decyzji organu I instancji*, „Temidium" 2020, nr 3
1041. Tymiński R., *Charakter prawny uchwały w sprawie przyznania albo odmowy przyznania prawa wykonywania zawodu* [w:] *Wykonywanie zawodu lekarza i lekarza dentysty. Aspekty administracyjnoprawne*, Warszawa 2019, LEX

1042. *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, LEX
1043. *Uzasadnienie decyzji stosowania prawa*, red. I. Rzucidło-Grochowska, M. Grochowski, Warszawa 2015
1044. Wajda P., *Instytucja przywrócenia uchybionego terminu w Kodeksie postępowania administracyjnego*, PPP 2010, nr 10
1045. Wajda P., *Instytucja przywrócenia uchybionego terminu w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, PPP 2011, nr 4
1046. Walczak R., *Legitymacja procesowa prokuratora w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2010
1047. Waligórski M., *Podstawy kasacyjne procesu cywilnego w świetle różnicy pomiędzy faktem i prawem*, Lwów 1936
1048. Waligórski M., *Proces cywilny. Dynamika procesu (postępowanie)*, Warszawa 1948
1049. Waligórski M., *Proces cywilny. Funkcja i struktura*, Warszawa 1947
1050. Waligórski M., *Zarys polskiego procesu cywilnego*, Kraków 1952
1051. Waltoś S., P. Hofmański, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2018
1052. Warchoł M., *Pojęcie „nadużycia prawa" w procesie karnym*, „Prokuratura i Prawo" 2007, nr 11
1053. Wardak Z., J. Wyporska-Frankiewicz, *Związanie oceną prawną, wskazaniami co do dalszego postępowania oraz wytycznymi w zakresie wykładni przepisów prawa w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, ZNSA 2020, nr 2
1054. Warzocha E., *Problematyka sprawności postępowania rozpoznawczego w sprawach cywilnych* [w:] *Wokół problematyki cywilnoprocesowej. Studium teoretycznoprawne. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Profesora Kazimierza Korzana*, red. A. Nowak, Katowice 2001
1055. Warzycki M., *O możliwości wydania decyzji kasacyjnej w wyniku rozpoznania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy*, PPP 2022, nr 4
1056. Wasilewski A., *Upływ czasu jako zdarzenie prawne w prawie administracyjnym*, PiP 1966, z. 1
1057. Waśkowski E., *System procesu cywilnego*, Wilno 1932
1058. Wąsek-Wiaderek M., *Wprowadzenie skargi na wyrok kasatoryjny sądu odwoławczego do polskiego postępowania karnego i jej miejsce w systemie środków zaskarżenia* [w:] *Skarga na wyrok kasatoryjny sądu odwoławczego w polskiej procedurze karnej – teoria i praktyka*, red. M. Wąsek-Wiaderek, Warszawa 2021, Legalis

1059. Wąsik D., *Udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym – wybrane zagadnienia praktyczne*, „Przedsiębiorstwo i Prawo" 2019, nr 5
1060. Wegner J., *Glosa do uchwały NSA z 22.06.2020 r., II OPS 5/19*, „Glosa" 2021, nr 1
1061. Wegner J., *Instytucja wstrzymania wykonania decyzji przed sądem administracyjnym – skuteczny środek prawny czy relikt przeszłości? – glosa do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13.11.2022 r., II GPS 2/22*, Glosa 2024, nr 2
1062. Wegner J., *Konstrukcja subsydiarnego stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 2020, nr 6
1063. Wegner J., B. Wróblewski, *Kierunki nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego w świetle ustawy z 7 kwietnia 2017 r.*, „Studia Prawno-Ekonomiczne" 2019, t. CX
1064. Wegner J., M. Wojtuń, Z. Kmieciak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, LEX
1065. Wegner-Kowalska J., *Idea pragmatyzmu w postępowaniu administracyjnym* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego, t. 1*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, LEX
1066. Wegner-Kowalska J., *Instancyjność postępowania administracyjnego w świetle projektu nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Samorządowe kolegia odwoławcze w systemie administracji publicznej*, red. R. Tucholski, J. Jaśkiewicz, A. Mikos-Sitek, Warszawa 2016
1067. Wegner-Kowalska J., *Ochrona interesów faktycznych w postępowaniu administracyjnym* [w:] *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego procesowego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, red. Z. Kmieciak, W. Chróścielewski, Warszawa 2018, LEX
1068. Weitz K., *Nadużycie „prawa" procesowego cywilnego*, PPC 2020, nr 1
1069. Wengerek E., *Zasada kolegialności w postępowaniu cywilnym*, PiP 1959, nr 3
1070. Wiącek M., *Sądownictwo administracyjne w Polsce – założenia konstytucyjne a praktyka*, PiP 2024, nr 9
1071. Wiącek M., *Sądownictwo administracyjne w Polsce z perspektywy art. 6 EKPC*, EPS 2022, nr 10
1072. Widerski P., *Pełnomocnictwo w prawie polskim*, Warszawa 2018, LEX
1073. Wiktorowska A., *Zasada ogólna dwuinstancyjności w postępowaniu administracyjnym (refleksje na marginesie powstania kolegiów odwoławczych przy sejmikach samorządowych)*, ST 1995, nr 6

1074. Wiktorowska A., *Zasada ogólna szybkości postępowania w k.p.a.* [w:] *Studia z prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, red. Z. Czarnik, Z. Niewiadomski, J. Posłuszny, J. Stelmasiak, Przemyśl–Rzeszów 2011
1075. Wilbrandt-Gotowicz M., *Skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Toruń 2005, 18.
1076. Wilbrandt-Gotowicz M., *Sprzeciw od decyzji jako środek zaskarżenia w postępowaniu Sądowoadministracyjnym* [w:] *Efektywna ochrona prawna jednostek - uwarunkowania wyzwania perspektywy*, red. E. Wójcicka, Częstochowa 2018
1077. Wilczyński J., *Glosa do wyroku NSA z dnia 6 września 2016 r., I OSK 1260/16*, ZNSA 2018, nr 4
1078. Wilczyński J., *Sądowoadministracyjne postępowania szczególne*, Poznań 2022 [rozprawa doktorska niepublikowana]
1079. Wilczyński J., *Postępowanie ze sprzeciwu od decyzji kasacyjnej jako szczególne postępowanie sądowoadministracyjne. Zakres sądowej kontroli legalności decyzji kasacyjnych* [w:] *Aktualne problemy sądowej kontroli administracji,* red. W. Piątek, Warszawa 2019
1080. Wiliński P., *Nadużycie uprawnień przez prokuratora i sędziego w procesie karnym*, Warszawa 2023, LEX.
1081. Wilk J.A., K. Z. Wilk, *Formalne przesłanki dopuszczalności skargi sądowej wniesionej na decyzję organu podatkowego*, „Annales UMCS" 2016, vol. 1
1082. Wiśniewski T., *Przebieg procesu cywilnego*, Warszawa 2013
1083. Wiśniewski Z., *Uchybienie terminu przez pełnomocnika a prawo reprezentowanej strony do sądu. Wybrane problemy orzecznicze*, PS 2010, nr 3
1084. Wojciechowska K., *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, Warszawa 2019, Legalis
1085. Wojciechowska K., *Sprzeciw od decyzji kasacyjnej jako narzędzie walki z przewlekłością postępowania administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, LEX
1086. Wojciechowski B., *Teoretycznoprawne założenia roli zasad prawnych w procesie stosowania prawa*, ZNSA 2021, nr 3–4
1087. Wolanin M., *Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021, Legalis.

1088. Wołyniak-Jaworska M., *Uprawnienia sygnalizacyjne sądu administracyjnego jako instrument zwalczania nieprawidłowości w funkcjonowaniu administracji publicznej*, „Studia Administracji i Bezpieczeństwa" 2022, nr 13
1089. Woś T. *Zbieg drogi administracyjnego postępowania nadzwyczajnego i drogi kontroli sądowej*, KSP 1984, r. VII
1090. Woś T., *„Nowa" regulacja postępowania sądowoadministracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego - odstępstwa od modelu pozostały, cz. II*, ST 2007, nr 3, s. 35
1091. Woś T., *Czy dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne realizuje konstytucyjną zasadę prawa do sądu?* [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003
1092. Woś T., *Glosa do uchwały NSA z dnia 19 maja 2003 r., OPS 1/03*, ST 2004, nr 12, s. 79
1093. Woś T., *Glosa do uchwały SN z 1983 r., sygn. akt: III AZP 7/82*, OSP 1984, z. 10
1094. Woś T., J. Zimmermann, *Glosa do uchwały SN z 23.09.1986 r., III AZP 11/86*, PiP 1989, z. 8
1095. Woś T., J.G. Firlus, *Reguły eliminowania dwutorowości kontroli ostatecznych decyzji administracyjnych – krytyczna analiza wyroku NSA z 9.10.2013 r., II FSK 2497/13*, PPP 2016, nr 5
1096. Woś T., J.G. Firlus, *Sprzeciw od decyzji kasacyjnej organu odwoławczego wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.*, PPP 2017, nr 6
1097. Woś T., *Pojęcie „sprawy" w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego*, AUWr 1990, Prawo CLXVIII
1098. Woś T., *Prawomocność orzeczeń sądu administracyjnego*, PPP 2007, nr 5
1099. Woś T., *Reforma sądownictwa administracyjnego- projekty dalekie od ideału*, PiP 2001, nr 7
1100. Woś T., *Status procesowy gminy i jej organów w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, PPP 2014, nr 4
1101. Woś T., *Termin, warunek i zlecenie w prawie administracyjnym*, PiP 1994, nr 6
1102. Woś T., *Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej w tzw. spec-ustawie drogowej – aspekty proceduralne*, PPP 2009, nr 11
1103. Woś T., *Związki postępowania administracyjnego i sądowo-administracyjnego*, Warszawa-Kraków 1989

1104. Wójcicka E., *Prawo do sądu w sprawach sporów jednostki z administracją publiczną* [w:] *Sądowa kontrola administracji publicznej w Europie*, red. E. Wójcicka, Warszawa 2017, LEX
1105. Wójcicka E., *Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między sądami administracyjnymi a sądami powszechnymi – od Trybunału Kompetencyjnego do współczesności*, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania" 2016, t. 9
1106. Wójcicka E., *Sprzeciw od postanowień i zarządzeń referendarza sądowego* [w:] Chamerska, E. Wójcicka, *Status prawny referendarza sądowego w sądownictwie administracyjnym*, Warszawa 2020, Legalis
1107. Wójcicka E., *Zakaz nadużycia praw procesowych jako element rzetelnego postępowania sądowoadministracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, LEX
1108. Wójcicka E., *Zmiana stanu prawnego w toku postępowania administracyjnego a rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy przez organ odwoławczy* [w:] *Ochrona praw jednostki w postępowaniu administracyjnym i podatkowym*, red. S. Fundowicz, P. Możyłowski, T. Stanisławski, Radom 2018
1109. Wójcicka E., *Źródła standardów prawnych* [w:] *Sądowa kontrola administracji publicznej w Europie*, red. E. Wójcicka, LEX
1110. Wronkowska S., M. Zieliński, *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych*, Warszawa 1993
1111. Wronkowska S., M. Zieliński, Z. Ziembiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974
1112. Wróbel A., *Glosa do trzech wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 października 1998 r. (sygn. akt K 36/97) – konstytucyjna wyłączność sądu, z dnia 16 marca 1999 r. (sygn. akt SK 19/98) – prawo do sądu, z dnia 8 grudnia 1998 r. (sygn. akt K 41/97) – dwuinstancyjność postępowania sądowego*, „Przegląd Sejmowy" 2000, nr 1
1113. Wróbel A., *Kilka uwag o konstytucyjnej koncepcji Naczelnego Sądu Administracyjnego* [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, Fundowicz, Lublin 2003
1114. Wróbel A., W. Taras, K. Chorąży, *Postępowanie administracyjne i postępowanie egzekucyjne w administracji*, Kraków 2002
1115. Wróblewski A.N., *Spory interpretacyjne wokół art. 200 § 2 k.p.a.*, PiP 1983, z. 10
1116. Wróblewski J., *Prawo obowiązujące a „ogólne zasady prawa"*, ZNUŁ. Nauki Humanistyczno-Społeczne 1965, nr 42

1117. Wróblewski J., *Przepisy odsyłające*, ZNUŁ „Nauki Humanistyczne" 1964, seria I, z. 35
1118. Wróblewski J., *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988
1119. Wróblewski J., *Skuteczność prawa i problemy jej badania*, SP 1980, nr 1–2
1120. Wróblewski J., *Wartości a decyzja sądowa*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1973
1121. Wróblewski J., *Wstęp do prawoznawstwa*, Łódź 1984
1122. Wróblewski J., *Zagadnienie teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959
1123. Wróblewski J., *Zwroty stosunkowe – wypowiedzi o zgodności z normą*, ZNUŁ 1969, Nauki Humanistyczno-Społeczne, seria I, Prawo, z. 62
1124. *Wstęp do systemu prawa procesowego cywilnego*, red. J. Jodłowski, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1974
1125. Wszołek M., *Zdolność procesowa w postępowaniach sądowoadministracyjnych ze skarg na akty nadzoru oraz zarządzenia i uchwały*, ST 2021, nr 3
1126. Wszołek P., *O metodach badawczych stosowanych w nauce prawa administracyjnego dla poznania prawa jako wypowiedzi normatywnej*, PPP 2011, nr 7-8
1127. Wszołek P., *O zasadzie falsa demonstratio non nocet w prawie administracyjnym* [w:] *Fenomen prawa administracyjnego*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019
1128. Wundziński K., *Glosa do postanowienia NSA z 16.02.2021 r., II OSK 246/21*, OSP 2023, nr 9
1129. *Wybrane problemy administracji w świetle standardów europejskich*, oprac. T. Jasudowicz, Toruń 2019
1130. Wyporska-Frankiewicz J., A. Mączyński, *Sąd administracyjny jako sąd konstytucyjny*, ZNSA 2021, nr 1-2
1131. Wyporska-Frankiewicz J., W. Kulig-Wyporska, *Profesjonalny pełnomocnik w ogólnym postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym*, „Palestra" 2015, nr 7-8
1132. Wyporska-Frankiewicz J., *Zasada dwuinstancyjności postępowania administracyjnego a zasada dwuinstancyjności postępowania sądowoadministracyjnego* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie KPA*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010
1133. Wyrzykowski M., *Sądownictwo administracyjne w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1983
1134. Wysocka K., *Kompetencje orzecznicze sądów administracyjnych a realizacja funkcji ochronnej praw jednostki w postępowaniu*, RPEiS 2017, z. 1, s. 145-157
1135. Wyszomirski Ł., *Sądowa kontrola innych niż decyzje i postanowienia aktów i czynności z zakresu administracji publicznej*, Warszawa 2018

1136. Wyszomirski Ł., *Moc wiążąca decyzji administracyjnej w postępowaniu cywilnym*, PPP 2013, nr 11
1137. Zaborniak P., L. Żukowski, *Glosa do postanowienia NSA z dnia 15 grudnia 2004 r., OZ 795/04*, OSP 2006, nr 4
1138. Zalewski D., *Ochrona praw podatnika w kontroli podatkowej*, Warszawa 2021
1139. Zaręba-Teterycz B., *Decyzja kasacyjna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, PPP 2018, nr 11
1140. Zdyb M., *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne*, Lublin 1991
1141. Zembrzuski T., *Dokąd zmierza apelacja w postępowaniu cywilnym*, PS 2019, nr 7–8
1142. Zembrzuski T., *Dopuszczalność środków zaskarżenia w postępowaniu cywilnym*, PPC 2022, nr 3
1143. Zembrzuski T., *Formalizm procesowy a skutki wadliwego oznaczenia pisma procesowego spełniającego wymagania środka zaskarżenia*, PS 2018, nr 1
1144. Zembrzuski T., *Nieważność postępowania w procesie cywilnym,* Warszawa 2017
1145. Zembrzuski T., *Przeciwdziałanie i zwalczanie epidemii COVID-19 w postępowaniu cywilnym, czyli pożegnanie z kolegialnością orzekania*, PPC 2022, nr 1
1146. Zielińska K.B., *Prawo do sądu w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2009 [rozprawa doktorska niepublikowana].
1147. Zieliński A., *Konstytucyjny standard instancyjności postępowania sądowego*, PiP 2005, nr 11
1148. Zieliński A., *Pojęcie strony w postępowaniu przed NSA* [w:] *Proces i prawo. Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Jerzego Jodłowskiego*, red. E. Łętowska, Ossolineum 1989
1149. Zieliński A., *Postępowanie przed NSA w świetle „prawa do sprawiedliwego procesu sądowego*", PiP 1992, nr 7
1150. Zieliński A., *Prawo do sądu a struktura sądownictwa*, PiP 2003, nr 4
1151. Zieliński A., *Zasada formalizmu procesowego w nowelizacjach Kodeksu postępowania cywilnego. Zagadnienia wybrane* [w:] *Ewolucja polskiego postępowania cywilnego wobec przemian politycznych, społecznych i gospodarczych*, red. H. Dolecki, K. Flaga-Gieruszyńska, Warszawa 2009
1152. Zieliński A., *Wokół reformy polskiego sądownictwa*, PiP 2009, nr 2
1153. Zieliński M., *Wybrane zagadnienia wykładni prawa*, PiP 2009, nr 6
1154. Ziembiński Z., *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, PiP 1987, z. 12

1155. Ziembiński Z., *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa–Poznań 1983
1156. Ziembiński Z., *Wartości konstytucyjne*, Warszawa 1993
1157. Ziembiński Z., *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990
1158. Ziemski K., *Rola i miejsce reguł kolizyjnych w procesie dekodowania tekstu prawnego,* RPEiS 1978, z. 2
1159. Zimmermann J., *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986
1160. Zimmermann J., *Aksjologia administracyjnego toku instancji* [w:] *Samorządowe kolegia odwoławcze jako gwarant prawa do dobrej administracji*, red. K. Sieniawska, Warszawa 2009
1161. Zimmermann J., *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, LEX
1162. Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013,
1163. Zimmermann J., *Aksjomaty sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2020, LEX
1164. Zimmermann J., *Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 sierpnia 2022 r., II GSK 1396/22*, OSP 2023, nr 9
1165. Zimmermann J., *Glosa do postanowienia NSA z dnia 19 sierpnia 2004 r., OZ 340/04*, OSP 2005, nr 4
1166. Zimmermann J., *Glosa do wyroku NSA z dnia 2 lutego 1996 r., IV SA 846/95*, OSP 1997, nr 4, poz. 83
1167. Zimmermann J., *Glosa do wyroku NSA z dnia 26 czerwca 1997 r., II SA/Wr 854/96*, OSP 1998, nr 6
1168. Zimmermann J., *Glosa do wyroku NSA z 22 maja 1991 r., IV SA 349/91*, OSP 1992, nr 10
1169. Zimmermann J., *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 2017, nr 8
1170. Zimmermann J., *Konstrukcja interesu prawnego w sferze działań Naczelnego Sądu Administracyjnego* [w:] *Gospodarka, Administracja, Samorząd*, red. H. Olszewski, B. Popowska, Poznań 1997
1171. Zimmermann J., *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Warszawa 1981
1172. Zimmermann J., *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996
1173. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, 394–396).
1174. Zimmermann J., *Prawo do sądu w prawie administracyjnym*, RPEiS 2006, z. 2,
1175. Zimmermann J., *Problem „beneficium novorum" w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1987, nr 5

1176. Zimmermann J., *Wprowadzenie* [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015
1177. Zimmermann J., *Z problematyki reformy sądownictwa administracyjnego* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001
1178. Zimmermann J., *Zakaz reformationis in peius w postępowaniu administracyjnym i sądowo-administracyjnym* [w:] *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego,* Toruń 1999
1179. Zimmermann J., *Znaczenie uzasadnienia rozstrzygnięcia organu administracji publicznej dla orzecznictwa sądowoadministracyjnego*, ZNSA 2010, nr 5–6
1180. Zimmermann J., *Czy schyłek odwołania administracyjnego?*, GSP 2020, nr 2
1181. Zimmermann J., *Wokół pojmowania antywartości w prawie administracyjnym* [w:] *Antywartości w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2016
1182. Zimmermann M., *Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w kodeksie postępowania administracyjnego* [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki*, Warszawa–Wrocław 1967
1183. Ziółkowska A., *Decyzja kasacyjna powodująca przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji (art. 138 § 2 k.p.a. i art. 138 § 2a k.p.a.) w nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku* [w:] *Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku*, red. A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska, Katowice 2017
1184. Ziółkowska A., *Kategorie temporalne w postępowaniu sądowoadministracyjnym* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego. Tom 2*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, LEX
1185. Ziółkowska A., *Postępowanie międzyinstancyjne w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Katowice 2019
1186. Ziółkowska A., *Zmiana i uchylenie decyzji ostatecznej na podstawie art. 154 i 155 k.p.a. — ewolucja poglądów w doktrynie i judykaturze* [w:] *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie KPA*, red. J. Niczyporuk, Lublin 2010
1187. Ziółkowski D., *Instancyjność postępowania sądowoadministracyjnego w świetle standardu konstytucyjnego i europejskiego*, Warszawa 2025;

1188. Zwierz M., *Zakaz ne bis in idem w prawie administracyjnym*, Warszawa 2019 [praca doktorska niepublikowana]
1189. Zwolak S., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 31 sierpnia 2017 r., II OSK 3025/15*, „Studia Prawnicze Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego" 2018, nr 1
1190. Żbikowska M., *Status ontologiczny zasad procesu karnego*, PiP 2016, nr 3
1191. Żukowski L., *Glosa do wyroku NSA z dnia 7 stycznia 1999 r., II SA/Gd 1353/98*, OSP 2000, nr 5
1192. Żukowski L., *Instytucje kontroli rozstrzygnięć w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1985
1193. Żukowski L., *Kodeks postępowania administracyjnego. Ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Komentarz*, Warszawa 1999, LEX
1194. Żukowski L., *Społeczna skuteczność prawa administracyjnego (zarys koncepcji)*, PiP 2017, nr 5
1195. Żyznowski T., *Skarga na decyzje administracyjne w świetle przepisów ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, OMT 1980, nr 6

Wykaz orzecznictwa

WYROKI TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI

1. Wyrok TS z 11.06.1987 r., 14/86, Pretore do Salo v. Osoby Nieznane, LEX nr 129533

WYROKI EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU PRAW CZŁOWIEKA

1. Wyrok ETPC z 16.07.1971 r., 2614/65, Ringeisen v. Austria, LEX nr 80791
2. Wyrok ETPC z 28.06.1978 r., 6232/73, König v. Niemcy, LEX nr 80802
3. Wyrok ETPC z 24.06.1993 r., 14518/89, Schuler-Zgraggen v. Szwajcaria, LEX nr 80579
4. Wyrok ETPC z 9.06.1998 r., 22678/93, Incal v. Turcja, LEX nr 78974
5. Wyrok ETPC z 12.11.2002 r., 28394/95, Döry v. Szwecja, LEX nr 75140
6. Wyrok ETPC z 21.09.2004 r., 42049/98, Związek Nauczycielstwa Polskiego v. Polska, LEX nr 122910
7. Wyrok ETPC z 24.03.2005 r., 44626/98, Kiurkchian v. Bułgaria, LEX nr 149037
8. Wyrok ETPC z 9.06.2009 r., 62506/00, Kamecki i Inni v. Polska, LEX nr 531001
9. Wyrok ETPC z 4.10.2011 r., 9834/08, Mularz v. Polska, LEX nr 951073
10. Wyrok ETPC z 2.12.2014 r., 53339/09, Siermiński v. Polska, LEX nr 1548282

11. Wyrok ETPC z 9.06.2016 r., 44164/14, Madaus v. Niemcy, LEX nr 2051149
12. Wyrok ETPC z 13.03.2018 r., 32303/13, Mirovni Inštitut v. Słowenia, LEX nr 2456380

UCHWAŁY TRYBUNAŁY KONSTYTUCYJNEGO

1. Uchwała TK z 25.01.1995 r., W 14/94, OTK 1995, nr 1, poz. 19

WYROKI TRYBUNAŁY KONSTYTUCYJNEGO

1. Wyrok TK z 9.06.1998 r., K 28/97, OTK 1998, nr 4, poz. 50
2. Wyrok TK z 8.12.1998 r., K 41/97, OTK 1998, nr 7, poz. 117
3. Wyrok TK z 25.02.1999 r., K 23/98, OTK 1999, nr 2, poz. 25
4. Wyrok TK z 16.03.1999 r., SK 19/98, OTK 1999, nr 3, poz. 36
5. Wyrok TK z 14.06.1999 r., K 11/98, OTK 1999, nr 5, poz. 97
6. Wyrok TK z 10.05.2000 r., K 21/99, OTK 2000, nr 4, poz. 109
7. Wyrok TK z 10.07.2000 r., SK 12/99, OTK 2000, nr 5, poz. 143
8. Wyrok TK z 15.11.2000 r., P 12/99, OTK 2000, nr 7, poz. 260
9. Wyrok TK z 12.03.2002 r., P 9/01, OTK-A 2002, nr 2, poz. 14
10. Wyrok TK z 13.05.2002 r., SK 32/01, OTK-A 2002, nr 3, poz. 31
11. Wyrok TK z 12.06.2002 r., P 13/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 42
12. Wyrok TK z 4.07.2002 r., P 12/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 50
13. Wyrok TK z 24.02.2003 r., K 28/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 13
14. Wyrok TK z 12.05.2003 r., SK 38/02, OTK-A 2003, nr 5, poz. 38
15. Wyrok TK z 13.11.2003 r., K 51/02, OTK-A 2003, nr 8, poz. 86
16. Wyrok TK z 13.01.2004 r., SK 10/03, OTK-A 2004, nr 1, poz. 2
17. Wyrok TK z 18.05.2004 r., SK 38/03, OTK-A 2004, nr 5, poz. 45
18. Wyrok TK z 28.07.2004 r., P 2/04, OTK-A 2004, nr 7, poz. 72
19. Wyrok TK z 11.01.2005 r., SK 60/03, OTK-A 2005, nr 1, poz. 2
20. Wyrok TK z 14.03.2005 r., K 35/04, OTK-A 2005, nr 3, poz. 23
21. Wyrok TK z 31.03.2005 r., SK 26/02, OTK-A 2005, nr 3, poz. 29
22. Wyrok TK z 18.04.2005 r., SK 6/05, OTK-A 2005, nr 4, poz. 36
23. Wyrok TK z 13.12.2005 r., SK 53/04, OTK-A 2005, nr 11, poz. 134
24. Wyrok TK z 14.12.2005 r., SK 22/05, OTK-A 2005, nr 11, poz. 135
25. Wyrok TK z 16.01.2006 r., SK 30/05, OTK-A 2006, nr 1, poz. 2
26. Wyrok TK z 7.03.2006 r., SK 11/05, OTK-A 2006, nr 3, poz. 27
27. Wyrok TK z 14.06.2006 r., K 53/05, OTK-A 2006, nr 6, poz. 66

28. Wyrok TK z 20.09.2006 r., SK 63/05, OTK 2006, nr 8, poz. 108
29. Wyrok TK z 4.12.2006 r., P 35/05, OTK-A 2006, nr 11, poz. 167
30. Wyrok TK z 30.05.2007 r., SK 68/06, OTK-A 2007, nr 6, poz. 53
31. Wyrok TK z 24.10.2007 r., SK 7/06, OTK-A 2007, nr 9, poz. 108
32. Wyrok TK z 14.11.2007 r., SK 16/05, OTK-A 2007, nr 10, poz. 124
33. Wyrok TK z 18.12.2007 r., SK 54/05, OTK-A 2007, nr 11, poz. 158
34. Wyrok TK z 26.02.2008 r., SK 89/06, OTK-A 2008, nr 1, poz. 7
35. Wyrok TK z 4.03.2008 r., SK 3/07, OTK-A 2008, nr 2, poz. 25
36. Wyrok TK z 20.05.2008 r., P 18/07, OTK-A 2008, nr 4, poz. 61
37. Wyrok TK z 27.05.2008 r., SK 57/06, OTK 2008, nr 4 poz. 63
38. Wyrok TK z 24.06.2008 r., P 8/07, OTK-A 2008, nr 5, poz. 84
39. Wyrok TK z 1.07.2008 r., SK 40/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 101
40. Wyrok TK z 21.10.2008 r., SK 51/04, OTK-A 2008, nr 8, poz. 140
41. Wyrok TK z 1.12.2008 r., P 54/07, OTK-A 2008, nr 10, poz. 171
42. Wyrok TK z 15.12.2008 r., P 57/07, OTK-A 2008, nr 10, poz. 178
43. Wyrok TK z 18.02.2009 r., Kp 3/08, OTK-A 2009, nr 2, poz. 9
44. Wyrok TK z 21.07.2009 r., K 7/09, OTK-A 2009, nr 7, poz. 113
45. Wyrok TK z 29.10.2009 r., K 32/08, OTK-A 2009, nr 9, poz. 139
46. Wyrok TK z 20.10.2010 r., P 37/09, OTK-A 2010, nr 8, poz. 79
47. Wyrok TK z 4.11.2010 r., K 19/06, OTK-A 2010, nr 9, poz. 96
48. Wyrok TK z 12.07.2011 r., SK 49/08, OTK-A 2011, nr 6, poz. 55
49. Wyrok TK z 16.11.2011 r., SK 45/09, OTK-A 2011, nr 9, poz. 97
50. Wyrok TK z 6.12.2011 r., SK 3/11, OTK-A 2011, nr 10, poz. 113
51. Wyrok TK z 12.04.2012 r., SK 21/11, OTK-A 2012, nr 4, poz. 38
52. Wyrok TK z 18.07.2012 r., K 14/12, OTK 2012, nr 7, poz. 82
53. Wyrok TK z 30.10.2012 r., SK 20/11, OTK-A 2012, nr 9, poz. 110
54. Wyrok TK z 30.10.2012 r., SK 8/12, OTK-A 2012, nr 9, poz. 111
55. Wyrok TK z 14.05.2013 r., P 27/12, OTK-A 2013, nr 4, poz. 41
56. Wyrok TK z 25.07.2013 r., SK 61/12, OTK-A 2013, nr 6, poz. 84
57. Wyrok TK z 22.10.2013 r., SK 14/11, OTK-A 2013, nr 7, poz. 101
58. Wyrok TK z 22.10.2013 r., SK 14/13, OTK-A 2013, nr 7, poz. 100
59. Wyrok TK z 25.03.2014 r., SK 25/13, OTK-A 2014, nr 3, poz. 33
60. Wyrok TK z 13.01.2015 r., SK 34/12, OTK-A 2015, nr 1, poz. 1
61. Wyrok TK z 27.10.2015 r., K 5/14, OTK-A 2015, nr 9, poz. 150

62. Wyrok TK z 11.05.2016 r., SK 16/14, OTK-A 2016, poz. 21

ORZECZENIA TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

1. Orzeczenie TK z 25.02.1992 r., K 3/91, OTK 1992, nr 1, poz. 1
2. Orzeczenie TK z 25.02.1992 r., K 4/91, OTK 1992, nr 1, poz. 2
3. Orzeczenie TK z 27.06.1995 r., K 4/94, OTK 1995, nr 1, poz. 16
4. Orzeczenie TK z 3.12.1996 r., K 25/95, OTK 1996, nr 6, poz. 52

POSTANOWIENIA TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

1. Postanowienie TK z 28.05.2003 r., SK 33/02, OTK-A 2003, nr 5, poz. 47
2. Postanowienie TK z 21.03.2005 r., P 11/04, OTK-A 2005, nr 3, poz. 32
3. Postanowienie TK z 3.04.2006 r., Ts 209/05, OTK-B 2006, nr 5, poz. 227
4. Postanowienie TK z 25.04.2006 r., Ts 206/05, OTK-B 2006, nr 5, poz. 223

UCHWAŁY SĄDU NAJWYŻSZEGO

1. Uchwała Składu Siedmiu Sędziów SN z 19.01.1983 r., III AZP 7/82, OSNC 1983, nr 9, poz. 127
2. Uchwała Składu Trzech Sędziów SN z 22.10.1984 r., III AZP 5/84, OSNC 1985, nr 7, poz. 86
3. Uchwała Składu Siedmiu Sędziów SN z 25.10.1984 r., III AZP 9/83, OSNC 1985, nr 5-6, poz. 63
4. Uchwała Całej Izby SN – Izba Cywilna i Administracyjna z 21.12.1993 r. z 15.12.1984 r., III AZP 1/84, OSNC 1985, nr 10, poz. 144.
5. Uchwała Składu Siedmiu Sędziów SN z 21.12.1993 r., III AZP 20/93, LEX nr 1633188
6. Uchwała Składu Siedmiu Sędziów SN z 30.12.1993 r., III CZP 146/93, OSNC 1994, nr 5, poz. 94
7. Uchwała Składu Pięciu Sędziów SN z 1.12.1994 r., III AZP 8/94, OSNP 1995, nr 7, poz. 82
8. Uchwała Składu Trzech Sędziów SN z 9.01.1996 r., III CZP 152/95, OSNC 1996, nr 4, poz. 52
9. Uchwała Składu Siedmiu Sędziów SN z 16.01.1997 r., III ZP 5/96, OSNP 1997, nr 15, poz. 262
10. Uchwała Składu Siedmiu Sędziów SN z 31.01.2008 r., III CZP 49/07, OSNC 2008, nr 6, poz. 55

11. Uchwała Składu Siedmiu Sędziów SN z 13.02.2008 r., III SPZP 2/07, OSNP 2009, nr 5–6, poz. 85.
12. Uchwała Składu Trzech Sędziów SN z 24.05.2017 r., III CZP 2/17, OSNC 2018, nr 2, poz. 16
13. Uchwała Składu Siedmiu Sędziów SN z 25.01.2018 r., I KZP 13/16, KZS 2018, nr 3, poz. 3
14. Uchwała Składu Siedmiu Sędziów SN z 25.01.2018 r., I KZP 13/17, OSNKW 2018, nr 3, poz. 23
15. Uchwała Składu Siedmiu Sędziów SN z 26.04.2023 r., III PZP 6/22, OSNP 2023, nr 10, poz. 104

WYROKI SĄDU NAJWYŻSZEGO

1. Wyrok SN z 11.06.1996 r., III ARN 20/96, OSNP 1996, nr 22, poz. 330
2. Wyrok SN z 14.02.2018 r., IV KS 10/17, LEX nr 2449790.
3. Wyrok SN z 14.11.2018 r., IV KS 19/18, LEX nr 2585985
4. Wyrok SN z 21.09.2021 r., I NSNc 59/20, LEX nr 3228668.
5. Wyrok SN z 22.04.1999 r., II UKN 589/98, OSNP 2000, nr 12, poz. 484
6. Wyrok SN z 23.01.2018 r., III KS 11/17, LEX nr 2435630
7. Wyrok SN z 24.01.2018 r., II KS 2/18, LEX nr 2434439
8. Wyrok SN z 7.06.2001 r., III RN 104/00, OSNP 2002, nr 1, poz. 4
9. Wyrok SN z 9.06.1999 r., III RN 7/99, OSNP 2000, nr 9, poz. 338

POSTANOWIENIA SĄDU NAJWYŻSZEGO

1. Postanowienie SN z 11.05.2018 r., II CZ 21/18, LEX nr 2487619
2. Postanowienie SN z 11.05.2022 r., III CZ 161/22, LEX nr 3385751
3. Postanowienie SN z 12.01.1974 r., II KZ 6/74, OSNKW 1974, nr 4, poz. 76
4. Postanowienie SN z 14.11.2002 r., III RN 73/02, LEX nr 577491
5. Postanowienie SN z 15.06.2022 r., III CZ 191/22, LEX nr 3451938
6. Postanowienie SN z 15.10.2015 r., I UZ 9/15, LEX nr 2122380
7. Postanowienie SN z 16.05.2013 r., IV CZ 38/13, LEX nr 1365744
8. Postanowienie SN z 16.10.2001 r., V CZ 193/01, LEX nr 121487
9. Postanowienie SN z 16.11.2017 r., V CZ 77/17, LEX nr 2447355
10. Postanowienie SN z 17.01.2013 r., III CZ 2/13, LEX nr 1298101
11. Postanowienie SN z 17.03.2022 r., III CZ 78/22, LEX nr 3411264

12. Postanowienie SN z 17.04.2013 r., V CZ 122/12, LEX nr 1341725
13. Postanowienie SN z 17.11.2021 r., V CZ 58/21, LEX nr 3314716
14. Postanowienie SN z 18.04.2013 r., III CZP 15/13, LEX nr 1324306
15. Postanowienie SN z 18.07.2019 r., III CZ 17/19, LEX nr 2697211
16. Postanowienie SN z 20.09.2022 r., III CZ 246/22, LEX nr 3483643
17. Postanowienie SN z 21.04.2022 r., I KS 9/22, LEX nr 3431015
18. Postanowienie SN z 21.05.2002 r., III CKN 948/00, OSNC 2003, nr 5, poz. 68
19. Postanowienie SN z 24.01.2019 r., II KS 11/18, LEX nr 2620232
20. Postanowienie SN z 24.02.2022 r., III CZ 52/22, LEX nr 3359201
21. Postanowienie SN z 24.06.2024 r., I CSK 845/24, LEX nr 3728408
22. Postanowienie SN z 26.11.2012 r., III SZ 3/12, LEX nr 1232797
23. Postanowienie SN z 27.07.2021 r., IV CZ 23/21, LEX nr 3327272
24. Postanowienie SN z 28.11.2012 r., III CZ 77/12, OSNC 2013, nr 4, poz. 54
25. Postanowienie SN z 3.09.1997 r., III RN 38/97, LEX nr 688656
26. Postanowienie SN z 30.11.2022 r., I KS 34/22, LEX nr 3451429
27. Postanowienie SN z 5.04.2018 r., II KS 5/18, LEX nr 2488058
28. Postanowienie SN z 5.12.2012 r., I CZ 177/12, LEX nr 1284707
29. Postanowienie SN z 7.02.2018 r., V CZ 98/17, LEX nr 2558271
30. Postanowienie SN z 7.03.2013 r., II CZ 193/12, LEX nr 1314408
31. Postanowienie SN z 7.11.2012 r., IV CZ 147/12, OSNC 2013, nr 3, poz. 41
32. Postanowienie SN z 9.11.2001 r., III RN 189/01, OSNP 2002, nr 8, poz. 177

WYROKI NAJWYŻSZEGO TRYBUNAŁU ADMINISTRACYJNEGO

1. Wyrok NTA z 18.11.1926 r., rej. 985/24, *Orzecznictwo Najwyższego Trybunału Administracyjnego za lata 1922–1929*, oprac. T. Sikorski, Warszawa 1930

UCHWAŁY NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

1. Uchwała Składu Pięciu Sędziów NSA z 25.09.1995 r., VI SA 13/95, ONSA 1995, nr 4, poz. 154
2. Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z 4.05.1998 r., FPS 2/98, ONSA 1998, nr 3, poz. 79
3. Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z 12.11.1998 r., OPS 6/98, ONSA 1999, nr 1, poz. 3

4. Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z 5.07.1999 r., OPS 16/98, ONSA 1999, nr 4, poz. 119
5. Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z 20.03.2000 r., OPS 16/99, ONSA 2000, nr 3, poz. 94
6. Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z 19.05.2003 r., OPS 1/03, ONSA 2003, nr 4, poz. 115
7. Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z 11.04.2005 r., OPS 1/04, ONSAiWSA 2005, nr 4, poz. 62
8. Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z 12.12.2005 r., II OPS 4/05, ONSAiWSA 2006, nr 2, poz. 37)
9. Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z 16.04.2007 r., I GPS 1/07, ONSAiWSA 2007, nr 4, poz. 77;
10. Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z 7.04.2008 r., II FPS 1/08, ONSAiWSA 2008, nr 3, poz. 42
11. Uchwała Pełnego Składu NSA z 26.10.2009 r., I OPS 10/09, ONSAiWSA 2010, nr 1, poz. 1
12. Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z 3.11.2009 r., II GPS 3/09, ONSAiWSA 2010, nr 1, poz. 2
13. Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z 5.12.2011 r., II OPS 1/11, ONSAiWSA 2012, nr 2, poz. 17
14. Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z 18.12.2013 r., I OPS 13/13, ONSAiWSA 2014, nr 3, poz. 39
15. Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z 16.02.2016 r., I OPS 2/15, ONSAiWSA 2016, nr 4, poz. 54
16. Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z 22.06.2020 r., II OPS 5/19, ONSAiWSA 2020, nr 6, poz. 79
17. Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z 30.11.2020 r., II OPS 6/19, ONSAiWSA 2021, nr 3, poz. 35
18. Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z 6.12.2021 r., I FPS 2/21, ONSAiWSA 2022, nr 1, poz. 2
19. Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z 7.03.2022 r., II OPS 1/21, ONSAiWSA 2022, nr 3, poz. 34
20. Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z 30.06.2022 r., I OPS 1/22, ONSAiWSA 2022, nr 5, poz. 64

21. Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z 3.07.2023 r., II GPS 3/22, ONSAiWSA 2023, nr 6, poz. 82
22. Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z 10.04.2024 r., I OPS 1/23, LEX nr 3703357
23. Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z 16.04.2024 r., III OPS 1/23, ONSAiWSA 2024, nr 4, poz. 41

WYROKI NSA

1. Wyrok NSA z 11.06.1981 r., SA 820/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 57
2. Wyrok NSA z 20.07.1981 r., SA 1163/81, OSP 1982, nr 9–10, poz. 169
3. Wyrok NSA z 22.09.1981 r., SA 791/81, ONSA 1981, nr 2, poz. 91
4. Wyrok NSA z 22.10.1981 r., I SA 2067/81, ONSA 1981, nr 2, poz. 103
5. Wyrok NSA z 22.10.1981 r., I SA 2147/81, ONSA 1981, nr 2, poz. 104
6. Wyrok NSA z 15.01.1982 r., II SA 752/82, OSNPG 1982, nr 12
7. Wyrok NSA z 28.06.1982 r., I SA 406/82, „Gazeta Prawnicza" 1982, nr 14, poz. 2
8. Wyrok NSA z 28.06.1982 r., SA/Wr 245/82, ONSA 1982, nr 1, poz. 62
9. Wyrok NSA z 2.07.1982 r., I SA 431/82, ONSA 1982, nr 2, poz. 66
10. Wyrok NSA z 23.03.1983 r., II SA 129/83, ONSA 1983, nr 1, poz. 19
11. Wyrok NSA z 22.02.1984 r., I SA 1748/83, LEX nr 1689510
12. Wyrok NSA z 4.12.1984 r., SA/Lu 566/84, ONSA 1984, nr 2, poz. 116
13. Wyrok NSA z 12.02.1985 r., II SA 1811/84, ONSA 1985, nr 1, poz. 7
14. Wyrok NSA z 24.02.1987 r., IV SA 915/86, ONSA 1987, nr 1, poz. 19
15. Wyrok NSA z 8.04.1988 r., IV SA 878/87, GAP 1989, nr 9
16. Wyrok NSA z 22.05.1991 r., IV SA 349/91, LEX nr 10784
17. Wyrok NSA z 22.01.1992 r., SA/Ka 1025/91, LEX nr 1687845
18. Wyrok NSA z 12.11.1992 r., V SA 721/92, ONSA 1992, nr 3–4, poz. 95
19. Wyrok NSA z 14.01.1993 r., SA/Wr 1384/92, ONSA 1994, nr 1, poz. 32
20. Wyrok NSA z 22.04.1993 r., II SA 2577/92, ONSA 1995, nr 1, poz. 1
21. Wyrok NSA z 21.06.1993 r., V SA 1497/92, ONSA 1993, nr 4, poz. 116
22. Wyrok NSA z 12.01.1994 r., II SA 2164/92, ONSA 1995, nr 1, poz. 32
23. Wyrok NSA z 13.05.1994 r., III SA 1798/93, ONSA 1994, nr 4, poz. 169.
24. Wyrok NSA z 12.07.1994 r., II SA 658/94, LEX nr 1688816
25. Wyrok NSA z 12.12.1994 r., II SA 1538/94, LEX nr 2225077
26. Wyrok NSA z 19.01.1995 r., I SA 1326/93, „Prawo Bankowe" 1996, nr 2, poz. 92
27. Wyrok NSA z 17.10.1996 r., I SA/Po 234/96, LEX nr 27339

28. Wyrok NSA z 29.04.1997 r., I SA/Ka 74/96, LEX nr 30779
29. Wyrok NSA z 5.03.1998 r., IV SA 964/96, LEX nr 45646.
30. Wyrok NSA z 20.05.1998 r., I SA 1896/97, LEX nr 44519
31. Wyrok NSA z 5.10.1998 r., II SA 1104/98, LEX nr 41301
32. Wyrok NSA z 4.11.1998 r., I SA/Lu 1056/97, LEX nr 34906
33. Wyrok NSA z 21.12.1998 r., I SA 820/98, LEX nr 44547
34. Wyrok NSA z 6.01.1999 r., IV SA 2246/97, LEX nr 46694
35. Wyrok NSA z 10.03.1999 r., IV SA 2190/98, LEX nr 47247
36. Wyrok NSA z 13.05.1999 r., IV SA 723/97, LEX nr 47269
37. Wyrok NSA z 13.07.1999 r., SA/Rz 280/98, LEX nr 42014
38. Wyrok NSA z 22.07.1999 r., II SA 974/99, LEX nr 46296
39. Wyrok NSA z 15.10.1999 r., IV SA 1654/97, LEX nr 47915
40. Wyrok NSA z 1.12.1999 r., IV SA 2520/98, LEX nr 48669
41. Wyrok NSA z 15.12.1999 r., IV SA 1610/97, LEX nr 48736
42. Wyrok NSA z 4.01.2000 r., I SA 344/99, LEX nr 47259
43. Wyrok NSA z 13.04.2000 r., IV SA 740/98, LEX nr 657364
44. Wyrok NSA z 2.06.2000 r., I SA 1019/99, LEX nr 78926
45. Wyrok NSA z 2.11.2000 r., V SA 856/00, LEX nr 50108
46. Wyrok NSA z 28.03.2001 r., II SA/Kr 2674/00, LEX nr 785631
47. Wyrok NSA z 3.08.2001 r., I SA/Wr 676/99, LEX nr 59218
48. Wyrok NSA z 6.09.2001 r., II SA/Gd 2235/99, LEX nr 76091
49. Wyrok NSA z 19.03.2002 r., IV SA 1132/00, LEX nr 81670
50. Wyrok NSA z 24.04.2002 r., SA/Bk 1156/00, LEX nr 73504
51. Wyrok NSA z 20.06.2002 r., II SA/Lu 507/02, LEX nr 738915
52. Wyrok NSA z 2.10.2002 r., SA/Sz 2049/01, LEX nr 685414
53. Wyrok NSA z 13.11.2002 r., II SA/Kr 278/99, LEX nr 655723
54. Wyrok NSA z 13.05.2003 r., SA/Rz 377/01, LEX nr 685396
55. Wyrok NSA z 24.06.2003 r., II SA/Wr 2198/00, LEX nr 1694303
56. Wyrok NSA z 29.07.2004 r., OSK 591/04, ONSAiWSA 2004, nr 2, poz. 32
57. Wyrok NSA z 16.02.2005 r., OSK 1017/04, LEX nr 171164
58. Wyrok NSA z 1.07.2005 r., OSK 1552/04, LEX nr 186587
59. Wyrok NSA z 28.03.2006 r., II OSK 664/05, LEX nr 198350
60. Wyrok NSA z 8.06.2006 r., II GSK 63/06, LEX nr 188514
61. Wyrok NSA z 14.09.2006 r., II OSK 353/06, ONSAiWSA 2007, nr 1, poz. 11

62. Wyrok NSA z 9.11.2006 r., II OSK 1306/05, LEX nr 505965
63. Wyrok NSA z 23.11.2006 r., I OSK 451/06, LEX nr 290649
64. Wyrok NSA z 8.12.2006 r., I OSK 700/06, LEX nr 320923
65. Wyrok NSA z 2.03.2007 r., II OSK 462/06, LEX nr 362459
66. Wyrok NSA z 17.04.2007 r., I OSK 755/06, LEX nr 337023
67. Wyrok NSA z 20.04.2007 r., II OSK 2019/16, LEX nr 325285
68. Wyrok NSA z 21.09.2007 r., II OSK 1222/06, LEX nr 504995
69. Wyrok NSA z 22.11.2007 r., II GSK 241/07, ONSAiWSA 2008, nr 6, poz. 98
70. Wyrok NSA z 11.12.2007 r., II OSK 1661/06, LEX nr 425381
71. Wyrok NSA z 7.05.2008 r., II GSK 102/08, LEX nr 467114
72. Wyrok NSA z 31.07.2008 r., II OSK 878/07, LEX nr 485009
73. Wyrok NSA z 8.08.2008 r., II OSK 935/07, LEX nr 493164
74. Wyrok NSA z 27.02.2009 r., I OSK 660/08, LEX nr 518489
75. Wyrok NSA z 10.03.2009 r., II OSK 316/08, LEX nr 526409
76. Wyrok NSA z 16.03.2009 r., II OSK 1540/08, CBOSA
77. Wyrok NSA z 25.06.2009 r., II OSK 1045/08, LEX nr 563534
78. Wyrok NSA z 14.07.2009 r., II GSK 1091/08, LEX nr 552727
79. Wyrok NSA z 2.09.2009 r., II GSK 18/09, LEX nr 596679
80. Wyrok NSA z 13.10.2009 r., II FSK 756/08, LEX nr 1164446
81. Wyrok NSA z 3.12.2009 r., I OSK 281/09, LEX nr 579132.
82. Wyrok NSA z 25.01.2010 r., I OSK 1266/09, LEX nr 580154
83. Wyrok NSA z 9.02.2010 r., I OSK 627/09, LEX nr 591306
84. Wyrok NSA z 29.09.2010 r., II OSK 1481/09, LEX nr 668544
85. Wyrok NSA z 11.01.2011 r., I OSK 365/10, LEX nr 672771
86. Wyrok NSA z 20.01.2011 r., II OSK 102/10, LEX nr 952937
87. Wyrok NSA z 10.05.2011 r., II OSK 802/10, LEX nr 1081906
88. Wyrok NSA z 11.05.2011 r., II GSK 577/10, LEX nr 832286
89. Wyrok NSA z 30.08.2011 r., II OSK 523/11, LEX nr 1110359
90. Wyrok NSA z 8.11.2011 r., II OSK 1564/10, LEX nr 1132096
91. Wyrok NSA z 29.11.2011 r., II GSK 1230/10, LEX nr 1151584
92. Wyrok NSA z 2.12.2011 r., II OSK 1953/10, LEX nr 1152113
93. Wyrok NSA z 4.01.2012 r., II OSK 547/11, LEX nr 1107600
94. Wyrok NSA z 2.02.2012 r., I OSK 248/11, LEX nr 1113269
95. Wyrok NSA z 21.02.2012 r., II GSK 9/11, LEX nr 1121155

96. Wyrok NSA z 21.02.2012 r., II OSK 2720/11, LEX nr 1145626
97. Wyrok NSA z 20.03.2012 r., I OSK 204/12, LEX nr 1125346
98. Wyrok NSA z 4.09.2012 r., II GSK 1411/12, LEX nr 1221344
99. Wyrok NSA z 25.09.2012 r., II OSK 1861/11, LEX nr 1251866
100. Wyrok NSA z 9.11.2012 r., II OSK 801/12, ONSAiWSA 2013, nr 6, poz. 105
101. Wyrok NSA z 21.11.2012 r., I FSK 33/12, LEX nr 1291194
102. Wyrok NSA z 19.04.2013 r., I OSK 1976/11, LEX nr 1557097
103. Wyrok NSA z 19.04.2013 r., II OSK 2596/11, LEX nr 1337397
104. Wyrok NSA z 8.10.2013 r., II OSK 1071/12, LEX nr 1559283
105. Wyrok NSA z 9.10.2013 r., I OSK 39/13, LEX nr 1557335
106. Wyrok NSA z 29.01.2014 r., II OSK 2064/12, LEX nr 1500192
107. Wyrok NSA z 11.02.2014 r., II OSK 2168/12, LEX nr 1497917
108. Wyrok NSA z 19.02.2014 r., I GSK 1335/12, LEX nr 1568906
109. Wyrok NSA z 22.05.2014 r., I OSK 1379/13, LEX nr 1766153
110. Wyrok NSA z 22.05.2014 r., I OSK 2891/12, LEX nr 2005792
111. Wyrok NSA z 1.07.2014 r., II OSK 219/13, LEX nr 1519305
112. Wyrok NSA z 21.10.2014 r., II OSK 1166/14, LEX nr 2007093
113. Wyrok NSA z 4.12.2014 r., I OSK 998/13, LEX nr 1772002
114. Wyrok NSA z 16.01.2015 r., I OSK 2521/13, LEX nr 1675519
115. Wyrok NSA z 26.02.2015 r., I OSK 2731/13, LEX nr 2086862
116. Wyrok NSA z 24.03.2015 r., II OSK 2020/13, LEX nr 2087386
117. Wyrok NSA z 27.10.2015 r., II OSK 411/14, LEX nr 1987251
118. Wyrok NSA z 28.10.2015 r., II OSK 434/14, LEX nr 2108524
119. Wyrok NSA z 7.07.2016 r., I OSK 3389/15, LEX nr 2100712
120. Wyrok NSA z 14.09.2016 r., I OSK 2994/15, CBOSA
121. Wyrok NSA z 2.12.2016 r., I OSK 280/15, LEX nr 2169816
122. Wyrok NSA z 30.12.2016 r., I OSK 1579/16, LEX nr 2190243
123. Wyrok NSA z 19.01.2017 r., II GSK 3594/15, LEX nr 2355096
124. Wyrok NSA z 27.01.2017 r., I OSK 2601/16, LEX nr 2237703
125. Wyrok NSA z 14.02.2017 r., II OSK 1386/15, LEX nr 2292208
126. Wyrok NSA z 9.05.2017 r., II OSK 2219/15, LEX nr 2315542.
127. Wyrok NSA z 13.06.2017 r., II GSK 419/17, LEX nr 2336936
128. Wyrok NSA z 29.08.2017 r., I OSK 3017/15, LEX nr 2353845
129. Wyrok NSA z 18.10.2017 r., II OSK 2592/16, LEX nr 2442322

130. Wyrok NSA z 19.10.2017 r., I OSK 3339/15, LEX nr 2760709
131. Wyrok NSA z 8.11.2017 r., II OSK 392/16, LEX nr 2426949
132. Wyrok NSA z 30.11.2017 r., II GSK 431/16, LEX nr 2431223
133. Wyrok NSA z 5.12.2017 r., II OSK 346/17, LEX nr 2449251
134. Wyrok NSA z 7.12.2017 r., II OSK 3001/17, LEX nr 2408524
135. Wyrok NSA z 22.01.2018 r., II OSK 1475/17, LEX nr 2433839
136. Wyrok NSA z 24.01.2018 r., I OSK 306/16, LEX nr 2451198
137. Wyrok NSA z 8.02.2018 r., II OSK 1942/17, LEX nr 2466715
138. Wyrok NSA z 8.02.2018 r., II OSK 945/16, LEX nr 2465788
139. Wyrok NSA z 22.02.2018 r., I OSK 705/16, LEX nr 2478915
140. Wyrok NSA z 23.02.2018 r., II OSK 1398/16, LEX nr 2450425
141. Wyrok NSA z 8.03.2018 r., II OSK 384/18, LEX nr 2474892
142. Wyrok NSA z 16.03.2018 r., II OSK 548/18, LEX nr 2483019
143. Wyrok NSA z 20.04.2018 r., I OSK 2846/17, LEX nr 2592335
144. Wyrok NSA z 8.05.2018 r., II OSK 2979/17, LEX nr 2502423
145. Wyrok NSA z 16.05.2018 r., II OSK 1125/18, LEX nr 2557577
146. Wyrok NSA z 25.05.2018 r., I OSK 1519/18, LEX nr 2498569
147. Wyrok NSA z 29.05.2018 r., I OSK 1574/16, LEX nr 2502246
148. Wyrok NSA z 30.05.2018 r., I GSK 735/16, LEX nr 2553849
149. Wyrok NSA z 30.05.2018 r., I GSK 2146/18, LEX nr 2499981
150. Wyrok NSA z 7.06.2018 r., II OSK 1319/18, OSP 2019, nr 4, poz. 42
151. Wyrok NSA z 12.06.2018 r., I OSK 1803/15, LEX nr 2514146
152. Wyrok NSA z 17.07.2018 r., II OSK 1722/18, LEX nr 2601840
153. Wyrok NSA z 6.08.2018 r., II OSK 590/18, LEX nr 2540554
154. Wyrok NSA z 8.08.2018 r., I OSK 2045/18, LEX nr 2530928
155. Wyrok NSA z 21.08.2018 r., II OSK 2182/18;
156. Wyrok NSA z 27.08.2018 r., II OSK 2226/18, CBOSA
157. Wyrok NSA z 12.09.2018 r., I OSK 2753/18, LEX nr 2645298.
158. Wyrok NSA z 25.09.2018 r., II OSK 2304/18, LEX nr 2550648
159. Wyrok NSA z 25.09.2018 r., II OSK 2595/18, LEX nr 2552540
160. Wyrok NSA z 18.10.2018 r., I OSK 3632/18, CBOSA
161. Wyrok NSA z 19.10.2018 r., II OSK 2706/18, LEX nr 2589200
162. Wyrok NSA z 24.10.2018 r., I OSK 1913/18, LEX nr 2585751
163. Wyrok NSA z 30.10.2018 r., II OSK 2903/18, LEX nr 2589801

164. Wyrok NSA z 30.10.2018 r., II OSK 2904/18, LEX nr 2589929
165. Wyrok NSA z 28.11.2018 r., II OSK 3168/18, LEX nr 2606861
166. Wyrok NSA z 5.12.2018 r., II OSK 3296/18, LEX nr 2590112
167. Wyrok NSA z 11.12.2018 r., I OSK 4191/18, LEX nr 2624691
168. Wyrok NSA z 11.12.2018 r., II OSK 131/17, LEX nr 2619130
169. Wyrok NSA z 13.12.2018 r., II FSK 2408/18, LEX nr 2638805
170. Wyrok NSA z 8.01.2019 r., II OSK 3409/18, LEX nr 2608317
171. Wyrok NSA z 29.01.2019 r., II OSK 2537/18, LEX nr 2626690
172. Wyrok NSA z 13.02.2019 r., II OSK 132/19, ONSAiWSA 2020, nr 2, poz. 19
173. Wyrok NSA z 27.02.2019 r., I OSK 83/19, LEX nr 2627731
174. Wyrok NSA z 6.03.2019 r., II OSK 392/19, LEX nr 2677909
175. Wyrok NSA z 27.03.2019 r., I GSK 325/19, LEX nr 2637596
176. Wyrok NSA z 28.03.2019 r., I OSK 4304/18, LEX nr 2677322
177. Wyrok NSA z 29.03.2019 r., II OSK 662/19, LEX nr 2705132
178. Wyrok NSA z 2.04.2019 r., I OSK 1283/17, LEX nr 2702059
179. Wyrok NSA z 11.04.2019 r., I OSK 1344/17, LEX nr 2682206
180. Wyrok NSA z 25.04.2019 r., II GSK 355/19, LEX nr 2673673
181. Wyrok NSA z 17.05.2019 r., I GSK 410/19, LEX nr 2687347
182. Wyrok NSA z 24.05.2019 r., II OSK 1215/19, LEX nr 2713868
183. Wyrok NSA z 31.05.2019 r., II OSK 1401/19, LEX nr 2678424
184. Wyrok NSA z 12.06.2019 r., I OSK 1183/19, LEX nr 2682798
185. Wyrok NSA z 30.08.2019 r., II OSK 2227/19, LEX nr 2736712
186. Wyrok NSA z 5.09.2019 r., II OSK 2222/19, CBOSA
187. Wyrok NSA z 10.09.2019 r., I OSK 2096/19, LEX nr 2751878
188. Wyrok NSA z 1.10.2019 r., II OSK 2690/19, LEX nr 2778691
189. Wyrok NSA z 16.10.2019 r., II OSK 3070/19, LEX nr 3072907
190. Wyrok NSA z 24.10.2019 r., I OSK 2038/19, LEX nr 2865970
191. Wyrok NSA z 5.11.2019 r., II OSK 3238/19, LEX nr 2737292
192. Wyrok NSA z 28.11.2019 r., II OSK 112/18, LEX nr 2761351
193. Wyrok NSA z 4.12.2019 r., I OSK 2509/19, LEX nr 2753520
194. Wyrok NSA z 10.12.2019 r., II GSK 3396/17, LEX nr 2764521.
195. Wyrok NSA z 18.12.2019 r., II OSK 3246/18, LEX nr 3054298).
196. Wyrok NSA z 21.01.2020 r., I OSK 1664/18, LEX nr 2781767
197. Wyrok NSA z 24.01.2020 r., I OSK 3402/19, LEX nr 2798856

198. Wyrok NSA z 28.01.2020 r., II OSK 689/18, LEX nr 2798771
199. Wyrok NSA z 27.02.2020 r., II OSK 442/20, LEX nr 3056843
200. Wyrok NSA z 12.03.2020 r., II GSK 1463/18, LEX nr 3007206
201. Wyrok NSA z 14.04.2020 r., II OSK 146/10, CBOSA
202. Wyrok NSA z 23.04.2020 r., II OSK 496/20, LEX nr 2965497
203. Wyrok NSA z 30.04.2020 r., I OSK 843/19, LEX nr 3065261
204. Wyrok NSA z 30.04.2020 r., II OSK 562/19, LEX nr 3025639
205. Wyrok NSA z 26.05.2020 r., II OSK 925/20, LEX nr 3047286
206. Wyrok NSA z 23.06.2020 r., II OSK 3700/19, LEX nr 3091525
207. Wyrok NSA z 10.07.2020 r., I OSK 965/20, LEX nr 3127566
208. Wyrok NSA z 16.07.2020 r., I OSK 911/20, LEX nr 3317442
209. Wyrok NSA z 28.08.2020 r., II OSK 1484/20, LEX nr 3047498
210. Wyrok NSA z 9.09.2020 r., I GSK 1170/20, LEX nr 3064098
211. Wyrok NSA z 9.09.2020 r., I GSK 1188/20, LEX nr 3064160
212. Wyrok NSA z 9.09.2020 r., I GSK 262/18, LEX nr 3110587
213. Wyrok NSA z 8.10.2020 r., II OSK 1724/20, LEX nr 3068693
214. Wyrok NSA z 13.10.2020 r., II OSK 2065/20, LEX nr 3083725
215. Wyrok NSA z 14.10.2020 r., II OSK 2249/20, LEX nr 3074731
216. Wyrok NSA z 14.10.2020 r., II OSK 2263/20, LEX nr 3066826
217. Wyrok NSA z 14.10.2020 r., II OSK 2333/20, LEX nr 3066425
218. Wyrok NSA z 20.10.2020 r., II GSK 984/20, LEX nr 3088352
219. Wyrok NSA z 21.10.2020 r., II OSK 2530/20, CBOSA
220. Wyrok NSA z 27.10.2020 r., II OSK 2453/20, LEX nr 3075076
221. Wyrok NSA z 20.11.2020 r., I GSK 595/18, LEX nr 3167243
222. Wyrok NSA z 2.12.2020 r., II OSK 2878/20, LEX nr 3097548
223. Wyrok NSA z 9.12.2020 r., II OSK 2864/20, LEX nr 3124405
224. Wyrok NSA z 11.12.2020 r., I OSK 2385/20, LEX nr 3179661
225. Wyrok NSA z 16.12.2020 r., II OSK 3076/20, LEX nr 3173739
226. Wyrok NSA z 17.12.2020 r., I OSK 1619/20, LEX nr 3166951
227. Wyrok NSA z 18.12.2020 r., I OSK 2384/20, LEX nr 3130238.
228. Wyrok NSA z 27.01.2021 r., I OSK 2743/20, LEX nr 3336749
229. Wyrok NSA z 23.02.2021 r., I OSK 194/21, LEX nr 3179246
230. Wyrok NSA z 25.02.2021 r., I OSK 205/21, LEX nr 3242702
231. Wyrok NSA z 9.03.2021 r., II OSK 346/21, LEX nr 3219258

232. Wyrok NSA z 26.04.2021 r., I OSK 611/21, LEX nr 3170889
233. Wyrok NSA z 27.04.2021 r., II GSK 673/21, LEX nr 3185186
234. Wyrok NSA z 30.04.2021 r., I OSK 637/21, LEX nr 3336641
235. Wyrok NSA z 7.05.2021 r., II GSK 1042/18, LEX nr 3188280
236. Wyrok NSA z 11.05.2021 r., III OSK 3627/21, LEX nr 3174966
237. Wyrok NSA z 18.05.2021 r., II OSK 2313/18, LEX nr 3355113
238. Wyrok NSA z 25.05.2021 r., III OSK 4585/21, LEX nr 3197364
239. Wyrok NSA z 1.07.2021 r., II OSK 1190/21, LEX nr 3193718
240. Wyrok NSA z 23.07.2021 r., I OSK 2559/19, LEX nr 3226937
241. Wyrok NSA z 27.07.2021 r., I OSK 959/21, LEX nr 3224026
242. Wyrok NSA z 19.08.2021 r., I OSK 1165/21, LEX nr 3232131
243. Wyrok NSA z 2.09.2021 r., II OSK 3093/18, LEX nr 3289573
244. Wyrok NSA z 15.10.2021 r., I GSK 1204/21, LEX nr 3264704
245. Wyrok NSA z 9.11.2021 r., II OSK 2311/21, LEX nr 3336291
246. Wyrok NSA z 9.11.2021 r., II OSK 2312/21, LEX nr 3350007
247. Wyrok NSA z 1.12.2021 r., I OSK 6/19, LEX nr 3308859
248. Wyrok NSA z 2.12.2021 r., II OSK 139/21, LEX nr 3291119
249. Wyrok NSA z 8.12.2021 r., II OSK 2564/21, LEX nr 3331383
250. Wyrok NSA z 9.12.2021 r., II OSK 2650/21, LEX nr 3336131
251. Wyrok NSA z 10.12.2021 r., III FSK 205/21, LEX nr 3288799
252. Wyrok NSA z 11.01.2022 r., III OSK 7423/21, LEX nr 3287172
253. Wyrok NSA z 25.01.2022 r., II OSK 1236/19, LEX nr 3308028
254. Wyrok NSA z 8.02.2022 r., II OSK 1/22, LEX nr 3344426
255. Wyrok NSA z 16.03.2022 r., I GSK 2261/18, LEX nr 3360815
256. Wyrok NSA z 7.04.2022 r., I GSK 599/22, LEX nr 3346328.
257. Wyrok NSA z 12.04.2022 r., II OSK 1652/21, ONSAiWSA 2022, nr 5, poz. 75
258. Wyrok NSA z 18.05.2022 r., II OSK 910/22, LEX nr 3363130
259. Wyrok NSA z 5.07.2022 r., II OSK 1291/22, LEX nr 3404334
260. Wyrok NSA z 19.07.2022 r., II GSK 1020/22, LEX nr 3395464
261. Wyrok NSA z 19.07.2022 r., II OSK 1440/22, LEX nr 3413158
262. Wyrok NSA z 19.07.2022 r., II OSK 2574/19, LEX nr 3413209
263. Wyrok NSA z 26.07.2022 r., II GSK 626/22, LEX nr 3403774
264. Wyrok NSA z 18.08.2022 r., I OSK 1161/22, LEX nr 3393238
265. Wyrok NSA z 14.09.2022 r., II OSK 1725/22, LEX nr 3411170

266. Wyrok NSA z 27.09.2022 r., II OSK 1849/22, LEX nr 3446143
267. Wyrok NSA z 29.09.2022 r., II OSK 1782/22, LEX nr 3416741.
268. Wyrok NSA z 30.09.2022 r., I OSK 1416/22, LEX nr 3419292
269. Wyrok NSA z 4.10.2022 r., I OSK 1421/22, LEX nr 3447884
270. Wyrok NSA z 18.10.2022 r., II OSK 1995/22, LEX nr 3506020
271. Wyrok NSA z 4.01.2023 r., II OSK 2573/22, LEX nr 3486085
272. Wyrok NSA z 9.01.2023 r., II OSK 2566/22, LEX nr 3486107
273. Wyrok NSA z 17.01.2023 r., II OSK 2706/22, LEX nr 3488407
274. Wyrok NSA z 24.01.2023 r., II OSK 782/22, LEX nr 3506385
275. Wyrok NSA z 8.02.2023 r., II OSK 7/23, LEX nr 3598622
276. Wyrok NSA z 22.02.2023 r., II OSK 114/23, LEX nr 3511001
277. Wyrok NSA z 8.03.2023 r., I OSK 98/23, LEX nr 3647299
278. Wyrok NSA z 12.04.2023 r., III OSK 473/23, LEX nr 3723761
279. Wyrok NSA z 26.04.2023 r., II OSK 1499/20, LEX nr 3611830
280. Wyrok NSA z 26.04.2023 r., II OSK 568/23, LEX nr 3559194
281. Wyrok NSA z 17.05.2023 r., II OSK 737/23, LEX nr 360684
282. Wyrok NSA z 23.05.2023 r., I OSK 870/23, LEX nr 3565519
283. Wyrok NSA z 26.05.2023 r., III OSK 17/22, LEX nr 3571410
284. Wyrok NSA z 26.05.2023 r., III OSK 2319/21, LEX nr 3569857
285. Wyrok NSA z 13.06.2023 r., II OSK 930/23, LEX nr 3582929
286. Wyrok NSA z 15.06.2023 r., III OSK 2369/21, LEX nr 3597458
287. Wyrok NSA z 15.06.2023 r., III OSK 2522/21, LEX nr 3597449
288. Wyrok NSA z 23.06.2023 r., III OSK 1021/23, LEX nr 3725760
289. Wyrok NSA z 4.08.2023 r., I OSK 2061/22, LEX nr 3597759
290. Wyrok NSA z 7.09.2023 r., II OSK 1657/23, LEX nr 3646975
291. Wyrok NSA z 19.09.2023 r., III OSK 1692/23, LEX nr 3726081
292. Wyrok NSA z 26.09.2023 r., II GSK 1350/23, LEX nr 3621927
293. Wyrok NSA z 19.10.2023 r., III OSK 2336/23, LEX nr 3635974
294. Wyrok NSA z 24.10.2023 r., II OSK 2006/23, LEX nr 3697381
295. Wyrok NSA z 24.11.2023 r., I GSK 1317/23, LEX nr 3645662
296. Wyrok NSA z 29.11.2023 r., III OSK 2949/21, CBOSA
297. Wyrok NSA z 19.12.2023 r., III OSK 3017/23, LEX nr 3650667
298. Wyrok NSA z 30.01.2024 r., II OSK 2573/23, LEX nr 3781171
299. Wyrok NSA z 6.02.2024 r., I OSK 3087/23, LEX nr 3755802

300. Wyrok NSA z 21.02.2024 r., I OSK 2018/20, LEX nr 3731988
301. Wyrok NSA z 6.03.2024 r., III OSK 2198/21, LEX nr 3696436
302. Wyrok NSA z 14.03.2024 r., II GSK 334/24, LEX nr 3693988
303. Wyrok NSA z 10.04.2024 r., II OSK 1526/23, niepubl.
304. Wyrok NSA z 23.04.2024 r., III OSK 800/24, LEX nr 3756880
305. Wyrok NSA z 30.04.2024 r., I OSK 553/24, LEX nr 3746248
306. Wyrok NSA z 7.05.2024 r., II OSK 224/24, LEX nr 3757036
307. Wyrok NSA z 7.06.2024 r., III OSK 2867/22, LEX nr 3749739
308. Wyrok NSA z 11.06.2024 r., III OSK 1608/22, LEX nr 3737002
309. Wyrok NSA z 26.06.2024 r., I FSK 449/24, LEX nr 3776479
310. Wyrok NSA z 18.07.2024 r., II OSK 1272/24, LEX nr 3765527
311. Wyrok NSA z 13.08.2024 r., II OSK 1367/24, LEX nr 3750984
312. Wyrok NSA z 27.08.2024 r., II OSK 1460/24, LEX nr 3764382
313. Wyrok NSA z 28.08.2024 r., II OSK 1387/24, LEX nr 3753110
314. Wyrok NSA z 4.09.2024 r., III FZ 178/24, LEX nr 3752555
315. Wyrok NSA z 12.09.2024 r., I OSK 978/24, LEX nr 3763765
316. Wyrok NSA z 17.09.2024 r., III OSK 1778/24, LEX nr 3765717
317. Wyrok NSA z 2.10.2024 r., II OSK 2751/21, LEX nr 3785377
318. Wyrok NSA z 28.10.2024 r., I OSK 1219/21, LEX nr 3790799
319. Wyrok NSA z 29.10.2024 r., I OSK 1994/24, LEX nr 3793085
320. Wyrok NSA z 29.10.2024 r., I OSK 2029/24, LEX nr 3815680
321. Wyrok NSA z 27.11.2024 r., III OSK 2504/24, niepubl.
322. Wyrok NSA z 3.12.2024 r., II OSK 2553/24, LEX nr 3790932

POSTANOWIENIA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

1. Postanowienie NSA z 30.05.1984 r., II SA 789/84, CBOSA
2. Postanowienie NSA z 15.10.1990 r., SA/Wr 990/90, ONSA 1990, nr 4, poz. 7
3. Postanowienie NSA z 20.06.1997 r., I SA/Gd 13/97, LEX nr 30998
4. Postanowienie NSA z 16.12.1998 r., I SA/Lu 1292/97, LEX nr 34903
5. Postanowienie NSA z 5.10.2004 r., OZ 485/04, LEX nr 837869
6. Postanowienie NSA z 15.06.2005 r., FSK 2583/04, ONSAiWSA 2006, nr 2, poz. 42
7. Postanowienie NSA z 28.11.2005 r., II FZ 730/05, LEX nr 850115
8. Postanowienie NSA z 12.12.2005 r., I GSK 2703/05, ONSAiWSA 2006, nr 3, poz. 77
9. Postanowienie NSA z 24.05.2006 r., II FSK 818/05, LEX nr 274863

10. Postanowienie NSA z 7.09.2006 r., II OSK 755/06, LEX nr 2210351
11. Postanowienie NSA z 15.09.2006 r., II OZ 886/06, LEX nr 2210258
12. Postanowienie NSA z 12.04.2007 r., I OZ 243/07, LEX nr 2209838
13. Postanowienie NSA z 13.04.2007 r., II FZ 168/07, ONSAiWSA 2008, nr 1, poz. 11
14. Postanowienie NSA z 8.05.2007 r., I GZ 49/07, LEX nr 1015842
15. Postanowienie NSA z 15.05.2007 r., II FSK 261/07, LEX nr 338295.
16. Postanowienie NSA z 19.09.2007 r., I OSK 1263/07, LEX nr 2209528
17. Postanowienie NSA z 17.03.2008 r., II FZ 99/08, LEX nr 1042925
18. Postanowienie NSA z 27.05.2008 r., II OZ 515/08, LEX nr 514561
19. Postanowienie NSA z 24.06.2008 r., II OSK 338/08, LEX nr 506003
20. Postanowienie NSA z 7.01.2009 r., I OSK 638/08, LEX nr 526733
21. Postanowienie NSA z 17.02.2009 r., II OSK 166/09, LEX nr 557050
22. Postanowienie NSA z 28.04.2009 r., II GSK 892/08, LEX nr 531898
23. Postanowienie NSA z 30.04.2010 r., I OSK 702/10, LEX nr 617494
24. Postanowienie NSA z 8.06.2010 r., II OZ 489/10, LEX nr 649157
25. Postanowienie NSA z 6.08.2010 r., I OSK 1190/10, LEX nr 1219417
26. Postanowienie NSA z 30.09.2010 r., II OZ 926/10, LEX nr 744017
27. Postanowienie NSA z 19.10.2010 r., I FZ 369/10, LEX nr 740814
28. Postanowienie NSA z 25.11.2010 r., I GZ 369/10, LEX nr 741367
29. Postanowienie NSA z 14.01.2011 r., II OZ 1343/10, LEX nr 743819
30. Postanowienie NSA z 21.01.2011 r., II OZ 3/11, LEX nr 953121
31. Postanowienie NSA z 26.05.2011 r., II OZ 437/11, LEX nr 1082119
32. Postanowienie NSA z 3.6.2011 r., I OSK 387/11, LEX nr 1082745
33. Postanowienie NSA z 14.06.2011 r., II OZ 469/11, LEX nr 1083754
34. Postanowienie NSA z 30.08.2011 r., I OZ 600/11, LEX nr 1068613
35. Postanowienie NSA z 13.09.2011 r., I GSK 1077/11, LEX nr 964643
36. Postanowienie NSA z 27.09.2011 r., II GZ 431/11, LEX nr 1151760
37. Postanowienie NSA z 29.02.2012 r., II GSK 2244/11, LEX nr 1137920
38. Postanowienie NSA z 10.05.2012 r., II OZ 375/12, LEX nr 1166188
39. Postanowienie NSA z 11.05.2012 r., I OZ 328/12, LEX nr 1164456.
40. Postanowienie NSA z 18.05.2012 r., I OPP 12/12, LEX nr 1260003.
41. Postanowienie NSA z 20.09.2012 r., II GSK 1416/12, LEX nr 1282278
42. Postanowienie NSA z 9.10.2012 r., I OSK 1875/12, CBOSA
43. Postanowienie NSA z 8.11.2012 r., II OZ 971/12, LEX nr 1248525

44. Postanowienie NSA z 13.11.2012 r., I OSK 2633/12, LEX nr 1325020
45. Postanowienie NSA z 3.07.2013 r., II OSK 1561/13, LEX nr 1346922
46. Postanowienie NSA z 10.09.2013 r., II GSK 149/12, LEX nr 1364205
47. Postanowienie NSA z 18.10.2013 r., II OZ 902/13, LEX nr 1398256
48. Postanowienie NSA z 8.11.2013 r., I GSK 1712/13, LEX nr 144025
49. Postanowienia NSA z 10.01.2014 r., II FZ 1454/13, LEX nr 1452601
50. Postanowienie NSA z 19.02.2014 r., II OZ 156/14, LEX nr 1450960
51. Postanowienie NSA z 29.04.2014 r., I OZ 332/14, LEX nr 1459941
52. Postanowienie NSA z 27.05.2014 r., II OZ 442/14, LEX nr 1562113
53. Postanowienie NSA z 17.07.2014 r., II OZ 701/14, LEX nr 1493036
54. Postanowienie NSA z 30.09.2014 r., II OZ 999/14, LEX nr 1530923
55. Postanowienie NSA z 26.02.2015 r., II FZ 63/15, LEX nr 1646735
56. Postanowienie NSA z 24.03.2015 r., II OSK 299/15, LEX nr 1780608
57. Postanowienie NSA z 18.06.2015 r., II FSK 4033/14, LEX nr 1774413
58. Postanowienie NSA z 16.10.2015 r., I OSK 1992/14, LEX nr 1975884
59. Postanowienie NSA z 17.11.2015 r., II OSK 2670/15, LEX nr 1990818
60. Postanowienie NSA z 17.02.2016 r., I GZ 63/16, LEX nr 2035886
61. Postanowienie NSA z 10.03.2016 r., II OZ 250/16, LEX nr 2014712
62. Postanowienie NSA z 19.05.2016 r., II FSK 154/16, LEX nr 2064717
63. Postanowienie NSA z 23.06.2016 r., II GSK 2780/16, LEX nr 2065373
64. Postanowienie NSA z 13.10.2016 r., II FZ 526/16, LEX nr 2168601
65. Postanowienie NSA z 18.01.2017 r., II OZ 7/17, LEX nr 2197404
66. Postanowienie NSA z 11.04.2017 r., I OZ 735/17, LEX nr 2292031
67. Postanowienie NSA z 25.07.2017 r., II GZ 563/17, LEX nr 2334434
68. Postanowienie NSA z 6.09.2017 r., I OSK 1775/17, LEX nr 2355393
69. Postanowienie NSA z 12.09.2017 r., II GZ 657/17, LEX nr 2361485
70. Postanowienie NSA z 26.09.2017 r., II OZ 962/17, LEX nr 2371192
71. Postanowienie NSA z 29.09.2017 r., I OZ 1400/17, LEX nr 2379229
72. Postanowienie NSA z 26.10.2017 r., II OZ 1206/17, ONSAiWSA 2018, nr 6, poz. 118
73. Postanowienie NSA z 30.10.2017 r., II OZ 1326/17, LEX nr 2389736
74. Postanowienie NSA z 10.11.2017 r., II OZ 1382/17, LEX nr 2391197
75. Postanowienie NSA z 23.11.2017 r., I OSK 2364/17, LEX nr 2420749
76. Postanowienie NSA z 29.11.2017 r., II OZ 1463/17, LEX nr 2405857
77. Postanowienie NSA z 6.12.2017 r., II OZ 1483/17, LEX nr 2417820

78. Postanowienie NSA z 12.02.2018 r., II FZ 53/18, LEX nr 2440042
79. Postanowienie NSA z 13.02.2018 r., II OZ 103/18, LEX nr 2443675
80. Postanowienie NSA z 16.02.2018 r., I OZ 130/18, ONSAiWSA 2019, nr 3, poz. 45
81. Postanowienie NSA z 22.02.2018 r., II GSK 179/18, LEX nr 2478947
82. Postanowienie NSA z 14.03.2018 r., II OZ 251/18, LEX nr 2456792
83. Postanowienie NSA z 16.03.2018 r., II GZ 895/17, LEX nr 2460763
84. Postanowienie NSA z 18.04.2018 r., II OSK 843/18, LEX nr 2481252
85. Postanowienie NSA z 25.05.2018 r., I GZ 144/18, LEX nr 2500930
86. Postanowienie NSA z 8.06.2018 r., II OZ 565/18, LEX nr 2506300
87. Postanowienie NSA z 18.06.2018 r., I FZ 112/18, LEX nr 2505087
88. Postanowienie NSA z 26.07.2018 r., II OZ 742/18, LEX nr 2527171
89. Postanowienie NSA z 5.10.2018 r., I OZ 887/18, LEX nr 2590530
90. Postanowienie NSA z 10.10.2018 r., II OSK 2464/18, LEX nr 2590545
91. Postanowienie NSA z 18.10.2018 r., II OZ 960/18, LEX nr 2582333
92. Postanowienie NSA z 26.10.2018 r., II GZ 382/18, LEX nr 2591829
93. Postanowienie NSA z 21.11.2018 r., II OZ 1154/18, LEX nr 258371
94. Postanowienie NSA z 20.12.2018 r., II OZ 1239/18, ONSAiWSA 2020, nr 4, poz. 51
95. Postanowienie NSA z 19.03.2019 r., I FZ 64/19, LEX nr 2636642
96. Postanowienie NSA z 19.03.2019 r., I OZ 246/19, LEX nr 2638215
97. Postanowienie NSA z 22.03.2019 r., II OSK 573/19, LEX nr 2655860
98. Postanowienie NSA z 29.03.2019 r., II OSK 719/19, LEX nr 2645708
99. Postanowienie NSA z 4.04.2019 r., II OZ 263/19, LEX nr 2714315
100. Postanowienie NSA z 12.04.2019 r., II GZ 53/19, LEX nr 2645096
101. Postanowienie NSA z 23.05.2019 r., I OZ 415/19, LEX nr 2682361
102. Postanowienie NSA z 12.06.2019 r., II OZ 522/19, LEX nr 2699581
103. Postanowienie NSA z 14.06.2019 r., I GSK 598/19, LEX nr 2693114
104. Postanowienie NSA z 25.07.2019 r., II OZ 608/19, LEX nr 2706091
105. Postanowienie NSA z 17.09.2019 r., II OSK 2460/19, LEX nr 2724786
106. Postanowienie NSA z 4.10.2019 r., I GZ 323/19, LEX nr 2726438
107. Postanowienie NSA z 17.12.2019 r., II OZ 1131/19, LEX nr 2777723
108. Postanowienie NSA z 23.01.2020 r., I OZ 1414/19, LEX nr 2775890
109. Postanowienie NSA z 3.03.2020 r., II OZ 195/20, LEX nr 2851221
110. Postanowienie NSA z 17.04.2020 r., II GZ 127/20, LEX nr 2951134
111. Postanowienie NSA z 4.08.2020 r., II FSK 2924/19, LEX nr 3064541

112. Postanowienie NSA z 20.08.2020 r., I OSK 1983/18, LEX nr 3157762
113. Postanowienie NSA z 28.08.2020 r., II OZ 541/20, LEX nr 3053846
114. Postanowienie NSA z 9.09.2020 r., II OZ 579/20, LEX nr 3054965
115. Postanowienie NSA z 16.09.2020 r., II OSK 1192/20, LEX nr 3117117
116. Postanowienie NSA z 14.10.2020 r., II OZ 804/20, LEX nr 3066347
117. Postanowienie NSA z 15.10.2020 r., II OZ 816/20, LEX nr 3063684
118. Postanowienie NSA z 28.10.2020 r., I OZ 859/20, LEX nr 3220419
119. Postanowienie NSA z 28.10.2020 r., II OSK 2477/20, LEX nr 3090403
120. Postanowienie NSA z 29.10.2020 r., I GZ 298/20, LEX nr 3076878
121. Postanowienie NSA z 19.11.2020 r., II GSK 1092/20, LEX nr 3087981
122. Postanowienie NSA z 15.12.2020 r., II OZ 1087/20, LEX nr 3394036
123. Postanowienie NSA z 12.01.2021 r., II OZ 1148/20, LEX nr 3117542
124. Postanowienie NSA z 20.01.2021 r., II OZ 1177/20, LEX nr 3195760
125. Postanowienie NSA z 16.02.2021 r., II OSK 246/21, LEX nr 3186813
126. Postanowienie NSA z 16.02.2021 r., III OSK 3904/21, LEX nr 3144694
127. Postanowienie NSA z 24.03.2021 r., II OZ 179/21, LEX nr 3195437
128. Postanowienie NSA z 13.04.2021 r., I OSK 1028/20, LEX nr 3195317
129. Postanowienie NSA z 2.07.2021 r., III OSK 3682/21, LEX nr 3193497
130. Postanowienie NSA z 7.07.2021 r., III OSK 5006/21, LEX nr 3194434
131. Postanowienie NSA z 27.07.2021 r., I OZ 235/21, LEX nr 3217905
132. Postanowienie NSA z 3.08.2021 r., II OZ 450/21, LEX nr 3245608
133. Postanowienie NSA z 5.08.2021 r., II GSK 1488/21, LEX nr 3212562
134. Postanowienie NSA z 7.09.2021 r., II OSK 1488/21, LEX nr 3232126
135. Postanowienie NSA z 21.09.2021 r., II OSK 1851/21, LEX nr 3310524
136. Postanowienie NSA z 27.10.2021 r., III OZ 899/21, LEX nr 3257953
137. Postanowienie NSA z 16.11.2021 r., III OSK 6804/21, LEX nr 3257787
138. Postanowienie NSA z 24.11.2021 r., II OZ 818/21, LEX nr 3262686
139. Postanowienie NSA z 26.11.2021 r., I OSK 1642/21, LEX nr 3336288
140. Postanowienie NSA z 8.12.2021 r., I OZ 506/21, LEX nr 3272010
141. Postanowienie NSA z 9.12.2021 r., II OSK 2633/21, LEX nr 3291311
142. Postanowienie NSA z 15.12.2021 r., I OSK 1698/21, LEX nr 3275442
143. Postanowienie NSA z 18.01.2022 r., I OSK 2356/21, LEX nr 3315883
144. Postanowienie NSA z 20.01.2022 r., II OZ 7/22, LEX nr 3316177
145. Postanowienie NSA z 28.01.2022 r., I OZ 6/22, LEX nr 3328487

146. Postanowienie NSA z 24.02.2022 r., I OZ 49/22, LEX nr 3318179
147. Postanowienie NSA z 1.03.2022 r., I OSK 203/22, LEX nr 3319637
148. Postanowienie NSA z 16.03.2022 r., I OZ 73/22, LEX nr 3771230
149. Postanowienie NSA z 25.03.2022 r., I OZ 595/21, LEX nr 3771274
150. Postanowienie NSA z 28.03.2022 r., I OZ 84/22, LEX nr 3329962
151. Postanowienie NSA z 5.04.2022 r., III OZ 207/22, LEX nr 3337063
152. Postanowienie NSA z 21.04.2022 r., II GZ 99/22, LEX nr 3346473
153. Postanowienie NSA z 11.05.2022 r., I GZ 134/22, LEX nr 3343366
154. Postanowienie NSA z 11.05.2022 r., II OZ 266/22, LEX nr 3342777
155. Postanowienie NSA z 12.05.2022 r., I FZ 6/22, LEX nr 3393091
156. Postanowienie NSA z 12.05.2022 r., I OSK 547/22, LEX nr 3348070
157. Postanowienie NSA z 18.05.2022 r., III OZ 295/22, LEX nr 3347315
158. Postanowienie NSA z 24.05.2022 r., III OSK 1081/22, LEX nr 3346100
159. Postanowienie NSA z 25.05.2022 r., I OSK 1130/19, LEX nr 3351068
160. Postanowienie NSA z 22.06.2022 r., III OZ 415/22, LEX nr 3358078
161. Postanowienie NSA z 6.07.2022 r., II OZ 405/22, CBOSA
162. Postanowienie NSA z 29.08.2022 r., I FZ 5/22, LEX nr 3397073
163. Postanowienie NSA z 20.09.2022 r., III OZ 545/22, LEX nr 3411589
164. Postanowienie NSA z 29.09.2022 r., III FZ 207/22, LEX nr 3415807
165. Postanowienie NSA z 5.10.2022 r., III ONP 2/22, LEX nr 3432097
166. Postanowienie NSA z 5.10.2022 r., III OZ 608/22, LEX nr 3419318
167. Postanowienie NSA z 15.11.2022 r., II OZ 658/22, LEX nr 3447315
168. Postanowienie NSA z 23.11.2022 r., I OZ 544/22, LEX nr 3436023
169. Postanowienie NSA z 13.01.2023 r., I GSK 1232/22, LEX nr 3604719
170. Postanowienie NSA z 17.01.2023 r., II GZ 503/22, LEX nr 3458318
171. Postanowienie NSA z 18.01.2023 r., II OZ 780/22, LEX nr 3581216
172. Postanowienie NSA z 26.01.2023 r., II GSK 788/22, LEX nr 3507873
173. Postanowienie NSA z 10.02.2023 r., III OSK 5/23, LEX nr 3509217
174. Postanowienie NSA z 8.03.2023 r., II OZ 116/23, LEX nr 3558943
175. Postanowienie NSA z 15.03.2023 r., II OZ 125/23, LEX nr 3515038
176. Postanowienie NSA z 15.03.2023 r., III OZ 121/23, LEX nr 3514829
177. Postanowienie NSA z 27.03.2023 r., II OZ 140/23, LEX nr 3539322
178. Postanowienie NSA z 20.04.2023 r., II OSK 292/23, LEX nr 3600147
179. Postanowienie NSA z 25.04.2023 r., III OSK 527/23, LEX nr 3590707

180. Postanowienie NSA z 25.05.2023 r., I OZ 184/23, LEX nr 3633840
181. Postanowienie NSA z 30.05.2023 r., III OZ 257/23, LEX nr 3573614
182. Postanowienie NSA z 21.06.2023 r., II OZ 352/23, LEX nr 3588875
183. Postanowienie NSA z 11.07.2023 r., II GZ 236/23, LEX nr 3603988
184. Postanowienie NSA z 22.08.2023 r., II OSK 1454/23, LEX nr 3604772
185. Postanowienie NSA z 17.10.2023 r., III OZ 476/23, LEX nr 3620029
186. Postanowienie NSA z 26.10.2023 r., I OZ 439/23, LEX nr 3697404
187. Postanowienie NSA z 14.11.2023 r., I OZ 499/23, LEX nr 3624671
188. Postanowienie NSA z 16.11.2023 r., II GZ 414/23, LEX nr 3630274
189. Postanowienie NSA z 8.12.2023 r., I OZ 555/23, LEX nr 3684151
190. Postanowienie NSA z 14.12.2023 r., I OZ 583/23, LEX nr 3643086
191. Postanowienie NSA z 14.12.2023 r., III OSK 2960/23, LEX nr 3644419
192. Postanowienie NSA z 15.12.2023 r., I OZ 604/23, LEX nr 3689498
193. Postanowienie NSA z 19.12.2023 r., II OZ 723/23, LEX nr 3703159
194. Postanowienie NSA z 20.12.2023 r., II OSK 2391/23, LEX nr 3657354
195. Postanowienie NSA z 28.12.2023 r., I OZ 572/23, LEX nr 3727343
196. Postanowienie NSA z 5.01.2024 r., I OZ 617/23, LEX nr 3688940
197. Postanowienie NSA z 29.02.2024 r., I GZ 42/24, LEX nr 3690765
198. Postanowienie NSA z 10.04.2024 r., II OSK 1216/20, LEX nr 3719422
199. Postanowienie NSA z 11.04.2024 r., II OZ 190/24, LEX nr 3708423
200. Postanowienie NSA z 16.04.2024 r., II OPP 2/24, LEX nr 3708442
201. Postanowienie NSA z 30.04.2024 r., I OZ 196/24, LEX nr 3746250
202. Postanowienie NSA z 16.05.2024 r., I OZ 231/24, LEX nr 3757426
203. Postanowienie NSA z 28.05.2024 r., II GZ 228/24, LEX nr 3736788
204. Postanowienie NSA z 14.06.2024 r., II GZ 256/24, LEX nr 3726258
205. Postanowienie NSA z 26.06.2024 r., I GZ 186/24, LEX nr 3744328
206. Postanowienie NSA z 17.07.2024 r., II OZ 402/24, LEX nr 3746577
207. Postanowienie NSA z 18.07.2024 r., I OZ 376/24, LEX nr 3739802
208. Postanowienie NSA z 28.08.2024 r., I OZ 447/24, LEX nr 3752260
209. Postanowienie NSA z 29.08.2024 r., I OZ 455/24, LEX nr 3776709
210. Postanowienie NSA z 29.08.2024 r., I OZ 456/24, LEX nr 3776708
211. Postanowienie NSA z 8.10.2024 r., III OZ 361/24, LEX nr 3770095
212. Postanowienie NSA z 15.11.2024 r., III OSK 2384/24, LEX nr 3784189
213. Postanowienie NSA z 17.01.2025 r., III FSK 1399/24, LEX nr 3818410

WYROKI SĄDÓW APELACYJNYCH

1. Wyrok SA w Białymstoku z 6.06.2013 r., I ACa 107/13, LEX nr 1335594

POSTANOWIENIA SĄDÓW APELACYJNYCH

1. Postanowienie SA w Białymstoku z 17.04.2012 r., I AS 3/12, OSAB 2012, nr 2-3, poz. 43-45

WYROKI WOJEWÓDZKICH SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

1. Wyrok WSA w Białymstoku z 4.12.2014 r., II SA/Bk 884/14, LEX nr 1584496
2. Wyrok WSA w Białymstoku z 28.12.2016 r., II SA/Bk 713/16, LEX nr 2193917
3. Wyrok WSA w Białymstoku z 26.10.2017 r., II SA/Bk 94/13, LEX nr 2398006
4. Wyrok WSA w Białymstoku z 20.02.2018 r., II SA/Bk 940/17, OSP 2019, nr 10, poz. 102
5. Wyrok WSA w Białymstoku z 18.06.2019 r., II SA/Bk 289/19, LEX nr 2703470.
6. Wyrok WSA w Białymstoku z 29.07.2020 r., II SA/Bk 454/20, LEX nr 304987
7. Wyrok WSA w Białymstoku z 23.05.2023 r., II SA/Bk 290/23, LEX nr 3567708
8. Wyrok WSA w Białymstoku z 6.03.2024 r., II SA/Bk 66/24, LEX nr 3708152
9. Wyrok WSA w Bydgoszczy z 8.04.2010 r., II SA/Bd 176/10, LEX nr 618410
10. Wyrok WSA w Bydgoszczy z 8.12.2015 r., II SA/Bd 954/15, LEX nr 1965364.
11. Wyrok WSA w Bydgoszczy z 28.12.2017 r., II SA/Bd 1229/17, LEX nr 2475586
12. Wyrok WSA w Bydgoszczy z 11.04.2018 r., II SA/Bd 1180/17, LEX nr 2533516
13. Wyrok WSA w Bydgoszczy z 8.05.2018 r., II SA/Bd 826/17, LEX nr 2544068
14. Wyrok WSA w Bydgoszczy z 20.06.2018 r., II SA/Bd 1302/15, LEX nr 2528076
15. Wyrok WSA w Bydgoszczy z 4.06.2019 r., II SA/Bd 69/19, LEX nr 2696238
16. Wyrok WSA w Bydgoszczy z 16.07.2019 r., II SA/Bd 297/19, LEX nr 2705067
17. Wyrok WSA w Bydgoszczy z 24.09.2019 r., I SA/Bd 378/19, LEX nr 2727109
18. Wyrok WSA w Bydgoszczy z 23.03.2020 r., II SA/Bd 184/20, LEX nr 3072295
19. Wyrok WSA w Bydgoszczy z 12.11.2020 r., II SA/Bd 809/20, LEX nr 3106880
20. Wyrok WSA w Bydgoszczy z 2.12.2020 r., II SAB/Bd 56/20, LEX nr 3106472
21. Wyrok WSA w Bydgoszczy z 20.10.2021 r., II SAB/Bd 62/21, LEX nr 3336363
22. Wyrok WSA w Bydgoszczy z 16.01.2024 r., II SA/Bd 872/23, LEX nr 3702428
23. Wyrok WSA w Bydgoszczy z 27.08.2024 r., II SA/Bd 167/24, LEX nr 3762484
24. Wyrok WSA w Gdańsku z 15.04.2009 r., II SA/Gd 767/08, LEX nr 558606

25. Wyrok WSA w Gdańsku z 27.05.2010 r., II SA/Gd 65/10, LEX nr 664520
26. Wyrok WSA w Gdańsku z 12.06.2012 r., I SA/Gd 357/12, LEX nr 1230493
27. Wyrok WSA w Gdańsku z 13.06.2012 r., II SA/Gd 126/12, LEX nr 1253676
28. Wyrok WSA w Gdańsku z 3.04.2013 r., I SA/Gd 165/13, LEX nr 1368403
29. Wyrok WSA w Gdańsku z 7.08.2014 r., III SA/Gd 500/14, LEX nr 1503981
30. Wyrok WSA w Gdańsku z 10.06.2015 r., II SA/Gd 137/15, LEX nr 1751494
31. Wyrok WSA w Gdańsku z 19.11.2015 r., III SA/Gd 593/15, LEX nr 1949478
32. Wyrok WSA w Gdańsku z 27.07.2017 r., III SA/Gd 229/17, LEX nr 2334411
33. Wyrok WSA w Gdańsku z 3.11.2017 r., II SA/Gd 677/17, LEX nr 2394299
34. Wyrok WSA w Gdańsku z 27.07.2018 r., II SA/Gd 393/18, LEX nr 2537166
35. Wyrok WSA w Gdańsku z 21.12.2018 r., II SA/Gd 838/18, LEX nr 2603639
36. Wyrok WSA w Gdańsku z 8.05.2019 r., II SA/Gd 18/19, LEX nr 2676865
37. Wyrok WSA w Gdańsku z 11.07.2019 r., III SA/Gd 310/19, LEX nr 2769620
38. Wyrok WSA w Gdańsku z 20.12.2019 r., II SA/Gd 690/19, LEX nr 2758547
39. Wyrok WSA w Gdańsku z 12.05.2020 r., II SA/Gd 246/20, LEX nr 2977597
40. Wyrok WSA w Gdańsku z 31.08.2020 r., II SA/Gd 609/20, LEX nr 3048360
41. Wyrok WSA w Gdańsku z 1.10.2020 r., III SAB/Gd 75/20, LEX nr 3075633
42. Wyrok WSA w Gdańsku z 24.05.2021 r., II SA/Gd 183/21, LEX nr 3188036
43. Wyrok WSA w Gdańsku z 30.06.2021 r., II SA/Gd 327/21, LEX nr 3194071
44. Wyrok WSA w Gdańsku z 20.05.2022 r., II SA/Gd 149/22, LEX nr 3363258
45. Wyrok WSA w Gdańsku z 30.06.2022 r., III SA/Gd 1105/21, LEX nr 3364866
46. Wyrok WSA w Gdańsku z 2.08.2022 r., II SA/Gd 568/22, LEX nr 3390393
47. Wyrok WSA w Gdańsku z 30.08.2022 r., II SA/Gd 578/22, LEX nr 3397505
48. Wyrok WSA w Gdańsku z 9.11.2022 r., II SA/Gd 886/22, LEX nr 3431381
49. Wyrok WSA w Gdańsku z 9.03.2023 r., III SA/Gd 631/22, LEX nr 3516013
50. Wyrok WSA w Gdańsku z 9.03.2023 r., III SA/Gd 773/22, LEX nr 3516046
51. Wyrok WSA w Gdańsku z 30.03.2023 r., II SA/Gd 9/23, LEX nr 3520966
52. Wyrok WSA w Gdańsku z 20.04.2023 r., III SA/Gd 666/22, LEX nr 3559361
53. Wyrok WSA w Gdańsku z 7.11.2023 r., I SA/Gd 869/23, LEX nr 3645992
54. Wyrok WSA w Gdańsku z 10.01.2024 r., II SA/Gd 1091/23, LEX nr 3668145
55. Wyrok WSA w Gdańsku z 10.01.2024 r., II SA/Gd 576/23, LEX nr 3659280
56. Wyrok WSA w Gdańsku z 28.02.2024 r., II SAB/Gd 141/23, LEX nr 3694775
57. Wyrok WSA w Gdańsku z 10.04.2024 r., II SA/Gd 153/24, LEX nr 3716082
58. Wyrok WSA w Gdańsku z 2.10.2024 r., II SA/Gd 601/24, LEX nr 3773015

59. Wyrok WSA w Gliwicach z 5.10.2007 r., IV SA/Gl 440/07, LEX nr 982288
60. Wyrok WSA w Gliwicach z 16.04.2008 r., IV SA/Gl 1138/07, LEX nr 510096
61. Wyrok WSA w Gliwicach z 4.08.2010 r., III SA/Gl 293/10, LEX nr 756716
62. Wyrok WSA w Gliwicach z 9.01.2013 r., II SA/Gl 843/12, LEX nr 1296135
63. Wyrok WSA w Gliwicach z 23.04.2013 r., IV SA/Gl 524/12, LEX nr 1317297
64. Wyrok WSA w Gliwicach z 26.11.2014 r., IV SA/Gl 884/14, LEX nr 1601627
65. Wyrok WSA w Gliwicach z 15.12.2015 r., IV SA/Gl 1020/14, LEX nr 1985252
66. Wyrok WSA w Gliwicach z 21.04.2016 r., IV SAB/Gl 27/16, LEX nr 2050602
67. Wyrok WSA w Gliwicach z 20.06.2016 r., IV SA/Gl 275/16, LEX nr 2098862
68. Wyrok WSA w Gliwicach z 29.06.2017 r., IV SA/Gl 51/17, LEX nr 2324087
69. Wyrok WSA w Gliwicach z 6.09.2017 r., II SA/Gl 705/17, LEX nr 2373500
70. Wyrok WSA w Gliwicach z 10.10.2017 r., IV SA/Gl 643/17, LEX nr 2393110
71. Wyrok WSA w Gliwicach z 4.06.2018 r., I SA/Gl 1438/17, LEX nr 2507549
72. Wyrok WSA w Gliwicach z 14.03.2019 r., IV SAB/Gl 208/18, LEX nr 2671317
73. Wyrok WSA w Gliwicach z 20.03.2019 r., II SA/Gl 183/19, LEX nr 2652656
74. Wyrok WSA w Gliwicach z 10.05.2019 r., II SA/Gl 296/19, LEX nr 2866062
75. Wyrok WSA w Gliwicach z 17.07.2019 r., III SA/Gl 371/19, LEX nr 2703616
76. Wyrok WSA w Gliwicach z 20.12.2019 r., II SA/Gl 1247/19, LEX nr 2768113
77. Wyrok WSA w Gliwicach z 7.02.2022 r., II SA/Gl 1514/21, LEX nr 3306873
78. Wyrok WSA w Gliwicach z 23.02.2022 r., III SA/Gl 1408/21, LEX nr 3328068
79. Wyrok WSA w Gliwicach z 30.08.2022 r., II SA/Gl 918/22, LEX nr 3402570
80. Wyrok WSA w Gliwicach z 31.01.2023 r., II SA/Gl 1725/22, LEX nr 3484980
81. Wyrok WSA w Gliwicach z 25.11.2024 r., II SA/Gl 1347/24, LEX nr 3788647
82. Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 10.01.2007 r., II SA/Go 610/06, LEX nr 931252
83. Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 27.05.2008 r., I SA/Go 1156/07, LEX nr 469670
84. Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 18.01.2018 r., II SA/Go 1115/17, LEX nr 2431569
85. Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 4.07.2018 r., II SA/Go 320/18, LEX nr 2529117
86. Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 10.02.2022 r., II SA/Go 1008/21, LEX nr 3315270

87. Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 22.04.2022 r., II SA/Go 112/22, LEX nr 3340678
88. Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 8.02.2023 r., II SA/Go 761/22, LEX nr 3502412
89. Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 24.05.2023 r., II SA/Go 106/23, LEX nr 3568316
90. Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 5.07.2023 r., II SA/Go 276/23, LEX nr 3581995
91. Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 23.11.2023 r., II SA/Go 590/23, LEX nr 3635931
92. Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 23.10.2024 r., II SA/Go 466/24, LEX nr 3778387
93. Wyrok WSA w Kielcach z 31.08.2005 r., II SA/Ke 5/05, LEX nr 868446
94. Wyrok WSA w Kielcach z 22.05.2014 r., II SA/Ke 93/14, LEX nr 1531376
95. Wyrok WSA w Kielcach z 11.01.2019 r., II SA/Ke 787/18, LEX nr 2628838
96. Wyrok WSA w Kielcach z 16.10.2019 r., II SA/Ke 569/19, LEX nr 2742438
97. Wyrok WSA w Kielcach z 10.12.2020 r., II SA/Ke 912/20, LEX nr 3109354
98. Wyrok WSA w Kielcach z 31.12.2020 r., II SA/Ke 999/20, LEX nr 3113115
99. Wyrok WSA w Kielcach z 10.06.2021 r., II SA/Ke 357/21, LEX nr 3197531
100. Wyrok WSA w Kielcach z 23.12.2021 r., II SA/Ke 799/21, LEX nr 3308848
101. Wyrok WSA w Kielcach z 20.03.2024 r., II SA/Ke 53/24, LEX nr 3710337
102. Wyrok WSA w Kielcach z 23.10.2024 r., II SA/Ke 469/24, LEX nr 3773222
103. Wyrok WSA w Krakowie z 12.06.2006 r., II SA/Kr 2806/02, LEX nr 700619
104. Wyrok WSA w Krakowie z 20.03.2008 r., II SA/Kr 41/08, LEX nr 548876
105. Wyrok WSA w Krakowie z 28.09.2010 r., II SA/Kr 553/10, LEX nr 753556
106. Wyrok WSA w Krakowie z 16.09.2011 r., II SA/Kr 552/11, LEX nr 1086148
107. Wyrok WSA w Krakowie z 28.05.2013 r., II SA/Kr 114/13, CBOSA
108. Wyrok WSA w Krakowie z 17.07.2013 r., II SA/Kr 678/13, LEX nr 1343041
109. Wyrok WSA w Krakowie z 12.08.2014 r., II SA/Kr 818/14, LEX nr 1596278
110. Wyrok WSA w Krakowie z 14.03.2016 r., II SA/Kr 1486/15, CBOSA
111. Wyrok WSA w Krakowie z 22.11.2017 r., II SA/Kr 1167/17, LEX nr 2427605
112. Wyrok WSA w Krakowie z 24.11.2017 r., II SA/Kr 1015/17, LEX nr 2415155
113. Wyrok WSA w Krakowie z 1.02.2018 r., II SA/Kr 1464/17, LEX nr 2448876
114. Wyrok WSA w Krakowie z 18.06.2018 r., II SA/Kr 1453/17, LEX nr 2553377

115. Wyrok WSA w Krakowie z 10.09.2018 r., II SA/Kr 978/18, LEX nr 2581422
116. Wyrok WSA w Krakowie z 26.11.2018 r., III SA/Kr 1096/18, LEX nr 2608034
117. Wyrok WSA w Krakowie z 28.06.2019 r., II SA/Kr 640/19, LEX nr 2713381
118. Wyrok WSA w Krakowie z 11.10.2019 r., II SA/Kr 567/19, LEX nr 2728919
119. Wyrok WSA w Krakowie z 27.11.2019 r., II SA/Kr 1214/19, LEX nr 2748956
120. Wyrok WSA w Krakowie z 18.12.2019 r., II SA/Kr 1193/19, LEX nr 2774327
121. Wyrok WSA w Krakowie z 22.01.2020 r., II SA/Kr 1335/19, LEX nr 2798883
122. Wyrok WSA w Krakowie z 16.06.2020 r., II SA/Kr 539/20, LEX nr 3035615
123. Wyrok WSA w Krakowie z 12.08.2020 r., II SA/Kr 675/20, LEX nr 3055455
124. Wyrok WSA w Krakowie z 10.12.2020 r., II SA/Kr 715/20, LEX nr 3157206.
125. Wyrok WSA w Krakowie z 27.01.2021 r., II SA/Kr 1378/20, LEX nr 3161654
126. Wyrok WSA w Krakowie z 21.05.2021 r., II SAB/Kr 73/21, LEX nr 318626
127. Wyrok WSA w Krakowie z 30.06.2021 r., II SA/Kr 1345/20, LEX nr 3214052
128. Wyrok WSA w Krakowie z 2.12.2021 r., II SA/Kr 1163/21, LEX nr 3286304
129. Wyrok WSA w Krakowie z 9.08.2022 r., II SA/Kr 520/22, LEX nr 3427004
130. Wyrok WSA w Krakowie z 21.10.2022 r., II SA/Kr 888/22, LEX nr 3424048
131. Wyrok WSA w Krakowie z 30.01.2023 r., II SA/Kr 1494/22, LEX nr 3513563
132. Wyrok WSA w Krakowie z 14.06.2023 r., II SA/Kr 586/23, LEX nr 3583322
133. Wyrok WSA w Krakowie z 29.08.2023 r., III SA/Kr 1217/23, LEX nr 3604065
134. Wyrok WSA w Krakowie z 29.09.2023 r., III SA/Kr 1327/23, LEX nr 3618550
135. Wyrok WSA w Krakowie z 30.04.2024 r., II SA/Kr 515/24, LEX nr 3721042
136. Wyrok WSA w Krakowie z 25.11.2024 r., II SA/Kr 1262/24, LEX nr 3811079
137. Wyrok WSA w Lublinie z 19.10.2004 r., II SA/Lu 161/04, OSP 2006, nr 2, poz. 15
138. Wyrok WSA w Lublinie z 4.11.2004 r., II SA/Lu 437/04, LEX nr 814952
139. Wyrok WSA w Lublinie z 19.11.2004 r., II SA/Lu 161/04, CBOSA
140. Wyrok WSA w Lublinie z 17.06.2008 r., II SA/Lu 204/08, LEX nr 509845
141. Wyrok WSA w Lublinie z 22.05.2014 r., II SA/Lu 826/13, LEX nr 1531470
142. Wyrok WSA w Lublinie z 8.08.2018 r., II SA/Lu 163/18, LEX nr 2539700
143. Wyrok WSA w Lublinie z 9.10.2019 r., II SA/Lu 433/19, LEX nr 2742364
144. Wyrok WSA w Lublinie z 27.02.2020 r., II SA/Lu 7/20, LEX nr 3047032
145. Wyrok WSA w Lublinie z 6.05.2020 r., II SA/Lu 192/20, LEX nr 3047232
146. Wyrok WSA w Lublinie z 14.09.2021 r., III SA/Lu 335/21, LEX nr 3245126

147. Wyrok WSA w Lublinie z 1.02.2022 r., II SA/Lu 937/21, LEX nr 3344480
148. Wyrok WSA w Lublinie z 12.07.2022 r., II SAB/Lu 52/22, LEX nr 3460194
149. Wyrok WSA w Lublinie z 7.09.2022 r., II SA/Lu 493/22, LEX nr 3411153
150. Wyrok WSA w Lublinie z 7.09.2022 r., II SA/Lu 515/22, LEX nr 3426277
151. Wyrok WSA w Łodzi z 20.04.2004 r., I SA/Łd 506/03, LEX nr 717007
152. Wyrok WSA w Łodzi z 18.11.2004 r., II SA/Łd 95/03, LEX nr 726265
153. Wyrok WSA w Łodzi z 6.07.2006 r., II SA/Łd 391/06, LEX nr 904144
154. Wyrok WSA w Łodzi z 25.03.2009 r., III SA/Łd 495/08, LEX nr 536535
155. Wyrok WSA w Łodzi z 22.01.2013 r., III SA/Łd 665/12, LEX nr 1348419
156. Wyrok WSA w Łodzi z 11.04.2013 r., III SA/Łd 109/13, LEX nr 1326535
157. Wyrok WSA w Łodzi z 31.03.2016 r., III SA/Łd 1252/15, LEX nr 2038629
158. Wyrok WSA w Łodzi z 29.11.2017 r., II SA/Łd 654/17, LEX nr 2414276
159. Wyrok WSA w Łodzi z 20.06.2018 r., II SA/Łd 352/18, LEX nr 2516956
160. Wyrok WSA w Łodzi z 3.08.2018 r., III SA/Łd 627/18, LEX nr 2527836
161. Wyrok WSA w Łodzi z 25.02.2020 r., II SA/Łd 788/19, LEX nr 2846494
162. Wyrok WSA w Łodzi z 17.02.2021 r., II SA/Łd 56/21, LEX nr 3145389
163. Wyrok WSA w Łodzi z 29.03.2021 r., II SA/Łd 85/21, LEX nr 3172448
164. Wyrok WSA w Łodzi z 23.02.2022 r., III SAB/Łd 54/21, LEX nr 3321173
165. Wyrok WSA w Łodzi z 4.04.2023 r., II SA/Łd 190/23, LEX nr 3546494
166. Wyrok WSA w Łodzi z 12.07.2023 r., III SA/Łd 142/23, LEX nr 3594579
167. Wyrok WSA w Łodzi z 30.07.2024 r., II SA/Łd 472/24, LEX nr 3750844
168. Wyrok WSA w Olsztynie z 15.12.2011 r., II SA/Ol 841/11, LEX nr 1095904
169. Wyrok WSA w Olsztynie z 29.10.2013 r., II SA/Ol 806/13, CBOSA
170. Wyrok WSA w Olsztynie z 23.10.2017 r., II SA/Ol 790/17, LEX nr 2387754
171. Wyrok WSA w Olsztynie z 12.02.2018 r., II SA/Ol 72/18, LEX nr 2458334
172. Wyrok WSA w Olsztynie z 18.09.2018 r., II SA/Ol 637/18, LEX nr 2580159
173. Wyrok WSA w Olsztynie z 11.09.2019 r., II SA/Ol 648/19, LEX nr 2724787
174. Wyrok WSA w Olsztynie z 13.11.2019 r., II SA/Ol 750/19, LEX nr 2740968
175. Wyrok WSA w Olsztynie z 3.01.2023 r., II SA/Ol 866/22, LEX nr 3452895
176. Wyrok WSA w Olsztynie z 20.07.2023 r., II SA/Ol 297/23, LEX nr 3590205
177. Wyrok WSA w Olsztynie z 4.12.2023 r., II SA/Ol 872/23, LEX nr 3648046
178. Wyrok WSA w Opolu z 22.11.2004 r., II SA/Wr 1882/02, LEX nr 2218669
179. Wyrok WSA w Opolu z 10.07.2006 r., II SA/Op 209/06, LEX nr 934955

180. Wyrok WSA w Opolu z 22.05.2009 r., II SA/Op 236/08, LEX nr 547418
181. Wyrok WSA w Opolu z 20.05.2013 r., II SA/Op 58/13, LEX nr 1325877
182. Wyrok WSA w Opolu z 30.03.2021 r., II SA/Op 60/21, LEX nr 3165714
183. Wyrok WSA w Opolu z 13.01.2022 r., II SA/Op 484/21, LEX nr 3315474
184. Wyrok WSA w Opolu z 14.06.2022 r., II SAB/Op 109/21, LEX nr 3362365
185. Wyrok WSA w Opolu z 30.12.2022 r., II SA/Op 344/22, LEX nr 3479093
186. Wyrok WSA w Opolu z 22.02.2024 r., I SAB/Op 21/24, LEX nr 3696840
187. Wyrok WSA w Poznaniu z 27.02.2004 r., II SA/Po 2988/01, LEX nr 682937
188. Wyrok WSA w Poznaniu z 6.07.2006 r., II SA/Po 348/06, LEX nr 900337
189. Wyrok WSA w Poznaniu z 3.03.2009 r., II SA/Po 575/08, LEX nr 550315
190. Wyrok WSA w Poznaniu z 9.10.2009 r., II SA/Po 619/09, LEX nr 572504
191. Wyrok WSA w Poznaniu z 29.06.2011 r., I SA/Po 320/11, LEX nr 1084964
192. Wyrok WSA w Poznaniu z 8.08.2012 r., IV SA/Po 408/12, LEX nr 1472209
193. Wyrok WSA w Poznaniu z 30.08.2012 r., IV SA/Po 465/12, LEX nr 1272458
194. Wyrok WSA w Poznaniu z 29.08.2013 r., II SA/Po 657/13, LEX nr 1361828
195. Wyrok WSA w Poznaniu z 10.11.2016 r., II SA/Po 445/16, LEX nr 2192353
196. Wyrok WSA w Poznaniu z 8.08.2017 r., IV SA/Po 649/17, LEX nr 2341954
197. Wyrok WSA w Poznaniu z 17.10.2017 r., IV SA/Po 725/17, LEX nr 2463192
198. Wyrok WSA w Poznaniu z 24.10.2017 r., IV SA/Po 826/17, LEX nr 2406345
199. Wyrok WSA w Poznaniu z 20.12.2017 r., II SA/Po 893/17, LEX nr 2422366
200. Wyrok WSA w Poznaniu z 9.01.2018 r., IV SA/Po 1185/17, LEX nr 2463077
201. Wyrok WSA w Poznaniu z 10.05.2018 r., II SA/Po 1152/17, LEX nr 2493211
202. Wyrok WSA w Poznaniu z 2.08.2018 r., II SA/Po 343/18, LEX nr 2551791
203. Wyrok WSA w Poznaniu z 26.11.2018 r., II SA/Po 824/18, LEX nr 2608782
204. Wyrok WSA w Poznaniu z 6.12.2018 r., IV SA/Po 930/18, LEX nr 2598818
205. Wyrok WSA w Poznaniu z 7.02.2019 r., IV SA/Po 1084/18, LEX nr 2696507
206. Wyrok WSA w Poznaniu z 28.02.2019 r., IV SAB/Po 213/18, LEX nr 2696547
207. Wyrok WSA w Poznaniu z 11.03.2019 r., II SA/Po 36/19, LEX nr 2701435
208. Wyrok WSA w Poznaniu z 4.04.2019 r., II SA/Po 1074/18, LEX nr 2701024
209. Wyrok WSA w Poznaniu z 8.05.2019 r., IV SA/Po 119/19, LEX nr 2682324
210. Wyrok WSA w Poznaniu z 30.05.2019 r., II SA/Po 1089/18, LEX nr 2698364
211. Wyrok WSA w Poznaniu z 19.06.2019 r., IV SA/Po 136/19, LEX nr 2720328
212. Wyrok WSA w Poznaniu z 27.08.2019 r., IV SA/Po 548/19, LEX nr 2722929
213. Wyrok WSA w Poznaniu z 14.11.2019 r., II SA/Po 194/19, LEX nr 2745782

214. Wyrok WSA w Poznaniu z 27.02.2020 r., II SA/Po 1039/19, LEX nr 2924688
215. Wyrok WSA w Poznaniu z 29.09.2020 r., IV SA/Po 1214/20, LEX nr 3081459
216. Wyrok WSA w Poznaniu z 15.10.2020 r., IV SA/Po 1266/20, LEX nr 3081513
217. Wyrok WSA w Poznaniu z 16.10.2020 r., II SA/Po 632/20, LEX nr 3152726
218. Wyrok WSA w Poznaniu z 29.04.2021 r., IV SA/Po 240/21, LEX nr 3174994
219. Wyrok WSA w Poznaniu z 2.06.2021 r., IV SA/Po 371/21, LEX nr 3183133
220. Wyrok WSA w Poznaniu z 10.06.2021 r., I SA/Po 421/21, LEX nr 3197489
221. Wyrok WSA w Poznaniu z 30.07.2021 r., II SA/Po 487/21, LEX nr 3212737
222. Wyrok WSA w Poznaniu z 8.09.2021 r., IV SA/Po 212/21, LEX nr 3310447
223. Wyrok WSA w Poznaniu z 14.09.2021 r., IV SA/Po 569/21, LEX nr 3310685
224. Wyrok WSA w Poznaniu z 30.09.2021 r., IV SA/Po 543/21, LEX nr 3294420
225. Wyrok WSA w Poznaniu z 28.10.2021 r., IV SA/Po 698/21, LEX nr 3289255.
226. Wyrok WSA w Poznaniu z 3.12.2021 r., IV SA/Po 888/21, LEX nr 3286428
227. Wyrok WSA w Poznaniu z 20.01.2022 r., II SA/Po 1012/21, LEX nr 3288433
228. Wyrok WSA w Poznaniu z 22.02.2022 r., I SA/Po 1090/21, LEX nr 3325221
229. Wyrok WSA w Poznaniu z 8.06.2022 r., IV SA/Po 263/22, LEX nr 3355715
230. Wyrok WSA w Poznaniu z 8.09.2022 r., III SA/Po 650/22, LEX nr 3412026
231. Wyrok WSA w Poznaniu z 20.10.2022 r., IV SA/Po 358/22, LEX nr 3425683
232. Wyrok WSA w Poznaniu z 23.11.2022 r., IV SA/Po 617/22, LEX nr 3441696
233. Wyrok WSA w Poznaniu z 27.03.2023 r., II SA/Po 120/23, LEX nr 3511876
234. Wyrok WSA w Poznaniu z 30.05.2023 r., I SA/Po 346/23, LEX nr 3571398
235. Wyrok WSA w Poznaniu z 31.05.2023 r., II SA/Po 29/23, LEX nr 3587348
236. Wyrok WSA w Poznaniu z 31.05.2023 r., IV SA/Po 223/23, LEX nr 3566465
237. Wyrok WSA w Poznaniu z 25.01.2024 r., IV SA/Po 764/23, LEX nr 3668287
238. Wyrok WSA w Poznaniu z 14.08.2024 r., II SA/Po 282/24, LEX nr 3749181
239. Wyrok WSA w Rzeszowie z 13.01.2004 r., SA/Rz 1480/01, LEX nr 685139
240. Wyrok WSA w Rzeszowie z 31.01.2006 r., II SA/Rz 596/05, LEX nr 2211932
241. Wyrok WSA w Rzeszowie z 26.10.2006 r., II SA/Rz 89/06, LEX nr 901195
242. Wyrok WSA w Rzeszowie z 27.09.2007 r., II SA/Rz 48/07, LEX nr 960390
243. Wyrok WSA w Rzeszowie z 10.02.2010 r., II SA/Rz 1005/09, LEX nr 635765
244. Wyrok WSA w Rzeszowie z 9.11.2010 r., II SA/Rz 823/10, LEX nr 754699
245. Wyrok WSA w Rzeszowie z 10.04.2017 r., II SA/Rz 1620/16, LEX nr 2275175
246. Wyrok WSA w Rzeszowie z 10.10.2017 r., II SA/Rz 780/17, LEX nr 2387865
247. Wyrok WSA w Rzeszowie z 16.01.2018 r., II SA/Rz 1258/17, LEX nr 2744262

248. Wyrok WSA w Rzeszowie z 13.03.2018 r., II SA/Rz 1323/17, LEX nr 2495542
249. Wyrok WSA w Rzeszowie z 22.06.2018 r., II SA/Rz 572/18, LEX nr 2569527
250. Wyrok WSA w Rzeszowie z 7.07.2020 r., II SA/Rz 523/20, LEX nr 3045325
251. Wyrok WSA w Rzeszowie z 13.10.2020 r., II SA/Rz 899/20, LEX nr 3074675
252. Wyrok WSA w Rzeszowie z 6.09.2021 r., II SA/Rz 1275/21, LEX nr 3230497
253. Wyrok WSA w Rzeszowie z 14.12.2021 r., II SA/Rz 1542/21, LEX nr 3302312
254. Wyrok WSA w Rzeszowie z 20.04.2022 r., II SA/Rz 1640/21, LEX nr 3343386
255. Wyrok WSA w Rzeszowie z 4.05.2022 r., II SA/Rz 180/22, LEX nr 3354189
256. Wyrok WSA w Rzeszowie z 12.05.2022 r., II SA/Rz 442/22, LEX nr 3345758
257. Wyrok WSA w Rzeszowie z 21.10.2022 r., II SA/Rz 976/22, LEX nr 3435114
258. Wyrok WSA w Rzeszowie z 16.12.2022 r., II SA/Rz 1344/22, LEX nr 3478374
259. Wyrok WSA w Rzeszowie z 17.02.2023 r., II SA/Rz 134/23, LEX nr 3491168
260. Wyrok WSA w Rzeszowie z 20.03.2023 r., II SA/Rz 276/23, LEX nr 3553686
261. Wyrok WSA w Rzeszowie z 13.04.2023 r., II SA/Rz 40/23, LEX nr 3568380
262. Wyrok WSA w Rzeszowie z 23.10.2023 r., II SA/Rz 1636/23, LEX nr 3618803
263. Wyrok WSA w Rzeszowie z 29.05.2024 r., II SA/Rz 453/24, LEX nr 3734002
264. Wyrok WSA w Szczecinie z 4.07.2012 r., II SA/Sz 430/12, LEX nr 1364701
265. Wyrok WSA w Szczecinie z 12.12.2017 r., I SA/Sz 854/17, LEX nr 2418425
266. Wyrok WSA w Szczecinie z 7.02.2018 r., I SA/Sz 1029/17, LEX nr 2448840
267. Wyrok WSA w Szczecinie z 14.06.2018 r., II SA/Sz 451/18, LEX nr 2514042
268. Wyrok WSA w Szczecinie z 5.12.2019 r., I SA/Sz 829/19, LEX nr 2768414
269. Wyrok WSA w Szczecinie z 12.12.2019 r., II SA/Sz 966/19, LEX nr 2771709
270. Wyrok WSA w Szczecinie z 3.09.2020 r., I SA/Sz 435/20, LEX nr 3067851
271. Wyrok WSA w Szczecinie z 2.10.2020 r., II SA/Sz 721/20, LEX nr 3062958
272. Wyrok WSA w Szczecinie z 5.01.2022 r., II SA/Sz 1123/21, LEX nr 3308149
273. Wyrok WSA w Szczecinie z 11.08.2022 r., I SA/Sz 339/22, LEX nr 3412495
274. Wyrok WSA w Warszawie z 8.06.2004 r., I SA 2383/02, LEX nr 174005
275. Wyrok WSA w Warszawie z 29.06.2004 r., IV SA 269/03, LEX nr 728712
276. Wyrok WSA w Warszawie z 2.07.2004 r., IV SA 440/03, LEX nr 729594
277. Wyrok WSA w Warszawie z 21.06.2005 r., VII SA/Wa 888/04, LEX nr 179064
278. Wyrok WSA w Warszawie z 8.11.2005 r., I SA/Wa 1742/04, LEX nr 198831
279. Wyrok WSA w Warszawie z 30.01.2006 r., VII SA/Wa 1220/05, LEX nr 503866
280. Wyrok WSA w Warszawie z 18.07.2006 r., VII SA/Wa 1399/05, LEX nr 243791
281. Wyrok WSA w Warszawie z 7.09.2006 r., IV SA/Wa 1651/05, LEX nr 256669

282. Wyrok WSA w Warszawie z 27.09.2006 r., VI SA/Wa 1159/06, LEX nr 256136
283. Wyrok WSA w Warszawie z 1.03.2007 r., V SA/Wa 1398/06, LEX nr 324387
284. Wyrok WSA w Warszawie z 16.04.2007 r., V SA/Wa 396/07, LEX nr 342649
285. Wyrok WSA w Warszawie z 9.09.2008 r., IV SA/Wa 375/08, LEX nr 517961
286. Wyrok WSA w Warszawie z 18.11.2008 r., VII SA/Wa 1445/08, LEX nr 548571
287. Wyrok WSA w Warszawie z 19.06.2009 r., V SA/Wa 196/09, LEX nr 564061
288. Wyrok WSA w Warszawie z 16.10.2009 r., VI SA/Wa 948/09, LEX nr 651446
289. Wyrok WSA w Warszawie z 10.02.2010 r., VI SA/Wa 1992/09, LEX nr 593022
290. Wyrok WSA w Warszawie z 16.03.2010 r., VII SA/Wa 2250/09, LEX nr 606240
291. Wyrok WSA w Warszawie z 14.06.2010 r., VII SA/Wa 2161/09, LEX nr 651437
292. Wyrok WSA w Warszawie z 1.04.2011 r., VII SA/Wa 1973/10, LEX nr 1128129
293. Wyrok WSA w Warszawie z 6.06.2012 r., VII SA/Wa 826/12, LEX nr 1356128
294. Wyrok WSA w Warszawie z 29.06.2012 r., II SA/Wa 551/12, LEX nr 1260465
295. Wyrok WSA w Warszawie z 17.12.2012 r., VI SA/Wa 1891/12, LEX nr 1698040
296. Wyrok WSA w Warszawie z 10.07.2014 r., VI SA/Wa 147/14, LEX nr 1563114
297. Wyrok WSA w Warszawie z 16.04.2015 r., II SA/Wa 1351/14, LEX nr 1729421
298. Wyrok WSA w Warszawie z 17.11.2015 r., IV SA/Wa 2164/15, LEX nr 2438742
299. Wyrok WSA w Warszawie z 29.09.2016 r., VII SA/Wa 2588/15, LEX nr 2159954
300. Wyrok WSA w Warszawie z 11.10.2016 r., IV SA/Wa 1100/16, LEX nr 2782978.
301. Wyrok WSA w Warszawie z 15.11.2016 r., IV SA/Wa 1501/16, LEX nr 2394799
302. Wyrok WSA w Warszawie z 17.11.2016 r., VII SA/Wa 2594/15, LEX nr 2305828
303. Wyrok WSA w Warszawie z 1.12.2016 r., VI SA/Wa 771/16, LEX nr 2189914
304. Wyrok WSA w Warszawie z 27.01.2017 r., II SA/Wa 1130/16, LEX nr 2239376
305. Wyrok WSA w Warszawie z 21.03.2017 r., VII SA/Wa 1837/16, LEX nr 2316543
306. Wyrok WSA w Warszawie z 20.04.2017 r., IV SA/Wa 1906/16, LEX nr 2394607
307. Wyrok WSA w Warszawie z 18.10.2017 r., II SA/Wa 610/17, LEX nr 2760827
308. Wyrok WSA w Warszawie z 16.11.2017 r., IV SA/Wa 2750/17, LEX nr 2424751
309. Wyrok WSA w Warszawie z 24.11.2017 r., IV SA/Wa 2751/17, LEX nr 2399864
310. Wyrok WSA w Warszawie z 27.11.2017 r., VII SA/Wa 125/17, LEX nr 2437943
311. Wyrok WSA w Warszawie z 28.11.2017 r., VIII SA/Wa 789/17, LEX nr 2425468
312. Wyrok WSA w Warszawie z 18.12.2017 r., IV SA/Wa 3237/17, LEX nr 2479164

313. Wyrok WSA w Warszawie z 28.12.2017 r., VIII SA/Wa 863/17, LEX nr 2437874
314. Wyrok WSA w Warszawie z 7.03.2018 r., IV SA/Wa 513/18, LEX nr 2464188
315. Wyrok WSA w Warszawie z 6.04.2018 r., VII SA/Wa 1553/17, LEX nr 2522451
316. Wyrok WSA w Warszawie z 9.04.2018 r., VI SA/Wa 1282/17, LEX nr 2746463
317. Wyrok WSA w Warszawie z 13.06.2018 r., VII SA/Wa 1141/18, LEX nr 2536744
318. Wyrok WSA w Warszawie z 9.08.2018 r., VII SA/Wa 2934/17, LEX nr 2537996
319. Wyrok WSA w Warszawie z 31.08.2018 r., I SA/Wa 1315/18, LEX nr 2566358
320. Wyrok WSA w Warszawie z 31.08.2018 r., I SA/Wa 1316/18, LEX nr 2573702
321. Wyrok WSA w Warszawie z 14.09.2018 r., II SA/Wa 1463/18, LEX nr 2775109
322. Wyrok WSA w Warszawie z 30.11.2018 r., V SA/Wa 1780/18, CBOSA
323. Wyrok WSA w Warszawie z 4.12.2018 r., I SA/Wa 935/18, LEX nr 2629216
324. Wyrok WSA w Warszawie z 8.01.2019 r., II SA/Wa 752/18, LEX nr 2646256
325. Wyrok WSA w Warszawie z 15.01.2019 r., IV SA/Wa 2741/18, LEX nr 3060240
326. Wyrok WSA w Warszawie z 22.01.2019 r., VII SA/Wa 1318/18, LEX nr 2631701
327. Wyrok WSA w Warszawie z 28.02.2019 r., I SA/Wa 291/19, LEX nr 3018635
328. Wyrok WSA w Warszawie z 8.05.2019 r., IV SA/Wa 823/19, LEX nr 3087206
329. Wyrok WSA w Warszawie z 14.05.2019 r., IV SA/Wa 3434/18, LEX nr 3066064
330. Wyrok WSA w Warszawie z 22.05.2019 r., IV SA/Wa 887/19, LEX nr 3073929
331. Wyrok WSA w Warszawie z 23.05.2019 r., V SA/Wa 603/19, LEX nr 3111936
332. Wyrok WSA w Warszawie z 19.11.2019 r., IV SAB/Wa 517/19, LEX nr 3038446
333. Wyrok WSA w Warszawie z 21.11.2019 r., VIII SA/Wa 737/19, LEX nr 2751726
334. Wyrok WSA w Warszawie z 12.12.2019 r., VIII SAB/Wa 37/19, LEX nr 3038301
335. Wyrok WSA w Warszawie z 15.01.2020 r., V SA/Wa 2235/19, LEX nr 3128740
336. Wyrok WSA w Warszawie z 27.02.2020 r., V SA/Wa 298/20, LEX nr 3091948
337. Wyrok WSA w Warszawie z 19.03.2020 r., II SA/Wa 411/20, LEX nr 3041299
338. Wyrok WSA w Warszawie z 15.04.2020 r., I SA/Wa 219/20, LEX nr 3072189
339. Wyrok WSA w Warszawie z 28.05.2020 r., I SA/Wa 593/20, LEX nr 3085114
340. Wyrok WSA w Warszawie z 3.08.2020 r., I SA/Wa 1189/20, LEX nr 3254600
341. Wyrok WSA w Warszawie z 11.09.2020 r., II SA/Wa 1749/20, LEX nr 3070959
342. Wyrok WSA w Warszawie z 23.09.2020 r., V SA/Wa 1963/19, LEX nr 3167543
343. Wyrok WSA w Warszawie z 20.11.2020 r., V SA/Wa 794/20, LEX nr 3167223

344. Wyrok WSA w Warszawie z 7.12.2020 r., IV SA/Wa 1886/20, LEX nr 3149513
345. Wyrok WSA w Warszawie z 16.12.2020 r., VII SA/Wa 881/20, LEX nr 3119175
346. Wyrok WSA w Warszawie z 13.01.2021 r., VII SA/Wa 2272/20, LEX nr 3145976
347. Wyrok WSA w Warszawie z 15.02.2021 r., VII SA/Wa 175/21, LEX nr 3242730
348. Wyrok WSA w Warszawie z 16.03.2021 r., IV SA/Wa 42/21, LEX nr 3179168
349. Wyrok WSA w Warszawie z 23.03.2021 r., VII SA/Wa 2032/20, LEX nr 3242864
350. Wyrok WSA w Warszawie z 25.03.2021 r., IV SA/Wa 1673/20, LEX nr 3313780
351. Wyrok WSA w Warszawie z 8.04.2021 r., VII SA/Wa 511/21, LEX nr 3172035
352. Wyrok WSA w Warszawie z 16.04.2021 r., II SA/Wa 1652/20, LEX nr 3265758
353. Wyrok WSA w Warszawie z 28.05.2021 r., VII SA/Wa 806/21, LEX nr 3313323
354. Wyrok WSA w Warszawie z 13.07.2021 r., VII SA/Wa 1112/21, LEX nr 3265407
355. Wyrok WSA w Warszawie z 15.07.2021 r., II SA/Wa 1965/21, LEX nr 3311963
356. Wyrok WSA w Warszawie z 29.07.2021 r., I SA/Wa 1233/21, LEX nr 3319569
357. Wyrok WSA w Warszawie z 17.11.2021 r., IV SA/Wa 1185/21, LEX nr 3320154
358. Wyrok WSA w Warszawie z 1.12.2021 r., VII SA/Wa 1518/21, LEX nr 3319433
359. Wyrok WSA w Warszawie z 22.12.2021 r., V SA/Wa 4912/21, LEX nr 337180
360. Wyrok WSA w Warszawie z 17.01.2022 r., I SA/Wa 2754/21, LEX nr 3330961
361. Wyrok WSA w Warszawie z 30.03.2022 r., II SA/Wa 3848/21, LEX nr 3401569.
362. Wyrok WSA w Warszawie z 1.04.2022 r., I SA/Wa 2293/21, LEX nr 3349104
363. Wyrok WSA w Warszawie z 7.04.2022 r., VII SA/Wa 477/22, LEX nr 3354564
364. Wyrok WSA w Warszawie z 11.04.2022 r., VII SA/Wa 472/22, LEX nr 3339229
365. Wyrok WSA w Warszawie z 14.04.2022 r., I SA/Wa 500/22, LEX nr 3351880
366. Wyrok WSA w Warszawie z 23.05.2022 r., I SA/Wa 705/21, LEX nr 3382642
367. Wyrok WSA w Warszawie z 13.06.2022 r., I SA/Wa 1216/22, LEX nr 3400719
368. Wyrok WSA w Warszawie z 20.06.2022 r., II SA/Wa 4088/21, LEX nr 3443451
369. Wyrok WSA w Warszawie z 24.06.2022 r., I SA/Wa 841/22, LEX nr 3413792
370. Wyrok WSA w Warszawie z 4.08.2022 r., VII SA/Wa 1055/22, LEX nr 3442985
371. Wyrok WSA w Warszawie z 24.08.2022 r., VII SA/Wa 1491/22, LEX nr 3424926
372. Wyrok WSA w Warszawie z 15.12.2022 r., I SA/Wa 2626/22, LEX nr 3498952
373. Wyrok WSA w Warszawie z 26.01.2023 r., VII SA/Wa 1857/22, LEX nr 3607106

374. Wyrok WSA w Warszawie z 8.02.2023 r., VII SA/Wa 2110/22, LEX nr 3513625
375. Wyrok WSA w Warszawie z 24.04.2023 r., I SA/Wa 517/23, LEX nr 3590821
376. Wyrok WSA w Warszawie z 20.06.2023 r., VII SA/Wa 1089/23, LEX nr 3578015
377. Wyrok WSA w Warszawie z 29.06.2023 r., VIII SA/Wa 213/23, LEX nr 3725772
378. Wyrok WSA w Warszawie z 11.01.2024 r., VIII SA/Wa 737/23, LEX nr 3755617
379. Wyrok WSA we Wrocławiu z 9.03.2017 r., IV SA/Wr 569/16, LEX nr 2273231
380. Wyrok WSA we Wrocławiu z 14.06.2017 r., II SA/Wr 104/17, LEX nr 2345745
381. Wyrok WSA we Wrocławiu z 14.02.2018 r., II SA/Wr 14/18, LEX nr 2561343
382. Wyrok WSA we Wrocławiu z 27.02.2018 r., IV SA/Wr 53/18, LEX nr 2622439
383. Wyrok WSA we Wrocławiu z 18.04.2018 r., II SA/Wr 191/18, LEX nr 2543088
384. Wyrok WSA we Wrocławiu z 13.09.2018 r., IV SA/Wr 344/18, LEX nr 2613901
385. Wyrok WSA we Wrocławiu z 20.02.2019 r., II SA/Wr 883/18, LEX nr 2641656
386. Wyrok WSA we Wrocławiu z 30.01.2020 r., IV SA/Wr 436/19, LEX nr 3053457
387. Wyrok WSA we Wrocławiu z 23.03.2021 r., II SA/Wr 40/21, LEX nr 3164169
388. Wyrok WSA we Wrocławiu z 29.04.2021 r., IV SA/Wr 404/20, LEX nr 3415763
389. Wyrok WSA we Wrocławiu z 13.05.2021 r., II SA/Wr 148/21, LEX nr 3187053
390. Wyrok WSA we Wrocławiu z 13.01.2022 r., II SA/Wr 546/21, LEX nr 3428242
391. Wyrok WSA we Wrocławiu z 29.03.2022 r., II SA/Wr 307/21, LEX nr 3456686
392. Wyrok WSA we Wrocławiu z 24.01.2023 r., II SA/Wr 844/22, LEX nr 3499151
393. Wyrok WSA we Wrocławiu z 27.01.2023 r., II SA/Wr 888/22, LEX nr 3486075
394. Wyrok WSA we Wrocławiu z 22.02.2023 r., IV SA/Wr 604/22, LEX nr 3490884
395. Wyrok WSA we Wrocławiu z 6.07.2023 r., II SA/Wr 820/22, LEX nr 3585898
396. Wyrok WSA we Wrocławiu z 17.10.2023 r., II SA/Wr 551/23, LEX nr 3620878
397. Wyrok WSA we Wrocławiu z 18.10.2023 r., II SA/Wr 558/23, LEX nr 3616573
398. Wyrok WSA we Wrocławiu z 22.02.2024 r., IV SA/Wr 789/23, LEX nr 3694672
399. Wyrok WSA we Wrocławiu z 11.03.2024 r., II SA/Wr 752/23, LEX nr 3699895
400. Wyrok WSA we Wrocławiu z 3.04.2024 r., II SA/Wr 155/24, LEX nr 3706963

POSTANOWIENIA WOJEWÓDZKICH SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

1. Postanowienie WSA w Białymstoku z 4.08.2017 r., II SA/Bk 551/17, LEX nr 2333090
2. Postanowienie WSA w Białymstoku z 7.09.2017 r., II SA/Bk 628/17, LEX nr 2349466
3. Postanowienie WSA w Białymstoku z 20.10.2017 r., II SA/Bk 755/17, LEX nr 2377086
4. Postanowienie WSA w Białymstoku z 14.11.2017 r., II SA/Bk 719/17, LEX nr 2392488

5. Postanowienie WSA w Białymstoku z 23.05.2019 r., II SA/Bk 201/19, LEX nr 2673865
6. Postanowienie WSA w Białymstoku z 9.10.2019 r., II SA/Bk 561/19, LEX nr 2726451
7. Postanowienie WSA w Białymstoku z 16.01.2020 r., II SO/Bk 31/19, LEX nr 2769645
8. Postanowienie WSA w Białymstoku z 18.01.2023 r., II SA/Bk 911/22, LEX nr 3472631
9. Postanowienie WSA w Białymstoku z 16.04.2024 r., II SO/Bk 1/24, LEX nr 3708436
10. Postanowienie WSA w Białymstoku z 29.07.2024 r., II SA/Bk 436/24, LEX nr 3743671
11. Postanowienie WSA w Bydgoszczy z 25.06.2014 r., II SAB/Bd 23/14, LEX nr 1586397
12. Postanowienie WSA w Bydgoszczy z 14.11.2014 r., II SA/Bd 963/14, LEX nr 1571700
13. Postanowienie WSA w Bydgoszczy z 8.08.2018 r., II SA/Bd 614/18, LEX nr 2537075
14. Postanowienie WSA w Bydgoszczy z 7.11.2018 r., II SA/Bd 1057/18, LEX nr 2579975
15. Postanowienie WSA w Bydgoszczy z 8.09.2022 r., II SA/Bd 735/22, LEX nr 3409279
16. Postanowienie WSA w Bydgoszczy z 16.05.2023 r., II SA/Bd 1107/22, LEX nr 3579132
17. Postanowienie WSA w Bydgoszczy z 6.06.2023 r., II SA/Bd 408/23, LEX nr 3579498
18. Postanowienie WSA w Bydgoszczy z 24.10.2023 r., II SA/Bd 1071/23, LEX nr 3621833.
19. Postanowienie WSA w Bydgoszczy z 12.03.2024 r., II SA/Bd 115/24, LEX nr 3695030
20. Postanowienie WSA w Bydgoszczy z 20.09.2024 r., II SA/Bd 639/24, LEX nr 3760196
21. Postanowienie WSA w Gdańsku z 10.04.2013 r., I SA/Gd 991/12, LEX nr 1306339
22. Postanowienie WSA w Gdańsku z 8.07.2013 r., II SA/Gd 450/13, LEX nr 1370542
23. Postanowienie WSA w Gdańsku z 25.11.2013 r., III SA/Gd 897/13, LEX nr 1539500
24. Postanowienie WSA w Gdańsku z 9.05.2016 r., III SAB/Gd 58/15, LEX nr 2043661
25. Postanowienie WSA w Gdańsku z 13.04.2018 r., II SA/Gd 95/18, LEX nr 2473191
26. Postanowienie WSA w Gdańsku z 18.06.2019 r., II SA/Gd 366/19, LEX nr 2682747
27. Postanowienie WSA w Gdańsku z 24.10.2019 r., III SAB/Gd 53/19, LEX nr 2734761
28. Postanowienie WSA w Gdańsku z 25.11.2021 r., II SA/Gd 596/21, LEX nr 3262782
29. Postanowienie WSA w Gdańsku z 31.01.2022 r., II SA/Gd 35/22, LEX nr 3295009
30. Postanowienie WSA w Gdańsku z 25.11.2022 r., II SA/Gd 946/22, LEX nr 3435477
31. Postanowienie WSA w Gdańsku z 9.03.2023 r., III SA/Gd 622/22, LEX nr 3516032
32. Postanowienie WSA w Gdańsku z 30.08.2023 r., II SA/Gd 633/23, LEX nr 3599721
33. Postanowienie WSA w Gdańsku z 16.02.2024 r., II SA/Gd 53/24, LEX nr 3672575
34. Postanowienie WSA w Gdańsku z 6.03.2024 r., II SA/Gd 175/24, LEX nr 3691751
35. Postanowienie WSA w Gdańsku z 2.10.2024 r., II SA/Gd 998/24, LEX nr 3763072
36. Postanowienie WSA w Gdańsku z 25.10.2024 r., II SA/Gd 994/24, LEX nr 3774824
37. Postanowienie WSA w Gliwicach z 4.11.2009 r., III SA/Gl 1167/09, LEX nr 1945393

38. Postanowienie WSA w Gliwicach z 20.04.2010 r., III SA/Gl 773/10, LEX nr 669237
39. Postanowienie WSA w Gliwicach z 26.04.2010 r., III SA/Gl 1081/10, LEX nr 668680
40. Postanowienie WSA w Gliwicach z 19.04.2011 r., IV SA/Gl 221/11, LEX nr 793351
41. Postanowienie WSA w Gliwicach z 25.09.2017 r., IV SA/Gl 846/17, LEX nr 2358222
42. Postanowienie WSA w Gliwicach z 2.10.2017 r., IV SA/Gl 801/17, LEX nr 2363236
43. Postanowienie WSA w Gliwicach z 3.10.2017 r., III SA/Gl 631/17, LEX nr 2374029
44. Postanowienie WSA w Gliwicach z 13.11.2017 r., II SA/Gl 978/17, LEX nr 2390084
45. Postanowienie WSA w Gliwicach z 15.01.2018 r., II SA/Gl 10/18, LEX nr 2423796
46. Postanowienie WSA w Gliwicach z 7.05.2018 r., IV SA/Gl 418/18, LEX nr 2482004
47. Postanowienie WSA w Gliwicach z 18.06.2018 r., II SA/Gl 475/18, LEX nr 2504331
48. Postanowienie WSA w Gliwicach z 3.09.2018 r., II SA/Gl 682/18, LEX nr 2539511
49. Postanowienie WSA w Gliwicach z 15.11.2019 r., II SA/Gl 1238/19, LEX nr 2743428
50. Postanowienie WSA w Gliwicach z 24.06.2020 r., II SA/Gl 564/20, LEX nr 3020498
51. Postanowienie WSA w Gliwicach z 1.07.2020 r., III SA/Gl 194/20, LEX nr 3026036
52. Postanowienie WSA w Gliwicach z 14.09.2020 r., II SA/Gl 1065/20, LEX nr 3051281
53. Postanowienie WSA w Gliwicach z 21.12.2020 r., II SA/Gl 764/19, LEX nr 3095246
54. Postanowienie WSA w Gliwicach z 31.01.2022 r., II SAB/Gl 5/22, LEX nr 3292368
55. Postanowienie WSA w Gliwicach z 25.07.2022 r., II SA/Gl 98/22, LEX nr 3369441
56. Postanowienie WSA w Gliwicach z 9.05.2024 r., II SA/Gl 406/24, LEX nr 3712917
57. Postanowienie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 8.11.2005 r., II SA/Go 515/05, LEX nr 867680
58. Postanowienie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 30.06.2011 r., II SAB/Go 25/11, LEX nr 845458
59. Postanowienie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 12.02.2018 r., II SA/Go 1085/17, LEX nr 2443688
60. Postanowienie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 23.04.2018 r., II SA/Go 256/18, LEX nr 2477925
61. Postanowienie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 16.08.2018 r., II SA/Go 413/18, LEX nr 2533898
62. Postanowienie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 10.03.2020 r., II SA/Go 760/19, LEX nr 2817475
63. Postanowienie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 7.11.2023 r., II SA/Go 393/23, LEX nr 3622683
64. Postanowienie WSA w Kielcach z 25.04.2016 r., II SA/Ke 1119/15, LEX nr 2029489

65. Postanowienie WSA w Kielcach z 27.12.2017 r., II SA/Ke 741/17, LEX nr 2420494
66. Postanowienie WSA w Kielcach z 21.02.2019 r., II SA/Ke 786/18, LEX nr 2623615
67. Postanowienie WSA w Kielcach z 25.01.2021 r., II SA/Ke 1067/20, LEX nr 3117582
68. Postanowienie WSA w Kielcach z 31.03.2021 r., II SA/Ke 293/21, LEX nr 3158914
69. Postanowienie WSA w Kielcach z 23.06.2022 r., II SA/Ke 205/22, LEX nr 3357836
70. Postanowienie WSA w Kielcach z 24.06.2024 r., II SA/Ke 281/24, LEX nr 3730205
71. Postanowienie WSA w Krakowie z 13.03.2013 r., I SA/Kr 1889/12, LEX nr 1302263
72. Postanowienie WSA w Krakowie z 23.03.2015 r., I SA/Kr 606/14, LEX nr 1660963
73. Postanowienie WSA w Krakowie z 21.08.2017 r., III SA/Kr 815/17, LEX nr 2339818
74. Postanowienie WSA w Krakowie z 21.09.2017 r., III SA/Kr 941/17, LEX nr 2356919
75. Postanowienie WSA w Krakowie z 27.09.2017 r., III SA/Kr 952/17, LEX nr 2361387
76. Postanowienie WSA w Krakowie z 2.10.2017 r., II SA/Kr 965/17, LEX nr 2366296
77. Postanowienie WSA w Krakowie z 1.12.2017 r., III SA/Kr 1299/17, LEX nr 2401888
78. Postanowienie WSA w Krakowie z 5.03.2018 r., II SA/Kr 1453/17, LEX nr 2451995
79. Postanowienie WSA w Krakowie z 12.04.2018 r., II SA/Kr 257/18, LEX nr 2474726
80. Postanowienie WSA w Krakowie z 18.06.2018 r., II SA/Kr 1453/17, LEX nr 2506235
81. Postanowienie WSA w Krakowie z 3.09.2018 r., II SA/Kr 772/18, LEX nr 2541168
82. Postanowienie WSA w Krakowie z 11.12.2019 r., III SA/Kr 1218/19, LEX nr 2752240
83. Postanowienie WSA w Krakowie z 12.01.2021 r., III SA/Kr 1175/20, LEX nr 3106063
84. Postanowienie WSA w Krakowie z 6.09.2023 r., II SA/Kr 347/23, LEX nr 3726030
85. Postanowienie WSA w Krakowie z 4.06.2024 r., II SA/Kr 600/24, LEX nr 3726200
86. Postanowienie WSA w Krakowie z 29.08.2024 r., III SA/Kr 1304/24, LEX nr 3751860
87. Postanowienie WSA w Lublinie z 20.06.2012 r., III SO/Lu 5/12, LEX nr 1242752
88. Postanowienie WSA w Lublinie z 22.06.2017 r., II SA/Lu 278/17, LEX nr 2375591
89. Postanowienie WSA w Lublinie z 6.09.2017 r., II SA/Lu 797/17, LEX nr 2348709
90. Postanowienie WSA w Lublinie z 13.09.2017 r., II SA/Lu 778/17, LEX nr 2352272
91. Postanowienie WSA w Lublinie z 12.09.2018 r., II SA/Lu 281/18, LEX nr 2598039
92. Postanowienie WSA w Lublinie z 5.10.2018 r., II SA/Lu 801/18, LEX nr 2557076
93. Postanowienie WSA w Lublinie z 20.02.2019 r., II SA/Lu 59/19, LEX nr 2631722
94. Postanowienie WSA w Lublinie z 15.01.2020 r., II SO/Lu 8/19, LEX nr 2772747
95. Postanowienie WSA w Lublinie z 5.05.2021 r., II SA/Lu 271/21, LEX nr 3190035
96. Postanowienie WSA w Lublinie z 30.06.2021 r., III SA/Lu 217/21, LEX nr 3191926
97. Postanowienie WSA w Lublinie z 20.10.2021 r., III SA/Lu 223/21, LEX nr 3274292
98. Postanowienie WSA w Lublinie z 15.02.2023 r., II SA/Lu 69/23, LEX nr 3491009

99. Postanowienie WSA w Lublinie z 8.03.2023 r., II SA/Lu 63/23, LEX nr 3602667

100. Postanowienie WSA w Lublinie z 14.06.2023 r., II SA/Lu 416/23, LEX nr 3583569

101. Postanowienie WSA w Lublinie z 3.07.2024 r., II SA/Lu 489/24, LEX nr 3735775

102. Postanowienie WSA w Lublinie z 9.10.2024 r., II SA/Lu 752/24, LEX nr 3770098

103. Postanowienie WSA w Łodzi z 17.12.2004 r., II SA/Łd 1130/03, LEX nr 725504

104. Postanowienie WSA w Łodzi z 16.06.2010 r., I SA/Łd 609/10, LEX nr 784365

105. Postanowienie WSA w Łodzi z 30.11.2017 r., II SA/Łd 896/17, LEX nr 2401921

106. Postanowienie WSA w Łodzi z 15.06.2018 r., II SA/Łd 504/18, LEX nr 2503508

107. Postanowienie WSA w Łodzi z 18.10.2018 r., III SA/Łd 874/18, LEX nr 2566101

108. Postanowienie WSA w Łodzi z 16.07.2019 r., II SA/Łd 128/19, LEX nr 2698334

109. Postanowienie WSA w Łodzi z 28.02.2020 r., II SA/Łd 89/20, LEX nr 2787854

110. Postanowienie WSA w Łodzi z 9.02.2021 r., II SA/Łd 893/20, LEX nr 3179306

111. Postanowienie WSA w Łodzi z 13.04.2022 r., II SA/Łd 142/22, LEX nr 3333314

112. Postanowienie WSA w Łodzi z 18.05.2022 r., II SA/Łd 310/22, LEX nr 3350408

113. Postanowienie WSA w Łodzi z 23.09.2022 r., II SA/Łd 596/22, LEX nr 3426408

114. Postanowienie WSA w Łodzi z 23.09.2022 r., II SA/Łd 597/22, LEX nr 3426275

115. Postanowienie WSA w Łodzi z 30.06.2023 r., I SA/Łd 476/23, LEX nr 3578285

116. Postanowienie WSA w Łodzi z 21.11.2023 r., II SA/Łd 949/23, LEX nr 3630503

117. Postanowienie WSA w Łodzi z 16.04.2024 r., II SA/Łd 209/24, LEX nr 3706506

118. Postanowienie WSA w Łodzi z 19.06.2024 r., II SA/Łd 396/24, LEX nr 3729183

119. Postanowienie WSA w Olsztynie z 18.01.2012 r., II SA/Ol 984/11, LEX nr 1105807

120. Postanowienie WSA w Olsztynie z 17.10.2017 r., II SA/Ol 747/17, LEX nr 2388421

121. Postanowienie WSA w Olsztynie z 23.10.2017 r., II SA/Ol 754/17, LEX nr 2378931

122. Postanowienie WSA w Olsztynie z 4.04.2019 r., II SA/Ol 234/19, LEX nr 2641439

123. Postanowienie WSA w Olsztynie z 23.05.2019 r., II SA/Ol 334/19, LEX nr 2671300

124. Postanowienie WSA w Olsztynie z 21.11.2019 r., II SA/Ol 463/19, LEX nr 2742254
125. Postanowienie WSA w Olsztynie z 28.01.2025 r., II SA/Ol 51/25, LEX nr 3823296
126. Postanowienie WSA w Opolu z 22.10.2012 r., II SA/Op 401/12, LEX nr 1348503
127. Postanowienie WSA w Opolu z 6.10.2017 r., I SO/Op 7/17, LEX nr 2364997
128. Postanowienie WSA w Opolu z 11.01.2018 r., II SA/Op 541/17, LEX nr 2421941
129. Postanowienie WSA w Opolu z 25.11.2019 r., II SA/Op 402/19, LEX nr 2743357
130. Postanowienie WSA w Opolu z 29.04.2020 r., I SA/Op 131/20, LEX nr 2974764
131. Postanowienie WSA w Opolu z 18.11.2022 r., II SA/Op 238/22, LEX nr 3434370
132. Postanowienie WSA w Opolu z 28.04.2023 r., II SA/Op 80/23, LEX nr 3539131
133. Postanowienie WSA w Poznaniu z 11.01.2017 r., I SA/Po 1692/16, LEX nr 2198177
134. Postanowienie WSA w Poznaniu z 22.08.2017 r., IV SA/Po 764/17, LEX nr 2353880
135. Postanowienie WSA w Poznaniu z 21.11.2017 r., II SA/Po 706/17, LEX nr 2400533
136. Postanowienie WSA w Poznaniu z 19.12.2017 r., III SA/Po 900/17, LEX nr 2412189
137. Postanowienie WSA w Poznaniu z 8.02.2018 r., II SA/Po 19/18, LEX nr 2449529
138. Postanowienie WSA w Poznaniu z 10.04.2018 r., IV SA/Po 262/18, LEX nr 2522361
139. Postanowienie WSA w Poznaniu z 17.04.2018 r., IV SA/Po 259/18, LEX nr 2478046
140. Postanowienie WSA w Poznaniu z 22.05.2018 r., IV SA/Po 469/18, LEX nr 2511288
141. Postanowienie WSA w Poznaniu z 14.09.2018 r., II SA/Po 577/18, LEX nr 2576017
142. Postanowienie WSA w Poznaniu z 18.09.2018 r., IV SA/Po 749/18, LEX nr 2552643
143. Postanowienie WSA w Poznaniu z 10.10.2018 r., II SA/Po 577/18, LEX nr 2575970

144. Postanowienie WSA w Poznaniu z 21.02.2019 r., II SA/Po 98/19, LEX nr 2627269

145. Postanowienie WSA w Poznaniu z 15.03.2019 r., II SO/Po 15/18, LEX nr 2633916

146. Postanowienie WSA w Poznaniu z 19.12.2019 r., II SA/Po 1006/19, LEX nr 2759901

147. Postanowienie WSA w Poznaniu z 13.10.2020 r., I SA/Po 561/20, LEX nr 3063780

148. Postanowienie WSA w Poznaniu z 4.12.2020 r., II SA/Po 762/20, LEX nr 3179687

149. Postanowienie WSA w Poznaniu z 14.01.2021 r., II SA/Po 739/20, LEX nr 3179633

150. Postanowienie WSA w Poznaniu z 31.03.2021 r., II SA/Po 846/20, LEX nr 3176045

151. Postanowienie WSA w Poznaniu z 28.04.2021 r., II SA/Po 248/21, LEX nr 3177584

152. Postanowienie WSA w Poznaniu z 22.06.2021 r., IV SA/Po 538/21, LEX nr 3189476

153. Postanowienie WSA w Poznaniu z 9.11.2021 r., IV SA/Po 822/21, LEX nr 3291673

154. Postanowienie WSA w Poznaniu z 21.12.2021 r., IV SA/Po 974/21, LEX nr 3283230

155. Postanowienie WSA w Poznaniu z 19.07.2022 r., I SA/Po 323/22, LEX nr 3379786

156. Postanowienie WSA w Poznaniu z 15.09.2022 r., IV SA/Po 470/22, LEX nr 3404590

157. Postanowienie WSA w Poznaniu z 27.03.2024 r., II SA/Po 700/23, LEX nr 3699170

158. Postanowienie WSA w Rzeszowie z 28.04.2006 r., II SA/Rz 428/05, LEX nr 2211219

159. Postanowienie WSA w Rzeszowie z 21.03.2017 r., II SA/Rz 228/17, LEX nr 2252394

160. Postanowienie WSA w Rzeszowie z 5.10.2017 r., II SA/Rz 814/17, LEX nr 2382914

161. Postanowienie WSA w Rzeszowie z 20.11.2017 r., II SA/Rz 1192/17, LEX nr 2395167
162. Postanowienie WSA w Rzeszowie z 19.02.2018 r., I SA/Rz 120/18, LEX nr 2443584
163. Postanowienie WSA w Rzeszowie z 28.03.2018 r., II SA/Rz 65/18, LEX nr 2467176
164. Postanowienie WSA w Rzeszowie z 4.02.2019 r., II SA/Rz 1255/18, LEX nr 2615318
165. Postanowienie WSA w Rzeszowie z 8.04.2021 r., II SA/Rz 129/21, LEX nr 3158970
166. Postanowienie WSA w Rzeszowie z 12.04.2021 r., II SA/Rz 130/21, LEX nr 3160369
167. Postanowienie WSA w Rzeszowie z 25.01.2022 r., II SA/Rz 42/22, LEX nr 3292259
168. Postanowienie WSA w Rzeszowie z 8.02.2022 r., II SO/Rz 1/22, LEX nr 3303955
169. Postanowienie WSA w Rzeszowie z 5.01.2023 r., II SA/Rz 1583/22, LEX nr 3458713
170. Postanowienie WSA w Rzeszowie z 21.08.2023 r., II SA/Rz 1260/23, LEX nr 3595158
171. Postanowienie WSA w Rzeszowie z 17.05.2024 r., II SA/Rz 563/24, LEX nr 3715601
172. Postanowienie WSA w Szczecinie z 19.12.2017 r., II SA/Sz 1373/17, LEX nr 2442904
173. Postanowienie WSA w Szczecinie z 10.08.2018 r., II SA/Sz 686/18, LEX nr 2534608
174. Postanowienie WSA w Szczecinie z 30.08.2018 r., II SA/Sz 800/18, LEX nr 2558083
175. Postanowienie WSA w Szczecinie z 11.03.2019 r., II SA/Sz 248/19, LEX nr 2634370
176. Postanowienie WSA w Szczecinie z 11.01.2021 r., II SA/Sz 1127/20, LEX nr 3112455
177. Postanowienie WSA w Szczecinie z 18.03.2024 r., II SA/Sz 88/24, LEX nr 3698263

178. Postanowienie WSA w Warszawie z 1.09.2005 r., II SA/Wa 73/05, LEX nr 874211
179. Postanowienie WSA w Warszawie z 22.02.2008 r., III SA/Wa 188/08, LEX nr 1071976
180. Postanowienie WSA w Warszawie z 24.04.2014 r., VI SA/Wa 37/14, LEX nr 1585718
181. Postanowienie WSA w Warszawie z 9.09.2014 r., V SA/Wa 1388/14, LEX nr 2119717
182. Postanowienie WSA w Warszawie z 3.11.2015 r., IV SA/Wa 1910/15, LEX nr 1939808
183. Postanowienie WSA w Warszawie z 5.07.2016 r., V SA/Wa 984/16, LEX nr 2229005
184. Postanowienie WSA w Warszawie z 13.09.2017 r., V SA/Wa 1320/17, LEX nr 2393277
185. Postanowienie WSA w Warszawie z 22.09.2017 r., I SA/Wa 1364/17, LEX nr 2363458
186. Postanowienie WSA w Warszawie z 4.10.2017 r., VIII SA/Wa 601/17, LEX nr 2365115
187. Postanowienie WSA w Warszawie z 12.10.2017 r., VII SA/Wa 2107/17, LEX nr 2762239
188. Postanowienie WSA w Warszawie z 19.12.2017 r., I SA/Wa 1983/17, LEX nr 2414055
189. Postanowienie WSA w Warszawie z 19.12.2017 r., II SA/Wa 1840/17, LEX nr 2595942
190. Postanowienie WSA w Warszawie z 20.12.2017 r., V SA/Wa 1953/17, LEX nr 2426131
191. Postanowienie WSA w Warszawie z 8.01.2018 r., I SA/Wa 2141/17, LEX nr 2442247
192. Postanowienie WSA w Warszawie z 21.02.2018 r., IV SA/Wa 481/18, LEX nr 2454445
193. Postanowienie WSA w Warszawie z 23.02.2018 r., IV SA/Wa 3397/17, LEX nr 2460928
194. Postanowienie WSA w Warszawie z 9.03.2018 r., II SA/Wa 181/18, LEX nr 2746006

195. Postanowienie WSA w Warszawie z 26.04.2018 r., VII SA/Wa 784/18, LEX nr 2592299
196. Postanowienie WSA w Warszawie z 11.05.2018 r., VII SA/Wa 248/18, LEX nr 2569461
197. Postanowienie WSA w Warszawie z 15.05.2018 r., IV SA/Wa 1146/18, LEX nr 2517651
198. Postanowienie WSA w Warszawie z 16.05.2018 r., IV SA/Wa 1323/18, LEX nr 2525933
199. Postanowienie WSA w Warszawie z 8.06.2018 r., IV SA/Wa 366/18, LEX nr 2514192
200. Postanowienie WSA w Warszawie z 3.07.2018 r., IV SA/Wa 1647/18, LEX nr 2539001
201. Postanowienie WSA w Warszawie z 26.07.2018 r., VII SA/Wa 1032/18, LEX nr 3491076
202. Postanowienie WSA w Warszawie z 22.08.2018 r., IV SA/Wa 1339/18, LEX nr 2548954
203. Postanowienie WSA w Warszawie z 25.01.2019 r., IV SA/Wa 82/19, LEX nr 2731211
204. Postanowienie WSA w Warszawie z 13.06.2019 r., IV SAB/Wa 455/19, LEX nr 3031888
205. Postanowienie WSA w Warszawie z 26.06.2019 r., IV SA/Wa 1195/19, LEX nr 3031884
206. Postanowienie WSA w Warszawie z 21.11.2019 r., II SA/Wa 2456/19, LEX nr 3022012
207. Postanowienie WSA w Warszawie z 26.01.2021 r., VI SA/Wa 2628/20, LEX nr 3186807
208. Postanowienie WSA w Warszawie z 20.04.2021 r., I SO/Wa 2/21, LEX nr 3178560
209. Postanowienie WSA w Warszawie z 22.07.2021 r., VII SA/Wa 1111/21, LEX nr 3312181
210. Postanowienie WSA w Warszawie z 17.09.2021 r., II SA/Wa 2705/21, LEX nr 3326506
211. Postanowienie WSA w Warszawie z 1.10.2021 r., VII SA/Wa 1738/21, LEX nr 3294501

212. Postanowienie WSA w Warszawie z 24.05.2022 r., VII SA/Wa 652/22, LEX nr 3413922
213. Postanowienie WSA w Warszawie z 18.01.2023 r., II SA/Wa 2132/22; LEX nr 3527959
214. Postanowienie WSA w Warszawie z 15.03.2023 r., II SA/Wa 396/23, LEX nr 3767159
215. Postanowienie WSA w Warszawie z 14.09.2023 r., I SA/Wa 1400/23, LEX nr 3621742
216. Postanowienie WSA w Warszawie z 27.03.2024 r., VII SA/Wa 417/24, LEX nr 3764147
217. Postanowienie WSA w Warszawie z 25.04.2024 r., I SA/Wa 508/23, LEX nr 3724773
218. Postanowienie WSA w Warszawie z 18.09.2024 r., VII SA/Wa 2198/23, LEX nr 3774350
219. Postanowienie WSA we Wrocławiu z 18.02.2010 r., II SA/Wr 3/10, LEX nr 667541
220. Postanowienie WSA we Wrocławiu z 11.01.2012 r., I SA/Wr 1472/11, LEX nr 1105266
221. Postanowienie WSA we Wrocławiu z 17.03.2016 r., III SA/Wr 1291/15, LEX nr 2012356
222. Postanowienie WSA we Wrocławiu z 4.10.2018 r., II SA/Wr 553/18, LEX nr 2610579
223. Postanowienie WSA we Wrocławiu z 17.10.2018 r., IV SA/Wr 427/18, LEX nr 2619743
224. Postanowienie WSA we Wrocławiu z 23.10.2019 r., II SA/Wr 637/19, LEX nr 2738707
225. Postanowienie WSA we Wrocławiu z 13.11.2019 r., IV SA/Wr 339/19, ONSAiWSA 2021, nr 2, poz. 25
226. Postanowienie WSA we Wrocławiu z 24.05.2021 r., II SA/Wr 142/21, LEX nr 3210647
227. Postanowienie WSA we Wrocławiu z 26.10.2023 r., IV SA/Wr 495/23, LEX nr 3620244
228. Postanowienie WSA we Wrocławiu z 29.11.2023 r., IV SA/Wr 659/23, LEX nr 3634015

229. Postanowienie WSA we Wrocławiu z 25.06.2024 r., IV SA/Wr 271/24, LEX nr 3730235

230. Postanowienie WSA we Wrocławiu z 26.09.2024 r., II SA/Wr 601/24, LEX nr 3763472