



Paweł Gacek
dr
Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie
radca prawny
e-mail: p.gacek@wp.pl
ORCID: 0000-0001-6365-3146



Konsekwencje złożenia sprzeciwu od decyzji kasatoryjnej

Streszczenie

Artykuł został w całości poświęcony kwestii związanej z konsekwencjami złożenia sprzeciwu od decyzji kasatoryjnej. Wskazano, że wniesienie sprzeciwu nie stanowi zagadnienia prejudycjalnego dla organu I instancji, któremu przekazano sprawę do ponownego rozpoznania. Wniesienie sprzeciwu nie stanowi wobec tego przesłanki do zawieszenia postępowania na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. Celem niniejszego opracowania jest zatem wykazanie, czy obowiązujące przepisy obligują organ administracyjny, któremu przekazano sprawę do ponownego rozpatrzenia, do jej merytorycznego rozpatrzenia, czy też winien on oczekiwać na rozpoznanie sprzeciwu przez sąd administracyjny. Analiza unormowań prawnych odnoszących się do tego zagadnienia, jak również stanowisk judykatury, pozwoliła na stwierdzenie, że organ I instancji winien niewątpliwie wstrzymać się z wykonywaniem czynności i wydaniem rozstrzygnięcia w sprawie do czasu wydania prawomocnego orzeczenia sądu w przedmiocie wniesionego sprzeciwu.

Słowa kluczowe: decyzja administracyjna, decyzja kasatoryjna, postępowanie administracyjne, postępowanie sądownoadministracyjne, sprzeciw

Wprowadzenie

Przepisem art. 9 pkt 7 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw¹, w dziale III ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi², po rozdziale 3 dodano rozdział 3a zatytułowany „Sprzeciw od decyzji”³. Obecnie rozdział ten nosi nazwę „Sprzeciw od decyzji i postanowienia”. W przepisach od art. 64a do art. 64e p.p.s.a. uregulowano nową instytucję w postaci szczególnego rodzaju środka zaskarżenia, noszącego nazwę sprzeciwu od decyzji (kasatoryjnej)⁴, o którym mowa w art. 138 § 2 k.p.a.⁵; instytucją tą zastąpiono funkcjonującą do tej zmiany instytucję skargi na taką decyzję⁶. Sprzeciw jest zatem odrębnym od skargi środkiem zaskarżenia⁷. Co istotne, sprzeciw przysługuje wyłącznie od decyzji wydanej

1 Dz.U. poz. 935.

2 T.j. Dz.U. z 2026 r. poz. 143 ze zm., dalej: p.p.s.a.

3 E. Dymek, *Sprzeciw od decyzji kasacyjnej w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wybrane aspekty*, „Kortowski Przegląd Prawniczy” 2018, nr 3, s. 23.

4 P. Pietrasz, J. Jagielski, J. Piecha, w: R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Legalis/el. 2023, art. 64a, teza 1; M. Ciemiński, Ł. Piergies, *Instytucja sprzeciwu od decyzji kasatoryjnej organu odwoławczego. Kierunek rozwoju regulacji*, „Nieruchomości@. Kwartalnik Ministerstwa Sprawiedliwości” 2021, nr 3, s. 135. Szerzej na ten temat zob. M.J. Czubkowska, J. Siemieniako, *Sprzeciw jako sposób na zmniejszenie ilości decyzji kasatoryjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, nr 4, s. 50–71; J.G. Firlus, T. Woś, *Sprzeciw od decyzji kasacyjnej organu odwoławczego wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 6, s. 82–98; W. Kręcisz, *Instytucja sprzeciwu od decyzji kasacyjnej wydanej na podstawie art. 138 § 2 kodeksu postępowania administracyjnego – refleksje krytyczne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, nr 3, s. 26–42.

5 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1691), dalej: k.p.a.

6 Wymaga ponadto zaznaczenia, że przepisem art. 15 pkt 4 ustawy z dnia 21 maja 2025 r. o zmianie niektórych ustaw w celu deregulacji prawa gospodarczego i administracyjnego oraz doskonalenia zasad opracowywania prawa gospodarczego (Dz.U. poz. 769) do p.p.s.a. dodano przepis art. 64f, który ma odniesienie do postanowienia, do którego odpowiednie zastosowanie ma art. 138 § 2 k.p.a. Strona niezadowolona z jego treści została uprawniona do wniesienia od niego sprzeciwu do sądu administracyjnego. W tym zakresie przepisy art. 64b–64e stosuje się odpowiednio.

7 P. Pietrasz, J. Jagielski, J. Piecha, w: R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo...*, art. 64a, teza 3; K.A. Celińska, *Sprzeciw – nowy środek kontroli decyzji kasacyjnej w postępowaniu sądowo-administracyjnym*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” 2017, nr 35, s. 8; P. Kobylski, *Sprzeciw od decyzji kasatoryjnej. Wybrane aspekty relacji między obywatelami i administracją*, „Acta Iuridica Resoviensia” 2022, nr 2, s. 136. Sprzeciw, o którym mowa w art. 64a i n. p.p.s.a., jest także odrębną instytucją od sprzeciwu, o którym mowa w art. 259 p.p.s.a. Zob. M. Majak, w: A. Skoczyła, P. Szustakiewicz (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Legalis/el. 2023, art. 64a, teza 1.

na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.⁸ W ocenie projektodawców rozwiązanie to miało wprowadzić szybszy i mniej skomplikowany od procedury skargowej tryb zaskarżenia decyzji kasatoryjnych, jak również przyczynić się do zmniejszenia liczby tego rodzaju decyzji, zbyt pochośnie wydawanych przez organy odwoławcze, pomimo obiektywnej możliwości załatwienia sprawy *in meriti*. Jak podkreślano, możliwość zaskarżenia decyzji kasatoryjnej sprzeciwem będzie miała na celu mobilizowanie organu odwoławczego do ponownego rozpatrzenia sprawy w jej całokształcie, a nie ograniczenia się wyłącznie do skontrolowania zaskarżonego rozstrzygnięcia⁹. Wskazano również: „Instytucja ta ma służyć skontrołowaniu, czy decyzja kasatoryjna organu drugiej instancji, która w obowiązującym systemie powinna być wyjątkiem od zasady merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, została wydana prawidłowo i oparta na jednej z podstaw wymienionych w art. 138 § 2 k.p.a.”¹⁰.

Kontrola sądowa za pomocą tego środka zaskarżenia ma tym samym ograniczony, w porównaniu ze skargą, charakter, bowiem sprowadza się do zbadania, czy w danej, konkretnej sprawie zasadnie wydano decyzję kasatoryjną, a zatem, że w sposób prawidłowy zastosowano podstawę prawną umożliwiającą jej uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania organowi I instancji. W istocie kontrola ta winna sprowadzać się wyłącznie do zbadania, czy zmaterializowały się przesłanki zawarte w art. 138 § 2 k.p.a., które umożliwiają zastosowanie tej podstawy prawnej. Oznacza to, że kontrola ta nie ma charakteru merytorycznego, ale formalny¹¹. Procedura wniesienia sprzeciwu w założeniu ma być bowiem uproszczona i szybsza w stosunku do skargi¹².

Nie budzi natomiast wątpliwości, że decyzja wydana przez organ w wyniku rozpatrzenia odwołania ma charakter ostateczny. Decyzja, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a., nie wyczerpuje jednak administracyjnego toku instancji¹³. Nie rozstrzyga ona bowiem

⁸ Sprzeciw nie odnosi się natomiast do decyzji kasatoryjnej, o której mowa w art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. Zob. P. Gołaszewski, *Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego oraz Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z 7.4.2017 r.* (cz. IV), „Monitor Prawniczy” 2017, nr 18, s. 970. Autor ten wskazuje m.in., że sprzeciw nie przysługuje od innych niż wydanych na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. decyzji.

⁹ Wyrok NSA z dnia 21 listopada 2018 r., II OSK 3069/18, Legalis nr 1851402; wyrok NSA z dnia 30 maja 2018 r., I GSK 2146/18, Legalis nr 1780645; wyrok NSA z dnia 25 maja 2018 r., I OSK 1519/18, Legalis nr 1780452; postanowienie NSA z dnia 16 lutego 2018 r., I OZ 130/18, Legalis nr 1716651.

¹⁰ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Sejm VII kadencji, druk nr 1183).

¹¹ Wyrok NSA z dnia 6 kwietnia 2022 r., II OSK 548/22, Legalis nr 2779484.

¹² Wyrok NSA z dnia 5 września 2023 r., II OSK 1643/23, Legalis nr 2998498.

¹³ Wyrok NSA z dnia 22 maja 1991 r., IV SA 349/91, Legalis nr 36868.

o prawach i obowiązkach indywidualnie oznaczonego adresata. Nie załatwia ona też sprawy co do istoty¹⁴. Uchyła jedynie decyzję organu I instancji, co skutkuje powstaniem takiego stanu, w którym brak jest jakiegokolwiek rozstrzygnięcia, bo to, które zostało uprzednio wydane przez organ I instancji, zostało wyeliminowane z obrotu prawnego. Z kolei ponowne rozpatrzenie sprawy przez organ I instancji polega na powtórnym rozpatrzeniu tej samej sprawy w jej całokształcie, przy uwzględnieniu wskazań zawartych w decyzji kasatoryjnej¹⁵, jak również umożliwia wydanie nowej decyzji w tej samej sprawie, a także otwiera drogę do jej kontroli w administracyjnym toku instancji. Zatem decyzja, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a., z uwagi na jej charakter jest przede wszystkim skierowana do organu I instancji¹⁶, który zostaje zobligowany do ponownego rozpatrzenia tej samej sprawy z powodu dostrzeżonych przez organ odwoławczy uchybień mających istotny wpływ na jej wynik¹⁷.

W kontekście powyższego zasadne jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy organ I instancji jest zobowiązany do ponownego rozpatrzenia sprawy niezwłocznie po wprowadzeniu decyzji kasatoryjnej do obrotu prawnego, czy też w sytuacji skutecznego wniesienia do sądu administracyjnego sprzeciwu od tej decyzji zobligowany jest do oczekiwania na jego rozpatrzenie przez ten sąd. Niezbędne jest jednocześnie ustalenie, czy wniesienie sprzeciwu obliguje organ do zawieszenia postępowania administracyjnego do czasu wydania prawomocnego orzeczenia w tym zakresie, a jeśli nie, to czy okres trwania postępowania sądowoadministracyjnego, w którym organ oczekiwałby na wydanie orzeczenia przez sąd, mógłby świadczyć o beczynności organu lub o przewlekłym prowadzeniu przez niego postępowania.

14 Wyrok NSA z dnia 9 maja 2017 r., II OSK 2219/15, Legalis nr 1625256: „(...) decyzja organu odwoławczego wydana w oparciu o art. 138 § 2 k.p.a. nie kształtuje stosunku materialnoprawnego, ale stanowi wręcz przeszkodę do jego ostatecznego ukształtowania”. Zob. także A. Ziółkowska, *Decyzja kasacyjna powodująca przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji (art. 138 § 2 k.p.a. i art. 138 § 2a k.p.a.) po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku*, w: A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.), *Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku*, Katowice 2017, s. 317.

15 P. Pietrasz, J. Jagielski, J. Piecha, w: R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo...*, art. 64a, teza 2.

16 S. Czechowicz, *Sprzeciw od decyzji kasatoryjnej jako novum w postępowaniu przed Wojewódzkimi Sądami Administracyjnymi*, „Młody Jurysta” 2018, nr 4, s. 5. Wyrok NSA z dnia 9 maja 2017 r., II OSK 2219/15, Legalis nr 1625256: „W decyzji opartej na art. 138 § 2 k.p.a. został nawiązany jedynie stosunek o charakterze procesowym, wiążący tak dla organu, jak i dla strony, który powoduje usunięcie z obrotu prawnego decyzji organu I instancji z uwagi na dostrzeżone naruszenia, o których mowa w art. 138 § 2 k.p.a.”.

17 Przekazując sprawę, organ odwoławczy powinien bowiem wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy (art. 138 § 2 *in fine* k.p.a.). Organ I instancji winien natomiast wziąć je pod uwagę, ponownie rozpatrując sprawę.

Zagadnienie to budzi wątpliwości w praktyce stosowania przepisów prawa przez organy administracyjne, a nie stało się jak dotąd przedmiotem szerszych i pogłębiorych rozważań przez przedstawicieli doktryny. Udzielenie odpowiedzi na te pytania wymaga jednak uprzedniego omówienia procedury związanej z rozpatrzeniem sprzeciwu przez sąd, konieczne jest bowiem zilustrowanie skali czasu, jaka może być związana z zainicjowanym sprzeciwem postępowaniem sądownoadministracyjnym.

1. Procedura sądownoadministracyjna zainicjowana wskutek wniesienia sprzeciwu

Jak już wcześniej wspomniano, wprowadzona do p.p.s.a. procedura związana z wniesieniem sprzeciwu od decyzji kasatoryjnej, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a., ma stanowić uproszczony i mniej sformalizowany od skargi tryb sądowej kontroli tego rodzaju decyzji administracyjnej¹⁸. Skarżący, którym jest strona niezadowolona z treści decyzji kasatoryjnej¹⁹, uprawniony jest do złożenia sprzeciwu od wydanej decyzji w terminie czternastu dni od dnia doręczenia mu decyzji kasatoryjnej (art. 64c § 1 p.p.s.a.)²⁰. Co do zasady procedura sądownoadministracyjna przewiduje pośredni tryb wniesienia sprzeciwu. Sprzeciw wnosi się za pośrednictwem organu, który wydał decyzję kasatoryjną²¹ (art. 64c § 2 p.p.s.a.)²². Nie oznacza to jednak, iż niezachowanie

18 P. Pietrasz, J. Jagielski, J. Piecha, w: R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo...*, art. 64a, teza 3: „Nie można natomiast zgodzić się z twierdzeniem, jakoby sprzeciw od decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a., uruchamiał postępowanie wypadkowe, czyli incydentalne (...). Wniesienie sprzeciwu uruchamia autonomiczne postępowanie przed sądem administracyjnym, prowadzone w celu zweryfikowania zaskarżonej formy działania organu administracji z uwzględnieniem kryterium legalności”. Wyrok NSA z dnia 1 sierpnia 2018 r., I GSK 2560/18, Legalis nr 1815883: „(...) jest to postępowanie szczególnego rodzaju”.

19 Postanowienie NSA z dnia 19 listopada 2020 r., II GSK 1092/20, Legalis nr 2504217: „Na gruncie art. 64a p.p.s.a. sprzeciw od decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. przysługuje tylko stronie postępowania administracyjnego, jeżeli jest ona niezadowolona z treści takiego rozstrzygnięcia”; zob. także postanowienie NSA z dnia 16 listopada 2021 r., III OSK 6804/21, Legalis nr 2634983; wyrok NSA z dnia 12 czerwca 2019 r., I OSK 1183/19, Legalis nr 1942723 oraz M. Ciemiński, Ł. Piergies, *Instytucja...*, s. 137 i n.; E. Jankiewicz, S. Juszcak, *Sprzeciw od decyzji kasatoryjnej – perspektywa konstytucyjna*, „Przegląd Prawa Administracyjnego” 2023, nr 6, s. 79. Odmienne P. Pietrasz, J. Jagielski, J. Piecha, w: R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo...*, art. 64c, teza 1.

20 Sąd odrzuca sprzeciw wniesiony po terminie, zgodnie z art. 58 § 1 pkt 2 p.p.s.a. w zw. z art. 64b § 1 p.p.s.a.; postanowienie NSA z dnia 30 października 2017 r., II OZ 1326/17, Legalis nr 1686355.

21 M. Majak, w: A. Skoczylas, P. Szustakiewicz (red.), *Prawo...*, art. 64c, teza 3: „Bieg tego terminu rozpoczyna doręczenie skarżącemu decyzji, od której sprzeciw przysługuje, i liczony jest na zasadach ogólnych”.

22 Jest to podstawowy sposób wniesienia sprzeciwu. Zachowanie tego trybu wydaje się korzystne z punktu widzenia szybkości postępowania. Pozwala na sprawne przekazanie przez organ materiałów

przez skarżącego tego trybu czyni automatycznie wniesienie sprzeciwu bezskutecznym. Jeżeli bowiem skarżący przed upływem czternastodniowego terminu od dnia doręczenia mu decyzji, o której mowa w art. 64a p.p.s.a., wniósł sprzeciw wprost do sądu administracyjnego, to termin ten także uważa się za zachowany (art. 64c § 3 *ab initio* p.p.s.a.). Sąd administracyjny nie przekazuje wówczas sprzeciwu organowi, a jedynie wzywa go do przekazania sądowi kompletnych i uporządkowanych akt sprawy (art. 64c § 3 *in fine* p.p.s.a.). Z kolei organ zobligowany jest do przekazania sądowi wniesionego do niego sprzeciwu od decyzji wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy w terminie czternastu dni od dnia jego otrzymania. Jeśli natomiast sprzeciw został wniesiony wprost do sądu, organ zobligowany jest wyłącznie do przekazania sądowi kompletnych i uporządkowanych akt sprawy, w terminie czternastu dni od dnia otrzymania wezwania, o którym mowa w art. 64c § 4 p.p.s.a.²³ Sąd administracyjny rozpoznaje sprzeciw od decyzji na posiedzeniu niejawnym²⁴ w terminie trzydziestu dni od dnia wpływu sprzeciwu od decyzji do sądu²⁵ (art. 64d § 1 p.p.s.a.)²⁶. Rozpoznanie sprzeciwu od decyzji ma charakter ograniczony, bo sprowadza się do ustalenia istnienia przesłanek, o których mowa w art. 138 § 2 k.p.a. (art. 64e p.p.s.a.)²⁷. Ich zmaterializowanie się uprawnia bowiem

do sądu albo do skorzystania z uprawnienia do samokontroli, zgodnie z art. 64c § 5 p.p.s.a.; P. Pietrasz, J. Jagielski, J. Piecha, w: R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo...*, art. 64c, teza 6.

- 23 Przepis ten nie obliuguje organu do sporządzenia i przekazania sądowi odpowiedzi na sprzeciw. Nie statuuje jednak zakazu sporządzenia takiej odpowiedzi przez organ. P. Pietrasz, J. Jagielski, J. Piecha, w: R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo...*, art. 64c, teza 7; M. Majak, w: A. Skoczylas, P. Szustakiewicz (red.), *Prawo...*, art. 64c, teza 4.
- 24 Od ustanowionej zasady przewidziano wyjątek. Zgodnie z art. 64d § 2 p.p.s.a. sąd, rozpoznając sprzeciw od decyzji, może także przekazać sprawę do rozpoznania na rozprawie.
- 25 M. Majak, w: A. Skoczylas, P. Szustakiewicz (red.), *Prawo...*, art. 64d, teza 3: „Względy racjonalne nakazywałyby stanąć na stanowisku, że niedookreślony zwrot «od dnia wpływu sprzeciwu od decyzji» oznacza wpływ sprzeciwu do sądu”.
- 26 Termin ten jest terminem instrukcyjnym; P. Pietrasz, J. Jagielski, J. Piecha, w: R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo...*, art. 64d, teza 2; E. Dymek, *Sprzeciw...*, s. 25; M. Ciemiński, Ł. Piergies, *Instytucja...*, s. 137.
- 27 Wyrok NSA z dnia 5 września 2023 r., II OSK 1643/23, Legalis nr 2998498; wyrok NSA z dnia 6 kwietnia 2022 r., II OSK 548/22, Legalis nr 2779484; wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2022 r., II OSK 2790/21, Legalis nr 2661450; wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2022 r., I OSK 2345/21, Legalis nr 2682129; wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2021 r., II OSK 2564/21, Legalis nr 2677946; wyrok NSA z dnia 12 marca 2020 r., II OSK 570/20, Legalis nr 2358238; wyrok NSA z dnia 25 września 2019 r., II OSK 2378/19, Legalis nr 2263657; wyrok NSA z dnia 21 listopada 2018 r., II OSK 3069/18, Legalis nr 1851402; wyrok NSA z dnia 8 sierpnia 2018 r., I OSK 2045/18, Legalis nr 1811776. Zob. także M. Majak, w: A. Skoczylas, P. Szustakiewicz (red.), *Prawo...*, art. 64a, teza 3; S. Czechowicz, *Sprzeciw...*, s. 9 i n.; E. Dymek, *Sprzeciw...*, s. 24 i n.; M. Ciemiński, Ł. Piergies, *Instytucja...*, s. 136; A. Ziółkowska, *Decyzja...*, s. 329. P. Gołaszewski, *Nowelizacja...*, s. 970: „W pewnym uproszczeniu można zatem powiedzieć, że sąd w postępowaniu wywołanym sprzeciwem od decyzji nie wnika w istotę

organ do wydania decyzji kasatoryjnej. W przypadku potwierdzenia przez sąd, iż przepis art. 138 § 2 k.p.a.²⁸ został naruszony, uwzględnia on wniesiony sprzeciw od decyzji i uchyla decyzję w całości (art. 151a § 1 p.p.s.a.)²⁹. Od orzeczenia (wyroku) uwzględniającego sprzeciw od decyzji i uchylającego tę decyzję nie przysługuje już żaden środek odwoławczy³⁰ (art. 151a § 3 p.p.s.a.)³¹³². Jeżeli jednak potwierdzono zaistnienie przesłanek, o których mowa w art. 138 § 2 k.p.a., sąd nie uwzględnia wniesionego sprzeciwu od decyzji i sprzeciw oddala (art. 151a § 2 p.p.s.a.). Od takiego orzeczenia przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego³³. Przepisy procedury sądowoadministracyjnej również przewidują pośredni tryb wniesienia skargi kasacyjnej. Zgodnie z art. 177 § 1 p.p.s.a. skargę kasacyjną wnosi się do sądu administracyjnego, który wydał zaskarżony wyrok, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem. W sytuacji skutecznego wniesienia skargi, tj. w terminie i spełniającej wymogi formalne, wojewódzki sąd administracyjny doręcza tę skargę stronie, która nie wniosła skargi kasacyjnej, a ta ma uprawnienie do wniesienia do wojewódzkiego sądu administracyjnego odpowiedzi na skargę kasacyjną w terminie czternastu dni od dnia doręczenia jej tej skargi kasacyjnej. Dopiero po upływie terminu na wniesienie odpowiedzi lub po zarządzeniu doręczenia odpowiedzi wnoszącemu skargę kasacyjną, wojewódzki

sprawy administracyjnej, tylko bada postępowanie w takiej sprawie pod kątem ustalenia, czy zaistniały warunki procesowe do wydania decyzji na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.” Por. wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2022 r., I GSK 599/22, Legalis nr 2698946 – w którym sąd stwierdził, że „sformułowanie przepisu art. 64e p.p.s.a. oznacza, że sąd winien ocenić nie tylko przesłanki określone w art. 138 § 2 k.p.a., lecz również wszystkie inne, które warunkują prawidłowość wydania decyzji kasacyjnej (...). Sąd administracyjny, rozpoznając sprzeciw wniesiony na podstawie art. 64a p.p.s.a., skoro ma za zadanie rozważyć, czy organ odwoławczy prawidłowo zastosował art. 138 § 2 k.p.a., musi również ustalić czy w sprawie nie zachodziły przesłanki do wydania decyzji na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a.”; w tym samym tonie wyrok NSA z dnia 4 stycznia 2023 r., II OSK 2573/22, Legalis nr 2918257; wyrok NSA z dnia 9 września 2020 r., I GSK 1188/20, Legalis nr 2490984, a także E. Jankiewicz, S. Juszcak, *Sprzeciw...*, s. 77.

- 28 Jak również w przypadku stwierdzenia, że decyzja taka dotknięta jest jedną z wad kwalifikowanych, o których mowa w art. 156 § 1 k.p.a.; postanowienie NSA z dnia 14 czerwca 2019 r., I GSK 598/19, Legalis nr 1970574.
- 29 Kwestia możliwości wymierzenia przez sąd organowi grzywny jest nieistotna z punktu widzenia omawianego zagadnienia.
- 30 Rozwiązanie to krytycznie oceniają E. Jankiewicz i S. Juszcak, *Sprzeciw...*, s. 81 i n.
- 31 Wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2019 r., I GSK 598/19, Legalis nr 1970574.
- 32 Z tym jednak zastrzeżeniem, że jeśli orzeczeniem tym wymierzono organowi grzywnę, to od zawartego w wyroku postanowienia w tym przedmiocie przysługuje zażalenie.
- 33 Skarga kasacyjna przysługuje na zasadach ogólnych; K.A. Celińska, *Sprzeciw...*, s. 10. Wobec tego skargę kasacyjną wnosi się na zasadach i w trybie określonym w dziale IV „Środki odwoławcze” rozdział 1 „Skarga kasacyjna” p.p.s.a.

sąd administracyjny niezwłocznie przedstawia skargę kasacyjną wraz z odpowiedzią i aktami sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu (art. 179 p.p.s.a.). Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje skargę kasacyjną od wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego oddalającego sprzeciw od decyzji na posiedzeniu niejawnym w terminie trzydziestu dni od dnia wpływu (art. 182 § 2a p.p.s.a. w zw. z art. 182a p.p.s.a.)³⁴. Po rozpoznaniu kasacji Naczelny Sąd Administracyjny zwraca akta sprawy właściwemu wojewódzkiemu sądowi administracyjnemu, a ten, jeśli nie został zobligowany do ponownego rozpoznania sprawy, bo skarga kasacyjna została oddalona, zwraca akta administracyjne sprawy organowi administracji publicznej (art. 286 § 1 p.p.s.a.).

Wskazane etapy procedury sądowoadministracyjnej i związane z nimi terminy przewidziane dla poszczególnych podmiotów w nich uczestniczących wyraźnie uwidaczniają, iż mimo przewidzianego uproszczonego i mniej sformalizowanego od skargi trybu sądowej kontroli decyzji kasatoryjnej, prawomocne orzeczenie w kwestii zasadności (niezasadności) sprzeciwu może zapaść po upływie znacznego okresu. Nie budzi bowiem wątpliwości, że realizacja każdego z uprawnień albo obowiązków może nastąpić tuż przed upływem wyznaczonego terminu. Dodać należy, że organ może w ogóle nie dopełnić swojego obowiązku (art. 64c § 7 p.p.s.a.), co również będzie miało wpływ na przedłużenie terminu rozpoznania przez sąd administracyjny wniesionego sprzeciwu.

Istotne wobec tego jest ustalenie, czy organ I instancji, któremu w wyniku uchylenia wydanej przez niego decyzji organ odwoławczy przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia, jest uprawniony do kontynuowania postępowania administracyjnego, a jeśli tak, to w jakim zakresie, albo czy konieczność rozpatrzenia sprzeciwu stanowi przeszkodę uniemożliwiającą w ogóle dalsze procedowanie przez ten organ w sprawie.

2. Sprzeciw od decyzji jako podstawa do zawieszenia postępowania administracyjnego

Zachodzi zatem pytanie, czy organ I instancji winien traktować skuteczne wniesienie sprzeciwu jako zagadnienie wstępne, które uniemożliwia, do czasu wydania prawomocnego orzeczenia przez sąd administracyjny, nie tylko wydanie końcowego rozstrzygnięcia w administracyjnym toku instancji, ale zobowiązuje również do zawieszenia postępowania administracyjnego.

³⁴ W. Piątek, w: A. Skoczylas, P. Szustakiewicz (red.), *Prawo...*, art. 182a, teza 2: „Trzydziestodniowy termin na rozpoznanie skargi kasacyjnej, liczony od dnia jej wpływu do NSA, ma charakter instrukcyjny”.

W tym zakresie należy wobec tego odnieść się do przepisu procedury administracyjnej, który reguluje to zagadnienie. Zgodnie z art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. organ administracyjny zawiesza postępowanie administracyjne, gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd³⁵. Zwrócić należy uwagę, że wystąpienie zagadnienia wstępnego stanowi obligatoryjną przesłankę do zawieszenia postępowania administracyjnego. Tym samym, w przypadku jej wystąpienia, organ nie może nadal rozpatrywać danej sprawy i wydać decyzji kończącej postępowanie w danej instancji dopóty, dopóki owo zagadnienie nie zostanie w sposób definitywny rozstrzygnięte przez odrębny, od organu właściwego do rozpatrzenia danej sprawy, podmiot. Adresatem tej normy jest wobec tego organ administracyjny, a zatem ten, który na danym etapie jest właściwy instancyjnie do prowadzenia sprawy administracyjnej (organ prowadzący postępowanie administracyjne³⁶).

Z kolei sprzeciw od decyzji kasatoryjnej kwestionuje wystąpienie przesłanek określonych w art. 138 § 2 k.p.a., których zmaterializowanie się uprawnia do wydania tego rodzaju decyzji, a tym samym skutkuje zakwestionowaniem możliwości wydania, w okolicznościach danej sprawy, przez organ odwoławczy decyzji mającej charakter kasatoryjny. Rozstrzygnięcie w przedmiocie zasadności albo bezzasadności sprzeciwu wywołuje natomiast także tego rodzaju skutek, że ustala właściwość organu uprawnionego do dalszego procedowania w danej sprawie. Zatem wnoszący sprzeciw, kwestionując zasadność podjęcia decyzji kasatoryjnej przez organ odwoławczy, kwestionuje w istocie właściwość organu I instancji do dalszego prowadzenia tej sprawy. Jeżeli bowiem w ocenie skarżącego brak było podstaw do wydania decyzji kasatoryjnej, tym bardziej brak było również kompetencji organu odwoławczego do przeniesienia (cofnięcia) sprawy administracyjnej do etapu postępowania przed organem I instancji, który miałby ponownie rozpatrzyć sprawę.

Nie budzi bowiem wątpliwości, że decyzją kasatoryjną organ odwoławczy wskazuje organ I instancji jako organ właściwy do dalszego prowadzenia postępowania, tj. wyznacza ten organ jako właściwy do dalszego procedowania w tej sprawie. Wskazanie to nie ma jednak charakteru definitywnego w sytuacji skutecznego wniesienia sprzeciwu do sądu administracyjnego. Dopiero prawomocne rozstrzygnięcie

35 M. Wierzbowski, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2017, s. 144: „Zagadnienie wstępne, inaczej kwestia prejudycjalna, to pewna kwestia materialnoprawna pojawiająca się w toku załatwienia sprawy administracyjnej, bez rozstrzygnięcia której nie można załatwić sprawy administracyjnej, a rozstrzygnięcie której należy do właściwości innego organu administracji niż ten, przed którym toczy się właśnie postępowanie administracyjne, lub sądu”.

36 *Ibidem*, s. 143.

w przedmiocie sprzeciwu wykaże, czy zasadne było uchylenie decyzji organu I instancji przez organ odwoławczy. Tym samym prawomocne orzeczenie sądu wykaże, czy wyznaczenie tego organu przez organ odwoławczy było zasadne albo niezasadne, a także czy organ I instancji w istocie nadal jest właściwy do prowadzenia tej sprawy, czy też właściwy winien być organ odwoławczy.

Zatem brak jest, w sytuacji skutecznego wniesienia sprzeciwu od decyzji kasatoryjnej, podstaw do stwierdzenia, że zaistniało zagadnienie wstępne³⁷. Przepis art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. odnosi się bowiem do takiego stanu faktycznego, gdzie nie istnieje żadna wątpliwość co do organu właściwego do prowadzenia sprawy na danym jej etapie, ale do takiego, gdzie organ właściwy w sprawie musi wstrzymać się z jej rozpoznaniem i z wydaniem końcowego rozstrzygnięcia z uwagi na konieczność uprzedniego rozstrzygnięcia odrębnego zagadnienia przez inny podmiot (organ lub sąd)³⁸. W tym przypadku nie istnieje wątpliwość w odniesieniu do tego, który organ, tj. I instancji albo odwoławczy, jest właściwy do rozpatrzenia sprawy na danym jej etapie. W przypadku natomiast wniesienia sprzeciwu od decyzji kasatoryjnej istnieje taka wątpliwość, tj. co do organu uprawnionego do prowadzenia tej sprawy w administracyjnym toku instancji. Dopiero prawomocne orzeczenie sądu administracyjnego wydane po rozpoznaniu sprzeciwu ustali w sposób definitywny, oddalające sprzeciw (skutkujące pozostawieniem decyzji kasatoryjnej w obrocie prawnym), albo uwzględniające sprzeciw (skutkujące uchyleniem decyzji kasatoryjnej w całości), który w istocie organ, tj. I instancji czy też odwoławczy, będzie uprawniony do rozpatrywania tej sprawy i wydania rozstrzygnięcia *in meriti*. Zgodzić się wobec tego należy ze stanowiskiem, z którego wynika, że wniesienie sprzeciwu do sądu na decyzję kasatoryjną organu II instancji, którą organ ten przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji, cechuje jedynie pośredni związek z rozpatrzeniem sprawy administracyjnej przez organ administracyjny³⁹. W tym kontekście skuteczne wniesienie sprzeciwu wywołuje jedynie określony skutek procesowy. Wydanie przez organ kolejnego rozstrzygnięcia w administracyjnym toku instancji nie byłoby wobec tego zasadne, bo jeszcze nie jest wiadome, który organ będzie właściwy do jego wydania. Jeśli sprzeciw zostanie uwzględniony, to oznaczać będzie, iż wskazanie przez organ odwoławczy organu I instancji, jako organu właściwego do dalszego

37 Por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 12 maja 2016 r., II SA/Sz 166/16, Legalis nr 1487447, a także wyrok WSA w Szczecinie z dnia 9 listopada 2005 r., II SA/Sz 621/04, Legalis nr 336907.

38 Wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2012 r., II OSK 1570/11, Legalis nr 817607: „Związek zagadnienia wstępnego z rozpoznaniem sprawy administracyjnej i wydaniem decyzji wyraża się relacją, w której brak rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd jawi się jako bezwzględna przeszkoda do wydania decyzji w prowadzonej przez organ sprawie”.

39 P. Pietrasz, J. Jagielski, J. Piecha, w: R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo...*, art. 64a, teza 8.

prowadzenia tej sprawy, tj. do ponownego jej rozpatrzenia, nie było uzasadnione, a co za tym idzie, że organem właściwym do dalszego procedowania winien być nadal organ odwoławczy.

Innymi słowy, można by wskazać, że jeśli zagadnienie wstępne stanowi bezpośrednią przeszkodę dla właściwego organu do wydania rozstrzygnięcia w danej sprawie, to samo skuteczne wniesienie sprzeciwu nie stanowi bezpośredniej przyczyny braku podstaw do wydania takiego rozstrzygnięcia przez właściwy organ. Rozpatrzenie sprzeciwu przez sąd administracyjny ma charakter *stricte* proceduralny, w tym kontekście, że pozwala na finalne ustalenie organu właściwego do dalszego rozpatrzenia sprawy w administracyjnym toku instancji. Rozstrzygnięcie tego zagadnienia przez sąd poprzedza tym samym kwestię związaną z możliwością rozpatrzenia przez właściwy (instancyjnie) organ sprawy administracyjnej, skutkujące wydaniem rozstrzygnięcia. Usytuowane jest zatem na przedpolu tej sfery. Nie stanowi tym samym bezpośredniej przeszkody dla konkretnego organu do wydania przez niego rozstrzygnięcia, które kończy tę sprawę na danym etapie, ale pozwala na ustalenie organu właściwego instancyjnie w sprawie.

Na marginesie należy również zauważyć, że nawet jeśli przyjąć, iż zawieszenie postępowania byłoby zasadne w sytuacji skutecznego wniesienia sprzeciwu do sądu administracyjnego, to kwestią trudną do rozstrzygnięcia byłoby ustalenie, który organ jest zobowiązany do podjęcia tego rodzaju decyzji procesowej. Jeśli miałby nim być organ I instancji, tj. ten, któremu organ odwoławczy, wydając decyzję kasatoryjną, przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia, należałoby udzielić odpowiedzi na pytanie, czy byłby on także uprawniony do podjęcia takiego postępowania w sytuacji, gdyby sąd administracyjny uznał sprzeciw za zasadny (którym uchyliłby decyzję kasatoryjną, w sytuacji stwierdzenia naruszenia art. 138 § 2 k.p.a.). Orzeczenie takie stwierdzałoby niewątpliwie, że przeniesienie (cofnięcie) sprawy do poprzedniego etapu nie było uzasadnione, a tym samym, że organ I instancji nie jest już właściwy do dalszego jej prowadzenia. W takim przypadku organem właściwym byłby organ odwoławczy, tj. ten, którego decyzja kasatoryjna została uchylona orzeczeniem sądu administracyjnego. Jeśli zatem uznać, że organ I instancji byłby uprawniony do zawieszenia tego postępowania, to w sytuacji uznania przez sąd sprzeciwu za zasadny konieczne byłoby niewątpliwie rozstrzygnięcie następujących kwestii, tj. w jaki sposób należy takie postępowanie podjąć bądź wyeliminować z obrotu prawnego postanowienie o jego zawieszeniu.

3. Wniesienie sprzeciwu a możliwość procedowania w sprawie przez organ

Skoro skuteczne wniesienie sprzeciwu nie stanowi przesłanki do zawieszenia postępowania administracyjnego, konieczne jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy w sytuacji wprowadzenia do obrotu prawnego decyzji kasatoryjnej, którą organ odwoławczy uchylił decyzję organu I instancji i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia, organ ten jest zobowiązany do niezwłocznego dalszego procedowania w sprawie, w szczególności do realizacji wskazań zawartych w decyzji kasatoryjnej, czy też winien oczekiwać na prawomocne orzeczenie sądu administracyjnego wydane po rozpoznaniu sprzeciwu (kwestionującego zasadność wydania tej decyzji kasatoryjnej). Kwestia ta ma istotne znaczenie, pozwala bowiem na stwierdzenie, czy organ I instancji, wstrzymując się z wykonywaniem określonych czynności w sprawie w okresie, w którym następuje rozpoznanie sprzeciwu, nie naraża się na zarzut beczynności lub przewlekłości (art. 37 § 1 pkt 1–2 k.p.a.).

Nie budzi wątpliwości, co zostało już poprzednio zaznaczone, że wnoszący sprzeciw kwestionuje nim zasadność wydania, w okolicznościach konkretnej sprawy administracyjnej, w której jest stroną, decyzji kasatoryjnej. Wynika z tego, że środek zaskarżenia nie tylko zarzuca brak przesłanek wynikających z art. 138 § 2 k.p.a., których zmaterializowanie się czyni możliwym wydanie takiej decyzji, ale również kwestionuje zasadność przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji, która jest konsekwencją wydania decyzji na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. Uwzględnienie sprzeciwu wiąże się bowiem niewątpliwie z uchyleniem decyzji kasatoryjnej, a tym samym z ubezskutecznieniem uprzedniego przekazania (cofnięcia) przez organ odwoławczy sprawy do poprzedniego etapu, tj. do postępowania przed organem I instancji. Tym samym już sam charakter sprzeciwu wskazuje, że w istocie intencją samej strony jest to, by sprawa nie była procedowana przez organ I instancji. Zatem wnoszący sprzeciw, jeśli jego intencją jest uchylenie decyzji kasatoryjnej, wnosi również o to, by organ odwoławczy nadal prowadził tę sprawę, a także by to on wydał decyzję końcową, odmienną od dotychczasowej, opartej na przepisie art. 138 § 2 k.p.a. Zatem winien mieć on świadomość, jakie skutki finalnie może wywołać wniesienie przez niego sprzeciwu. Celem tym dla wnoszącego sprzeciw jest uchylenie przez sąd decyzji kasatoryjnej (jeśli sprzeciw zostanie uwzględniony). W takim przypadku sprawa nadal będzie procedowana przez organ odwoławczy. Skoro wnoszący sprzeciw realizuje wymieniony cel właśnie za pomocą tego środka zaskarżenia, tj. chce osiągnąć taki stan rzeczy, by decyzja kasatoryjna została uchylona, a sprawa była nadal prowadzona przez organ odwoławczy, który wydał kwestionowaną decyzję kasatoryjną, to nie może budzić wątpliwości, że świadomie podejmuje on działania, które w jego ocenie mają skutkować tym, iż ubezskutecznią możliwość podjęcia

działania przez organ I instancji, tj. ten, któremu decyzją kasatoryjną sprawa została przekazana do ponownego rozpatrzenia. Odmienne założenie przeczyłoby logice. Nie można uznać za zgodne z zasadami logicznego rozumowania, że z jednej strony wnoszący sprzeciw dąży do uchylecia decyzji kasatoryjnej, a z drugiej jego intencją jest to, by organ, któremu przekazano sprawę do ponownego rozpatrzenia, nie tylko ją procedował, ale również by wydał rozstrzygnięcie końcowe. Tak więc wniesienie sprzeciwu musi być interpretowane w ten sposób, że intencją wnoszącego go jest to, aby do czasu prawomocnego wydania orzeczenia w przedmiocie rozpoznania sprzeciwu nie były podejmowane przez organ I instancji żadne czynności w sprawie, dopóki nie zostanie w sposób definitywny ustalone, który w istocie organ jest właściwy do dalszego jej prowadzenia, a tym samym do wydania rozstrzygnięcia. Przeciwnie, mogłoby się okazać, że sprzeciw jest dla skarżącego uprawnieniem wyłącznie iluzorycznym, skoro i tak pomimo skutecznego jego wniesienia następowałoby bezwarunkowe przekazanie sprawy organowi I instancji, który zobowiązany byłby do natychmiastowej realizacji czynności w sprawie, bez konieczności oczekiwania na prawomocne orzeczenie sądu w przedmiocie rozpoznania sprzeciwu. Nie budzi natomiast wątpliwości, że sąd może stwierdzić naruszenie przepisu art. 138 § 2 k.p.a., a tym samym niezasadność wydania decyzji kasatoryjnej. W takim przypadku, od momentu wydania prawomocnego orzeczenia uwzględniającego sprzeciw, organ I instancji niewątpliwie nie byłby już właściwy do dalszego procedowania w tej sprawie. Wskutek wyeliminowania decyzji kasatoryjnej przez sąd to organ odwoławczy byłby na powrót właściwy instancyjnie do prowadzenia tej sprawy.

Na marginesie należy dodać, że przed rozpoznaniem sprzeciwu przez sąd wydanie takiego rozstrzygnięcia i tak nie byłoby zasadne, z uwagi na fakt, że w przypadku, gdyby organ I instancji wydał ponowne rozstrzygnięcie, zanim jeszcze zostałby rozpoznany sprzeciw przez sąd, a sąd ten uchyliłby decyzję kasatoryjną, wówczas w obrocie prawnym funkcjonowałyby dwa (być może sprzeczne z sobą, ale wydane w granicach tej samej sprawy administracyjnej) rozstrzygnięcia organu I instancji. Przepisy prawa winny natomiast stanowić pewien system wzajemnie powiązanych instytucji, w którym skorzystanie z jednego instrumentu prawnego nie rodzi sytuacji, które wzajemnie wykluczałyby się, a także które byłyby nieakceptowalne z punktu widzenia praworządności. Organy administracyjne są bowiem zobowiązane do działania na podstawie i w granicach prawa, a w toku prowadzonych postępowań administracyjnych winny stać na straży praworządności (art. 6 i art. 7 k.p.a.). Skuteczne wobec tego wniesienie sprzeciwu od decyzji kasatoryjnej winno bezsprzecznie uniemożliwić organowi I instancji wydanie ponownego rozstrzygnięcia do czasu prawomocnego rozpoznania tego sprzeciwu. Wszak może on zostać uwzględniony, a uchylenie decyzji kasatoryjnej na powrót przeniesie właściwość instancyjną na organ odwoławczy, który ponownie będzie zobowiązany do rozpatrzenia

środka odwoławczego i wydania rozstrzygnięcia kończącego to postępowanie w administracyjnym toku instancji. Nie jest natomiast wykluczone, że ponownie wydana przez niego decyzja również będzie miała charakter kasatoryjny, tyle że podstawą jej wydania będą inne okoliczności niż poprzednio, tamte bowiem w ocenie sądu, który uwzględnił sprzeciw, stanowiły naruszenie art. 138 § 2 k.p.a. Należy wobec tego w całości podzielić stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w wyroku z dnia 2 grudnia 2021 r.⁴⁰, w którym wskazano, że „wniesienie sprzeciwu od decyzji do sądu administracyjnego stanowi przeszkodę do prowadzenia postępowania administracyjnego mającego na celu wydanie kolejnej decyzji w tej samej sprawie. Wynika to z konieczności wyeliminowania niekorzystnego zbiegu uprawnień do weryfikacji decyzji w trybie postępowania sądowego i w trybie postępowania administracyjnego. Celem zasady trwałości decyzji ostatecznych jest nie tylko ochrona praw nabytych strony, ale w ogóle ochrona porządku prawnego”⁴¹.

40 Wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2021 r., II OSK 139/21, Legalis nr 2654015.

41 Por. także wyrok NSA z dnia 24 października 2018 r., I OSK 1913/18, Legalis nr 1854999. Przeciwnie stanowisko zawarto w: wyroku NSA z dnia 15 czerwca 2023 r., III OSK 2522/21, Legalis nr 2973148; wyroku NSA z dnia 15 czerwca 2023 r., III OSK 2369/21, Legalis nr 2973147; wyroku NSA z dnia 26 maja 2023 r., III OSK 17/22, Legalis nr 2953586; wyroku NSA z dnia 29 stycznia 2019 r., II OSK 2537/18, Legalis nr 1881172; wyroku NSA z dnia 12 marca 2020 r., II OSK 1643/18, Legalis nr 2365007. Nie można się zgodzić z zaprezentowaną w wymienionych orzeczeniach argumentacją, iż wniesienie sprzeciwu nie może stanowić samodzielnej przeszkody dla organu przed obowiązkiem prowadzenia postępowania i wydania decyzji w ustawowym terminie. Zdaniem NSA, w sytuacji gdyby organ I instancji w wyniku ponownego rozpoznania sprawy wydał kolejną decyzję, która stałaby się ostateczna, a sąd administracyjny, rozpoznając środek zaskarżenia od decyzji kasacyjnej ją uchylił, to wówczas pozostaje organowi I instancji i stronie możliwość domagania się wznowienia postępowania zakończonego decyzją wydaną na podstawie uprzedniej decyzji kasacyjnej organu odwoławczego w oparciu o art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a. Takie stanowisko akcentuje jedynie obowiązek prowadzenia postępowania przez organ I instancji, w celu wydania kolejnej decyzji, z uwagi na konieczność realizacji zasady szybkości postępowania (art. 12 k.p.a.). Z pola widzenia znika jednak zarówno funkcja, jak i cel środka zaskarżenia, jakim jest sprzeciw, a ponadto deprecjonowane są konsekwencje, jakie wywołuje ponowne wydanie decyzji w obliczu uchylenia decyzji kasatoryjnej przez sąd, tj. konieczność wdrożenia trybu nadzwyczajnego. Zaakcentowania wobec tego wymaga, że to sprzeciw ma przyczyniać się do przyspieszenia całego postępowania administracyjnego; zob. wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2020 r., II OSK 2789/20, Legalis nr 2532775, a także E. Dymek, *Sprzeciw...*, s. 26. Ustawodawca po to przewidział uproszczony i mniej sformalizowany od skargi tryb sądowej kontroli decyzji kasatoryjnej, by stanowił on instrument prawny, który realnie będzie chronił interes strony. Działanie organu I instancji wydającego decyzję, po przekazaniu mu decyzją kasatoryjną sprawy do ponownego rozpatrzenia, mimo nierozpoznania przez sąd sprzeciwu, może natomiast nie tylko być sprzeczne z interesem samej strony, ale również skomplikować, a co za tym idzie, w istocie wydłużyć całe postępowanie. Ponadto, jeśli taka decyzja stałaby się ostateczna i zostałaby wykonana, a wykonanie wiązałoby się z nieodwracalnymi skutkami, to samo późniejsze wznowienie postępowania także nie doprowadziłoby do odwrócenia tego skutku. Taka sytuacja z pewnością świadczyłaby o iluzoryczności sprzeciwu, jeśli przed jego rozpoznaniem nie następowaloby wstrzymanie się organu I instancji z ponownym rozpatrzeniem sprawy, a jego rozpoznanie spowodowałoby uznanie decyzji kasatoryjnej za naruszającą art. 138 § 2 k.p.a.

Nie może natomiast stanowić argumentu przemawiającego za zasadnością wydania, po przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia, kolejnego rozstrzygnięcia przez organ I instancji, zanim jeszcze zostałby rozpoznany sprzeciw przez sąd, to, że nawet w sytuacji, gdyby organ ten w wyniku ponownego rozpoznania sprawy wydał kolejną decyzję, która stałaby się ostateczna, a sąd administracyjny, rozpoznając środek zaskarżenia od decyzji kasacyjnej, ją uchylił, to wówczas pozostawałaby organowi I instancji i stronie możliwość domagania się wznowienia postępowania zakończonego decyzją wydaną na podstawie uprzedniej decyzji kasacyjnej organu odwoławczego w oparciu o art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a. Skoro w obrocie prawnym istniałoby ostateczne rozstrzygnięcie wydane przez organ I instancji po przekazaniu mu sprawy do ponownego rozpatrzenia, to do czasu jego ostatecznego i prawomocnego uchylenia po wznowieniu postępowania niemożliwe byłoby wydanie rozstrzygnięcia przez organ odwoławczy, który wskutek uwzględnienia sprzeciwu przez sąd (uchylającego decyzję kasatoryjną) stałby się właściwy do rozpatrzenia odwołania od pierwotnej decyzji organu I instancji (tej, którą organ odwoławczy uchylił, wydając decyzję kasatoryjną). Organ odwoławczy musiałby zatem oczekiwać na wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji wydanej w tej samej sprawie, zanim wydałby własne rozstrzygnięcie. To z pewnością nie przyspieszyłoby się do przyspieszenia całego postępowania administracyjnego. Sprzeciw nie spełniłby w takim przypadku swojej podstawowej funkcji.

Należy wobec tego zaznaczyć, że skuteczne wniesienie sprzeciwu do sądu administracyjnego, z uwagi na konieczność przekazania całości materiałów tej sprawy do tego sądu, nie może automatycznie zobowiązywać organu I instancji do dalszego procedowania w sprawie, a w szczególności do realizacji czynności w ramach postępowania administracyjnego, w związku z przekazaniem mu przez organ odwoławczy sprawy do ponownego rozpatrzenia. Winien on bowiem oczekiwać na rozpoznanie tego sprzeciwu przez sąd. Dopiero prawomocne orzeczenie sądu wykaże, czy w istocie organ I instancji winien ponownie rozpatrzyć tę sprawę. Nie budzi jednak wątpliwości, że obowiązkiem organów administracji publicznej jest podejmowanie działań mających na celu pogłębianie do nich zaufania przez uczestników postępowań, a także do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego (art. 8 § 1 oraz art. 9 k.p.a.). Stąd też zasadne wydaje się poinformowanie przez organ wnoszącego sprzeciw, że ewentualne ponowne rozpatrzenie sprawy będzie mogło nastąpić dopiero po rozpoznaniu wniesionego sprzeciwu przez sąd administracyjny, niezwłocznie po przekazaniu przez ten sąd organowi materiałów sprawy wraz z prawomocnym orzeczeniem w przedmiocie sprzeciwu. Okres niezbędny do rozpoznania przez sąd sprzeciwu nie może być przy tym automatycznie traktowany jako termin do załatwienia sprawy

w rozumieniu art. 35 § 1–4 k.p.a. Nie powinien on zatem być wliczony do terminu koniecznego do załatwienia sprawy, ale traktowany jako okres niezależny od organu. Termin do załatwienia sprawy winien rozpoczynać swój bieg z dniem wpływu materiałów do organu, a zatem od chwili, gdy organ znów stanie się dysponentem materiałów sprawy i niewątpliwie właściwy do dalszego procedowania na danym jej etapie, a w konsekwencji do wydania rozstrzygnięcia. Okres oczekiwania przez organ na wydanie prawomocnego orzeczenia w przedmiocie rozpoznania sprzeciwu nie może być tym samym automatycznie uznany za okres, w którym organ I instancji dopuszcza się beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania. Co również warto podkreślić, organy administracyjne przestają być przez ten okres dysponentem akt sprawy administracyjnej, co również uniemożliwia prawidłowe procedowanie w sprawie. Okoliczność ta wzmacnia argumentację przemawiającą za koniecznością wstrzymania się przez organ z wykonywaniem czynności w sprawie. Nie mogłoby natomiast stanowić argumentu przemawiającego za koniecznością realizacji przez organ I instancji decyzji kasatoryjnej, mimo skutecznego wniesienia sprzeciwu do sądu, to, że organ mógłby procedować w oparciu o wykonane kopie (kserokopie) materiałów. Obowiązek ich sporządzenia przez organ nie wynika bowiem z żadnego przepisu prawa.

Kwestią odrębną jest jednak udzielenie odpowiedzi na pytanie, co w przypadku, gdyby organ I instancji zastosował się do wskazań zawartych w decyzji kasatoryjnej, i wzięwszy je pod uwagę, wykonał czynności zgodnie z wytycznymi przekazanymi przez organ odwoławczy w uzasadnieniu decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a., pomimo skutecznego wniesionego sprzeciwu, zanim jeszcze został on rozpoznany przez sąd. W takiej sytuacji organ I instancji nie mógłby narazić się na żaden zarzut, w sytuacji nieuwzględnienia sprzeciwu i tak zobowiązany byłby bowiem do procedowania w sprawie i wzięcia pod uwagę wskazań zawartych w decyzji kasatoryjnej. W przypadku, gdyby jednak sprzeciw został uwzględniony, to nic nie sprzeciwia się temu, by wskazania organu odwoławczego zawarte uprzednio w decyzji kasatoryjnej były zrealizowane, tyle że za pomocą innego instrumentu prawnego. Zgodnie z art. 136 § 1 k.p.a. organ odwoławczy może przeprowadzić z urzędu dodatkowe postępowanie w celu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie albo zlecić przeprowadzenie tego postępowania organowi, który wydał decyzję. Trudno byłoby założyć, że organ odwoławczy, który wydał decyzję kasatoryjną, bo w jego ocenie została ona wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy miał istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie, w obliczu jej uchylecia na skutek uwzględnienia sprzeciwu nie mógłby skorzystać z uprawnienia, by finalnie okoliczności wskazane przez niego w uzasadnieniu uchylonej decyzji kasatoryjnej nie zostały ostatecznie wyjaśnione.

Mógłby on wówczas skorzystać z przysługującego mu instrumentu, o którym mowa w art. 136 § 1 k.p.a. Jeśli zatem przed rozpoznaniem sprzeciwu, którym uchylono by decyzję kasatoryjną, zostałyby one wykonane przez organ I instancji, organ odwoławczy mógłby uwzględnić wynik tych ustaleń w związku z koniecznością ponownego wydania rozstrzygnięcia, już bez konieczności stosowania wprost przepisu art. 136 § 1 k.p.a. W przypadku natomiast, gdyby za uchyleniem decyzji kasatoryjnej przemawiały tego rodzaju względy, które stanowią *in genere* przeszkodę do wydania rozstrzygnięcia merytorycznego w danej sprawie, to nie budzi wątpliwości, że wykonane czynności i tak nie miałyby żadnego znaczenia dla tej sprawy, skoro w okolicznościach danej sprawy konieczne jest wydanie wyłącznie decyzji mającej charakter formalny.

Podsumowanie

Jednym z instrumentów prawnych służących sądowej kontroli wydawanych decyzji w administracyjnym toku instancji jest sprzeciw. Odnosi się on wyłącznie do decyzji kasatoryjnych, o których mowa w art. 138 § 2 k.p.a. Pozwala na sądową kontrolę wydanego przez organ odwoławczy rozstrzygnięcia, w kontekście ewentualnego naruszenia przepisu art. 138 § 2 k.p.a. Rozpoznając sprzeciw od decyzji, sąd ocenia jedynie istnienie przesłanek do wydania tego rodzaju decyzji. Nie budzi wątpliwości, że prawomocne orzeczenie w kwestii sprzeciwu ma kluczowe znaczenie w kontekście ustalenia organu właściwego do dalszego prowadzenia sprawy. Sprzeciw, kwestionując zasadność wydania decyzji kasatoryjnej, kwestionuje jednocześnie przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji. Istotne wobec tego było ustalenie, czy organ, któremu przekazano sprawę do ponownego rozpatrzenia, winien niezwłocznie przystąpić do realizacji czynności w sprawie, w tym w szczególności wskazań zawartych w decyzji kasatoryjnej, czy też oczekiwać na rozpoznanie sprzeciwu, z uwagi na fakt, że tylko prawomocne orzeczenie w tej materii w sposób niebudzący wątpliwości i bezwarunkowy ustali, który w istocie z organów winien dalej procedować w tej sprawie. Z uwagi na podniesione wcześniej argumenty wskazano, że organ I instancji winien wstrzymać się nie tylko z wydaniem swojego rozstrzygnięcia, ale też z wykonywaniem jakichkolwiek czynności w tej sprawie do czasu rozpoznania sprzeciwu. Okres ten nie powinien być uznany za okres, w którym organ mógłby dopuścić się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, źródłem tego stanu rzeczy jest bowiem sama strona postępowania administracyjnego, która wnosi sprzeciw do sądu administracyjnego. Skoro jej intencją jest uchylenie decyzji kasatoryjnej, to niewątpliwie jej intencją jest również zakwestionowanie właściwości organu I instancji jako organu właściwego do dalszego prowadzenia postępowania administracyjnego w danej sprawie.

Niezasadne byłoby wobec tego niezwłoczne podejmowanie przez ten organ aktywnych działań w danej sprawie, zwłaszcza że w chwili skutecznego wniesienia sprzeciwu do sądu administracyjnego brak jest podstaw do antycypowania, jaką treść będzie miało orzeczenie, które zapadnie w wyniku rozpoznania sprzeciwu, zanim ono zapadnie. Odmienne założenie świadczyłoby o iluzoryczności tego instrumentu prawnego, który w założeniu ustawodawcy ma służyć należytemu zabezpieczeniu prawnego interesu strony postępowania administracyjnego.

Bibliografia

- Celińska K.A., *Sprzeciw – nowy środek kontroli decyzji kasacyjnej w postępowaniu sądowniczym administracyjnym*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” 2017, nr 35.
- Ciemński M., Piergies Ł., *Instytucja sprzeciwu od decyzji kasacyjnej organu odwoławczego. Kierunek rozwoju regulacji*, „Nieruchomości@. Kwartalnik Ministerstwa Sprawiedliwości” 2021, nr 3.
- Czechowicz S., *Sprzeciw od decyzji kasacyjnej jako novum w postępowaniu przed Wojewódzkimi Sądami Administracyjnymi*, „Młody Jurysta” 2018, nr 4.
- Czubkowska M.J., Siemieniako J., *Sprzeciw jako sposób na zmniejszenie ilości decyzji kasacyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, nr 4.
- Dymek E., *Sprzeciw od decyzji kasacyjnej w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wybrane aspekty*, „Kortowski Przegląd Prawniczy” 2018, nr 3.
- Firlus J.G., Woś T., *Sprzeciw od decyzji kasacyjnej organu odwoławczego wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 6.
- Gołaszewski P., *Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego oraz Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z 7.4.2017 r. (cz. IV)*, „Monitor Prawniczy” 2017, nr 18.
- Jankiewicz E., Juszczak S., *Sprzeciw od decyzji kasacyjnej – perspektywa konstytucyjna*, „Przegląd Prawa Administracyjnego” 2023, nr 6.
- Kobyłski P., *Sprzeciw od decyzji kasacyjnej. Wybrane aspekty relacji między obywatelami i administracją*, „Acta Iuridica Resoviensia” 2022, nr 2.
- Kręcisław W., *Instytucja sprzeciwu od decyzji kasacyjnej wydanej na podstawie art. 138 § 2 kodeksu postępowania administracyjnego – refleksje krytyczne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2019, nr 3.
- Majak M., w: A. Skoczyła, P. Szustakiewicz (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Legalis/el. 2023.
- Piątek W., w: A. Skoczyła, P. Szustakiewicz (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Legalis/el. 2023.
- Pietrasz P., Jagielski J., Piecha J., w: R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Legalis/el. 2023.

- Wierzbowski M., Szubiakowski M., Wiktorowska A. (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2017.
- 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.) po nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku*, w: A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska (red.), *Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku*, Katowice 2017.

Consequences of submitting an objection to a cassation decision

Abstract

This paper is devoted entirely to the consequences of submitting an objection to a cassation decision. It presents that submitting an objection does not establish a preliminary question for the public administration authority of the first instance to which the case was remanded. Therefore, submitting of an objection does not establish premises to suspend administrative proceedings under Article 97(1)(4) of the Code of Administrative Procedures. The aim of this article is therefore to indicate whether regulations in force oblige the public administrative authority to which the case was remanded to examine its merits or whether the administrative authority should wait until the administrative court examines the objection. The analysis of relevant regulations and of the stance presented by the judiciary allows a conclusion that the public administration authority of the first instance undoubtedly ought to refrain from performing any activities and from issuing an administrative decision until a final ruling of the administrative court in the case of submitting the objection is given.

Keywords: administrative decision, cassation decision, administrative proceedings, judicial review, objection

CYTOWANIE

Gacek P., *Konsekwencje złożenia sprzeciwu od decyzji kasatoryjnej*, „Acta Iuris Stetinensis” 2026, nr 2 (58), 31–49, DOI: 10.18276/ais.2026.58-02.