

*Wojciech Chróścielewski**

Zmiany w administracyjnym postępowaniu odwoławczym w świetle projektu nowelizacji k.p.a. z dnia 29 grudnia 2016 r.¹

1. Przed reaktywowaniem w Polsce sądownictwa administracyjnego, co nastąpiło ustawą z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego², polskie postępowanie administracyjne było, co do zasady, dwuinstancyjne. Jednak na mocy ówczesnego art. 110 § 3 k.p.a.³ od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez naczelną organ administracji państwowej nie przysługiwało odwołanie. Uzyskiwała więc ona, z chwilą doręczenia jej stronie, przymiot ostateczności. Nie służył od niej także wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, który został do kodeksu wprowadzony dopiero w 1980 r. Przez długie lata zresztą istniał w literaturze spór, czy ma on charakter zwyczajnego, czy nadzwyczajnego środka prawnego przerwany dopiero w 2010 r. przez nadanie nowego brzmienia art. 16 § 1 k.p.a.⁴ Tak więc co do zasady sprawa załatwiana w postępowaniu administracyjnym mogła podlegać dwukrotnemu – a jeżeli mieściła się ona we właściwości ministra – jedynie jednokrotnemu rozpoznaniu. Nie podlegała przy tym kontroli sądu administracyjnego, który przecież aż do 1980 r. nie istniał.

81

Przywrócenie sądowej kontroli administracji poddało decyzje wydawane przez organy odwoławcze owej kontroli sprawowanej przez NSA,

* Prof. dr hab., Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji.

¹ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1183.

² Dz. U. Nr 4, poz. 8.

³ Tekst pierwotny k.p.a. Dz. U. z 1960 r. Nr 30, poz. 168.

⁴ Zob. ustawę 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.

oczywiście z zastrzeżeniem obowiązującej wtedy zasady enumeracji pozytywnej kategorii spraw, w których wydawane decyzje podlegały tej kontroli⁵. W tym samym czasie, o czym była już mowa, wprowadzono także możliwość składania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy w stosunku do decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra. W największym uproszczeniu można przyjąć, że w większości spraw organy administracji i NSA trzykrotnie rozważały kwestię legalności rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej. Dwukrotnie przecież sprawę merytorycznie rozpoznawały organy administracji – organ do którego właściwości ona należała oraz organ wyższego nad nim stopnia (z zastrzeżeniem art. 127 § 3 k.p.a.) – ostateczna zaś decyzja organu odwoławczego podlegała kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego pod kątem jej zgodności z prawem.

Reforma sądownictwa administracyjnego, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2004 r.⁶, wprowadziła w tym zakresie poważne zmiany. Dwuinstancyjny model tego sądownictwa, z którym mamy do czynienia od tego momentu, spowodował, że obowiązuje dość zadziwiające rozwiązanie. Sprowadza się ono do tego, że jeden organ administracji, działając w pierwszej instancji, rozstrzyga sprawę przez wydanie decyzji administracyjnej, a w sytuacji jej zaskarżenia – trzy inne podmioty: organ wyższego stopnia oraz sądy administracyjne obu instancji kontrolują zgodność z prawem tego rozstrzygnięcia. Co prawda, organ odwoławczy w myśl regulacji zawartej w k.p.a. oraz zgodnie z ustaleniami piśmiennictwa jest organem o uprawnieniach reformacyjnych⁷, ale w praktyce, w większości przypadków, uznając wadliwość decyzji organu pierwszej instancji, uchyla ją i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez ten organ⁸. Także przyjęty w Polsce model sądowej kontroli administracji, a w tym, co oczywiste – kontroli decyzji administracyjnych – jest modelem kasacyjnym. Wadliwość decyzji administracyjnej w stopniu wskazanym w art. 145 § 1 pkt 1 i 2 p.p.s.a. obliguje sąd do jej uchylenia bądź stwierdzenia jej nieważności. Z kolei jeżeli NSA uwzględni skar-

⁵ Zob. art. 196 § 2 k.p.a., tekst jedn. Dz. U. z 1980 r. Nr 9, poz. 26.

⁶ Zob. ustawy: z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 – obecnie obowiązuje tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1647 ze zm.); z dnia 30 sierpnia 2012 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, obecnie obowiązuje tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 718).

⁷ Zob. np. E. Iserzon, [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 239; B. Adamiak, *Odwołanie w polskim systemie postępowania administracyjnego*, Wrocław 1980, s. 144 i n.; Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa–Poznań 1987, s. 211; W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 150.

⁸ Pisałem o tym w artykule *Kasacyjny czy reformacyjny model administracyjnego postępowania odwoławczego?*, PiP 2015/12, s. 3 i n.

gę kasacyjną, wtedy uchyla zaskarżone orzeczenie i w myśl art. 185 § 1 p.p.s.a. przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania sądowi pierwszej instancji. Posługując się pewnym skrótem myślowym, można więc uznać, że kwestia wydania decyzji administracyjnej badana jest cztery razy, ale sama sprawa administracyjna jest rozstrzygana – załatwiana merytorycznie – wyłącznie jeden raz. Niezależnie od tego trzeba mieć na względzie, że na podstawie przepisów szczególnych w niektórych kategoriach spraw obowiązuje trójinstancyjne postępowanie administracyjne. Tak jest np. w odniesieniu do wpisu na listę radców prawnych. Zgodnie z art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych⁹ od uchwały okręgowej izby radców prawnych w tym przedmiocie służy odwołanie do Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych, zaś od jej rozstrzygnięcia można, na podstawie ust. 2a tego samego artykułu, odwołać się do Ministra Sprawiedliwości. Podobne rozwiązanie przewiduje art. 68 ust. 6 i 6a ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze¹⁰. Mamy więc do czynienia z pięcioinstancyjnością postępowania zmierzającego do uzyskania owych wpisów, na którą składa się postępowanie przed trzema funkcjonalnymi organami administracji oraz dwoma sądami administracyjnymi. Nie ulega dla mnie żadnej wątpliwości, że jest to rozwiązanie absurdalne, niemające nic wspólnego z zawartą w art. 12 k.p.a. zasadą szybkości i prostoty postępowania.

83

2. Minister Rozwoju przedstawił w dniu 4 lipca 2016 r. projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw¹¹. Poprawiona wersja projektu wpłynęła do Sejmu w dniu 29 grudnia 2016 r. jako projekt rządowy. Trzon zamieszczonych w tym projekcie rozwiązań stanowią przepisy odnoszące się do mediacji, ugody administracyjnej, postępowania uproszczonego oraz nakładania administracyjnych kar pieniężnych. Nie sądzę, żeby w warunkach polskich nawet uchwalenie wyjątkowo logicznych i precyzyjnych rozwiązań w tych kwestiach spowodowało uproszczenie i przyspieszenie postępowania administracyjnego. Wydaje mi się, że tego typu działania, chyba ze względu na pewne uwarunkowania leżące w sferze mentalności Polaków, a być może szerzej Słowian, nie mają szans na szersze stosowanie. Od 1980 r. obowiązują w k.p.a. przepisy dotyczące ugody administracyjnej. Są one stosowane jedynie sporadycznie. W 2002 r. wprowadzono do postępowania sądowoadministracyjnego regulację dotyczącą mediacji – art. 115–122. Wiele po jej wprowadzeniu

⁹ Dz. U. z 2016 r., poz. 233.

¹⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 615 ze zm.

¹¹ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12287313>

obietcywano sobie¹². W całości należy podzielić jednak pogląd B. Dautera, iż „praktyka dowodzi, że instytucja mediacji w tej formie nie przyjęła się w sądownictwie administracyjnym, o czym świadczy systematycznie malejąca liczba spraw załatwianych w tym postępowaniu”¹³. Nie istnieją żadne przesłanki, aby móc przyjąć, że projektowane przepisy zmieniają obecny model postępowania administracyjnego, przyspieszając jego zakończenie.

Jednak w powołanym projekcie zaproponowano wprowadzenie dość istotnych zmian w zakresie tak postępowania odwoławczego, jak i postępowania sądowoadministracyjnego związanego z kontrolą legalności decyzji administracyjnych.

3. Według projektu od wydanej w pierwszej instancji decyzji ministra i samorządowego kolegium odwoławczego, co prawda, w dalszym ciągu ma przysługiwać wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, ale jego złożenie nie będzie już warunkiem *sine qua non* zaskarżenia decyzji do sądu administracyjnego. Zgodnie bowiem z nowym brzmieniem art. 52 § 3 p.p.s.a. strona może wnieść skargę na tę decyzję bez skorzystania z tego prawa. W uzasadnieniu projektu ustawy twierdzi się, że ów wniosek prowadzi wyłącznie do przedłużania postępowania administracyjnego, a i tak decyzja ostateczna wydana w wyniku tego wniosku – utrzymująca w mocy dotychczasową decyzję – podlegała zaskarżeniu do sądu administracyjnego¹⁴. Propozycja ta nawiązuje do wspomnianego wcześniej rozwiązania obowiązującego w latach 1960–1981, iż od decyzji naczelnego organu administracji państwowej (ministra) nie służyło odwołanie. Projektodawcy wyszli chyba z założenia, że wszystkie decyzje podjęte na szczeblu centralnym są z założenia nie tylko zgodne z prawem, ale i odpowiadają kryteriom celowości. Przy okazji rozciągnięto to rozwiązanie także na samorządowe kolegia odwoławcze, które, niezależnie od opcji politycznych dominujących w państwie, cieszą się wielkim uznaniem i zaufaniem władzy¹⁵. Przypomnieć trzeba, że u źródeł reaktywowania w Polsce samorządu terytorial-

¹² Zob. np. Z. Kmiecik, *Mediacja i koncyliacja w prawie administracyjnym*, Kraków 2004, s. 107 i n.

¹³ B. Dauter, [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 534; por. też M. Jagielska, J. Jagielski, M. Cherka, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 468.

¹⁴ Zob. uzasadnienia projektu ustawy, s. 54.

¹⁵ Przekonuje o tym np. nowelizacja k.p.a. z 1998 r. czyniąca z kolegiów organ wyższego stopnia we wszystkich sprawach rozstrzyganych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, chyba że ustawy szczególne stanowią inaczej, podczas gdy do tej daty były one takimi organami we wszystkich sprawach z wyjątkiem tych należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej; ponadto kolegia jako jedyne podmioty w państwie działają w oparciu o dawny podział kraju na województwa – jest ich bowiem nadal 49.

nego leżało założenie, że będzie on wykonywał zarówno zadania własne, jak i zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Dla każdej z tych grup zadań przewidziano inne organy wyższego stopnia. Niesłuchanie celnie i lapidarnie M. Stahl stwierdziła: „Zadania własne samorząd realizuje w zastępstwie państwa we własnym imieniu – są to zadania przekazane mu ze względu na ich lokalność i związek z zaspokajaniem potrzeb wspólnoty. Zadania zlecone to zadania, które państwo powierza samorządowi, ze względów pragmatycznych – generalnie w drodze normy ustawowej lub w drodze indywidualnych porozumień – i dalej traktuje je jako zadania państwowe z określonymi tego konsekwencjami (finansowanie wykonania, ściślejszy nadzór)”¹⁶. Wydawało się rzeczą oczywistą, że w zakresie wykonywania zadań zleconych organem wyższego stopnia w rozumieniu k.p.a. winien być organ administracji rządowej i tak było aż do końca 1998 r. Po tej dacie kolegia uzyskały status organu wyższego stopnia w stosunku do organów samorządu terytorialnego – o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Faktem jest, że wbrew definicji zamieszczonej w art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a. w istocie kolegia nie są żadnymi organami jednostek samorządu terytorialnego. Nie istnieje bowiem taka jednostka tego samorządu, która odpowiada województwu istniejącemu do końca 1998 r., a przecież kolegiów jest obecnie tyle samo co dawniej województw. Praktycznie „samorządowość” kolegiów sprowadza się do ich nazwy oraz tego, że są one organami wyższego stopnia w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego. Zarówno sposób powoływania prezesa kolegium, jak i jego członków – przez Prezesa Rady Ministrów oraz okoliczność, że są one państwowymi jednostkami budżetowymi przesądza, jak się wydaje, że można je uznawać za organy administracji rządowej. M. Stahl, określając kolegia jako szczególne organy administracji publicznej, ma chyba sporo racji¹⁷.

85

Powyższe rozważania nie zmieniają faktu, iż projektowane rozwiązania w zakresie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy powinny być traktowane jako swego rodzaju pilotaż możliwości i zasadności szerszego wprowadzenia do polskiego systemu prawa zasady jednoinstancyjności postępowania administracyjnego.

Uważam, że można sobie wyobrazić prowadzenie jednoinstancyjnego postępowania administracyjnego. Ma to przecież od lat miejsce np. w sprawach ubezpieczeń społecznych¹⁸. Nie wykluczam ze względu

¹⁶ M. Stahl, *Samorząd terytorialny a państwo*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1992/46, s. 56.

¹⁷ M. Stahl, *Zagadnienia ogólne*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące*, t. 6, Warszawa 2011, s. 74.

¹⁸ Przepis art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 121 ze zm.) stanowi, że od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych służy odwołanie do właściwego sądu według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego – art. 477 (8)–477 (16).

przede wszystkim na koszty postępowania rezygnacji z dwuinstancyjności np. w sprawach z zakresu pomocy społecznej. W analizowanym projekcie nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego trafnie zaproponowano ograniczenie zasady dwuinstancyjności postępowania przez nadanie art. 15 k.p.a. brzmienia: „Postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, chyba że przepis szczególny nie stanowi inaczej”. Jednocześnie w art. 14 projektu zobowiązano ministrów kierujących działami administracji rządowej do dokonania w terminie 2 lat, w zakresie swej właściwości, przeglądu przepisów normujących postępowanie administracyjne pod kątem wyróżnienia spraw, w których winna obowiązywać dwuinstancyjne postępowanie, oraz takich, w których można z niego zrezygnować. Wydaje się, że jest to rozwiązanie mogące w istocie przyspieszyć i uprościć postępowanie. Nie zmienia to faktu, że przyjmowanie *a priori*, iż decyzje ministra lub kolegium z natury rzeczy są prawidłowe, wydaje się całkowicie nieuprawnione. Także całkowicie błędne jest, w moim odczuciu, twierdzenie, że wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy ze względu na brak dewolutywności jest nieskuteczny. Umożliwia on naprawienie organowi, który wydał decyzję, własnych błędów bez uruchamiania kosztownego i długotrwałego postępowania sądowoadministracyjnego. Trzeba także mieć na względzie, że co do zasady właściwi ministrowie wydają koncesje na prowadzenie działalności gospodarczej określonej w art. 46 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹⁹, przykładowo: na wytwarzanie i obrót materiałami wybuchowymi, bronią lub amunicją, poszukiwanie i wydobywanie kopalin ze złóż, przetwarzanie, wytwarzanie, przesyłanie i dystrybucję, obrót paliwami i energią, rozpowszechnianie programów radiowo-telewizyjnych. Wydaje się, że rezygnacja z możliwości złożenia od takiej decyzji w sprawie udzielenia koncesji zwyczajnego środka prawnego będzie bardzo niekorzystna dla stron tego postępowania. Nadmienić wypada, że wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, tak samo zresztą jak złożenie odwołania od decyzji, nie podlega żadnej opłacie, co w moim odczuciu nie jest racjonalnym rozwiązaniem²⁰. Jednak od złożonej skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego uiścić należy wpis sądowy, który np. w sprawach skarg dotyczących koncesji wynosi od 5 do 10 tys. zł²¹.

¹⁹ Dz. U. z 2015 r., poz. 584 ze zm.

²⁰ Na kwestie te zwracałem uwagę w artykule *Opłaty od środków zaskarżenia – propozycje przepisów dotyczących opłat i kosztów postępowania administracyjnego*, ZNSA 2015/4, s. 22 i n.

²¹ Zob. § 2 ust. 2 rozp. Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. Nr 221, poz. 2193 ze zm.

4. Projektowany art. 127a k.p.a. zakłada, że strona może zrzec się prawa złożenia odwołania przed upływem terminu do wniesienia tego środka prawnego. Doręczenie oświadczenia w tym przedmiocie powoduje, że dotychczasowa decyzja uzyskuje przymiot ostateczności. Wydaje się, że ta propozycja jest logiczna i może wpływać na skrócenie postępowania. Jednak w dotychczasowym piśmiennictwie możliwość zrzeczenia się przez stronę prawa wniesienia odwołania wywoływała kontrowersje²². NSA w wyroku z 21 lutego 2006 r., I OSK 542/05²³, przyjął, że obowiązujące „przepisy nie przewidują, aby decyzja uzyskała atrybut ostateczności, wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia”. Co prawda, projektowany ust. 2 art. 127a k.p.a. wyraźnie wskazuje, że decyzja uzyska jednak przymiot ostateczności, ale pojawi się problem związany z ewentualnym cofnięciem przez stronę tego zrzeczenia się. Nie można bowiem wykluczyć, że strona, cofając to zrzeczenie, będzie twierdziła, że działała pod wpływem błędu i z tego powodu nie złożyła odwołania, a więc w sprawie występuje przesłanka wznowienia postępowania z art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. – strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu. W takim przypadku zamiast przyśpieszenia i uproszczenia postępowania nastąpi jego przedłużenie i skomplikowanie. Zawarte w uzasadnieniu projektu twierdzenie o tym, że takie zrzeczenie jest niewzruszalne wydaje się być całkowicie gołosłowne, gdyż w projekcie nie przewidziano żadnego przepisu dotyczącego tej kwestii.

5. W projekcie proponuje się nadanie nowego brzmienia art. 138 § 2 k.p.a., który określa przesłanki uchylenia zaskarżonej decyzji i przekazania sprawy organowi pierwszej instancji do ponownego rozpatrzenia sprawy. Istota wydania decyzji kasacyjnej określona w dotychczasowym brzmieniu tego przepisu sprowadza się do tego, że organ pierwszej instancji nie wyjaśnił stanu faktycznego sprawy w stopniu umożliwiającym jej rozstrzygnięcie, a braki w tym zakresie nie mogą zostać usunięte w drodze uzupełniającego postępowania dowodowego wskazanego w art. 136 k.p.a., gdyż przekraczają swym zakresem granice tego postępowania określone w tym przepisie. Gdyby to organ odwoławczy zebrał ten materiał dowodowy, to na dobrą sprawę on rozstrzygnąłby sprawę po raz pierwszy, naruszając istotę dwuinstancyjności postępowania. Według projektowanego brzmienia art. 138 § 2 k.p.a. na zgodny wniosek wszystkich stron zawarty w odwołaniu organ odwoławczy będzie mógł przeprowadzić pełne postępowanie wyjaśniające umożliwiające mu merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy.

²² Przypomina je B. Adamiak w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 581–582.

²³ CBOSA.

Warto jednak zauważyć, że zamierza się uzupełnić art. 138 k.p.a. o dodatkowy przepis – § 2a. Zgodnie z nim, gdy organ odwoławczy uzna, że w zaskarżonej do niego decyzji „o której mowa w § 2” dokonano błędnej wykładni przepisów prawa, które mogą być zastosowane w danej sprawie, powinien w swojej decyzji zawrzeć także wiążące dla organu pierwszej instancji wytyczne w zakresie owej wykładni. Uważam, że proponowany przepis jest nieporozumieniem. Kasacyjna decyzja z art. 138 § 2 k.p.a. będzie mogła być podjęta wyłącznie wtedy, gdy nie ustalono precyzyjnie stanu faktycznego sprawy, a strony nie złożyły wniosku o przeprowadzenie pełnego postępowania wyjaśniającego. Wydawanie wiążących wytycznych co do wykładni obowiązujących przepisów prawa nie mieści się w ramach ustalenia stanu faktycznego sprawy. Organ odwoławczy, wydając takie wytyczne, niejednokrotnie będzie przesądzał o sposobie załatwienia sprawy, formalnie nie ponosząc żadnej odpowiedzialności za decyzję, którą organ pierwszej instancji następnie wyda.

88 Z powyższych względów bardzo dobrym pomysłem jest zawarta w projekcie propozycja zastąpienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego na taką decyzję kasacyjną – sprzeciwem wnoszonym również do tego sądu. W projekcie proponuje się dodanie do działu II prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi rozdziału 3a: „Sprzeciw od decyzji” – art. 64a–64d. Przewiduje się, że termin do wystąpienia ze sprzeciwem ma wynosić 14 dni od dnia doręczenia decyzji skarżącemu (art. 64c p.p.s.a.), sąd zaś ma rozpoznać ten sprzeciw na posiedzeniu niejawnym w terminie 30 dni od dnia wpływu sprzeciwu (art. 64d § 1 p.p.s.a.). Jeżeli organ nie przekazałby sądowi sprzeciwu wraz z aktami sprawy, wtedy sąd na wniosek skarżącego mógłby wymierzyć temu organowi grzywnę w wysokości określonej w art. 154 § 6 p.p.s.a., a w sytuacji, gdyby i to nie spowodowało przekazania sprzeciwu, sąd mógłby orzekać na podstawie nadesłanego mu odpisu sprzeciwu (art. 64c § 7 p.p.s.a.).

Zgodnie z ideą autorów projektu „Sprzeciw od decyzji kasatoryjnej powinien być rozpoznawany w szczególnej, skróconej procedurze sądowoadministracyjnej, której przedmiotem 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.”²⁴ Proponowany art. 150a § 1 p.p.s.a. przewiduje, że sąd uwzględni sprzeciw, gdy stwierdzi naruszenie art. 138 § 2 k.p.a., przy czym dodatkowo może nałożyć na organ grzywnę w wysokości do dziesięciokrotności średniego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. W przypadku nieuwzględnienia skargi sąd ją oddali. Największym walorem zakładanego rozwiązania jest to, że na podstawie art. 151a § 1

²⁴ Uzasadnienie projektu, s. 62.

i 3 p.p.s.a. od wyroków uwzględniających sprzeciw nie przysługuje skarga kasacyjna (od zamieszczonego w nim postanowienia w przedmiocie grzywny ma przysługiwać zażalenie). Warto pamiętać, że średni czas oczekiwania na rozpoznanie skargi kasacyjnej wynosi obecnie około 2 lat. Rozwiązanie to w sposób ewidentny przyspieszy końcowe załatwienie sprawy. Sprzeciw będzie więc, co podkreśla się w projekcie uzasadnienia, środkiem uruchamiającym „postępowanie wypadkowe ograniczone przedmiotowo do kwestii natury formalnej”²⁵. Bez względu na to, czy sprzeciw zostanie uwzględniony, czy też nie, od decyzji administracyjnej rozstrzygającej sprawę co do istoty będzie przysługiwała skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego, a następnie skarga kasacyjna. Konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania będzie więc w pełni respektowana.

Proponowane rozwiązanie w tym względzie ocenić wypada bardzo wysoko. W rzeczywistości mogłoby ono wyeliminować „plagę” wydawania decyzji kasacyjnych przez organy odwoławcze. Zarówno termin do wniesienia sprzeciwu, jak i do jego rozpoznania przez sąd, a także rezygnacja ze skargi kasacyjnej czy innego środka zaskarżenia wyroku w tym przedmiocie znacząco przyspieszyłby postępowanie administracyjne, a także sądowoadministracyjne.

6. Uważam, że zawarte w analizowanym projekcie propozycje dotyczące zmian w zakresie postępowania odwoławczego w większości przypadków zasługują na wnikliwe rozważenie. Rozwiązanie odnoszące się do ograniczenia wydawania decyzji kasacyjnych przez organy odwoławcze w przypadku jego wejścia w życie mogłoby realnie wyeliminować w praktyce istniejącą obecnie w tym zakresie patologię.

²⁵ *Ibidem*, s. 61.