

SPRZECIW OD DECYZJI KASACYJNEJ JAKO INSTRUMENT PRZECIWDZIAŁANIA NADUŻYCIU UPRAWNIENIA KASACYJNEGO W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

APPEAL AGAINST A CASSATION DECISION AS AN INSTRUMENT TO COUNTERACT THE ABUSE OF CASSATION POWERS IN PUBLIC ADMINISTRATION

Mgr Maria Stępień

Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego, Polska
e-mail: m.stepien@urad.edu.pl; <https://orcid.org/0000-0002-1595-8006>

Abstrakt

Artykuł podejmuje analizę instytucji sprzeciwu od decyzji kasacyjnej, uregulowanej w art. 64a-64e *Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, jako odpowiedzi ustawodawcy na nadużycia związane z instrumentalnym stosowaniem decyzji kasacyjnych przez organy administracji publicznej. Decyzje te, choć formalnie ostateczne, nie rozstrzygają sprawy merytorycznie, co w praktyce bywa wykorzystywane do przeciągania postępowań, uchylania korzystnych dla stron rozstrzygnięć i unikania odpowiedzialności decyzyjnej. W tym kontekście sprzeciw stanowi środek nadzwyczajny, którego celem jest zapewnienie stronom efektywnej ochrony sądowej przed pozornymi lub rażąco wadliwymi decyzjami kasacyjnymi. Artykuł omawia przesłanki dopuszczalności sprzeciwu, zakres kognicji sądu administracyjnego oraz praktyczne konsekwencje nowelizacji. Autorka wskazuje, że ograniczenie kontroli sądu wyłącznie do badania przesłanek z art. 138 § 2 k.p.a. może prowadzić do sytuacji, w których nawet oczywiste naruszenia prawa pozostają poza zakresem ingerencji sądu. W zakończeniu przedstawiono postulaty *de lege ferenda* zmierzające do poszerzenia kognicji sądów oraz umożliwienia im sygnalizowania innych istotnych nieprawidłowości. Sprzeciw – choć ograniczony w zasięgu – może

odegrać ważną rolę w zapobieganiu instrumentalizacji procedury administracyjnej, pod warunkiem jego odpowiedniego ukształtowania i interpretacji.

Słowa kluczowe: sprzeciw, decyzja kasacyjna, ponowne rozpoznanie sprawy, kontrola, organ odwoławczy

Abstract

The article undertakes an analysis of the institution of opposition to cassation decisions, regulated in Articles 64a-64e of the Law on Administrative Court Proceedings, as the legislator's response to the abusive use of cassation decisions instrumentally by public administration bodies. These decisions, although formally final, do not resolve the case on the merits, which in practice is sometimes used to drag out proceedings, overturn favorable decisions for the parties and avoid decision-making responsibility. In this context, the objection is an extraordinary measure aimed at providing the parties with effective judicial protection against sham or grossly flawed cassation decisions. The article discusses the prerequisites for the admissibility of the objection, the scope of the administrative court's cognizance and the practical consequences of the amendment. The author points out that limiting the court's control exclusively to the examination of the prerequisites of Article 138 § 2 of the Code of Administrative Procedure can lead to situations in which even obvious violations of the law are beyond the scope of the court's interference. It concludes with *de lege ferenda* postulates aimed at expanding the courts' cognition and allowing them to signal other significant irregularities. The objection – although limited in scope – can play an important role in preventing the instrumentalization of administrative procedure, provided it is properly shaped and interpreted.

Keywords: appeal, cassation decision, re-examination of the case, review, appeal body

Wstęp

Decyzja kasacyjna stanowi istotny instrument w systemie administracyjnoprawnym, umożliwiając organom administracyjnym eliminację wątpliwych rozstrzygnięć oraz zapewnienie prawidłowego przebiegu postępowania. Jednakże w praktyce administracyjnej ujawniono liczne przypadki nadużywania tego uprawnienia, co prowadziło do przewlekłości postępowania, uchylania decyzji korzystnych dla stron lub unikania odpowiedzialności za merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy. W odpowiedzi na te zjawiska ustawodawca wprowadził do ustawy *Prawo o postępowaniu przed*

*sądami administracyjnymi*¹ nowy środek ochrony prawnej w postaci sprzeciwu od decyzji kasacyjnej (art. 64a-64e).

Celem niniejszego artykułu jest analiza instytucji sprzeciwu od decyzji kasacyjnej jako mechanizmu przeciwdziałania nadużyciu prawa przez organy administracji publicznej oraz ocena jej efektywności w praktyce. Autorka podejmuje próbę odpowiedzi na pytanie, czy obecne brzmienie przepisów oraz praktyka orzecznicza zapewnia realną ochronę praw jednostki wobec nieprawidłowego stosowania decyzji kasacyjnych. Analizie zostanie poddane znaczenie decyzji kasacyjnej w procedurze administracyjnej oraz procedura kontroli tego rodzaju rozstrzygnięcia w kontekście ograniczeń w niej występujących. Omówiona zostanie geneza i konstrukcja prawna sprzeciwu, jego funkcje systemowe oraz problemy interpretacyjne związane z praktycznym stosowaniem nowej instytucji.

1. Charakterystyka decyzji kasacyjnych

Decyzja kasacyjna, jako szczególna forma decyzji administracyjnej, polega na uchyleniu decyzji organu pierwszej instancji i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania. Jest to uprawnienie organu odwoławczego wynikające z art. 138 § 2 *Kodeksu postępowania administracyjnego*². Choć celem tej instytucji jest usunięcie istotnych wad proceduralnych lub merytorycznych, to jej niewłaściwe stosowanie może prowadzić do poważnych naruszeń praw strony. W praktyce administracyjnej obserwuje się sytuacje, w których decyzje kasacyjne wykorzystywane są instrumentalnie – jako środek unikania rozstrzygnięcia sprawy lub przeciągania postępowania. Wielokrotne kasacje, szczególnie przy jednoczesnym ignorowaniu wskazań organu wyższej instancji czy sądu administracyjnego, prowadzić mogą do trwałej niepewności prawnej i naruszenia zaufania obywateli do działania administracji publicznej. Wskazuje się, że takie działania naruszają zasadę praworządności, rzetelności i sprawności działania administracji (art. 6 k.p.a.) oraz zasadę związania organów administracyjnych wyrokami sądów administracyjnych (art. 153 p.p.s.a.). Nadużycie decyzji kasacyjnej podważa sens

¹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Dz. U. z 2024 r., poz. 935, 1685 z późn. zm. [dalej: p.p.s.a.].

² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*, Dz. U. z 2024 r., poz. 572 z późn. zm. [dalej: k.p.a.].

dwuinstancyjności postępowania administracyjnego oraz rolę kontroli sądowoadministracyjnej. Warto podkreślić, że decyzja kasacyjna nie kończy postępowania administracyjnego, lecz inicjuje jego kolejną fazę. Jednakże jej nadużycie często prowadzi do swoistego „zawieszenia” sytuacji prawnej strony. Szczególnie wielokrotne uchylanie decyzji przez organ II instancji bez podejmowania realnych prób rozstrzygnięcia sprawy należy traktować jako naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki.

Wprowadzenie art. 64a-64e p.p.s.a. było reakcją ustawodawcy na nadużycia polegające na instrumentalnym sięganiu przez organy administracji po decyzję kasacyjną – rozstrzygnięcie co prawda ostateczne w rozumieniu art. 16 § 1 k.p.a., lecz niemerytoryczne, które jedynie uchyla wcześniejszą decyzję i pozostawia sprawę w toku. Jak czytamy w uzasadnieniu ustawy obowiązujące przed nowelizacją przepisy w niewielkim stopniu umożliwiały skuteczne zakwestionowanie decyzji kasacyjnej, a prowadzenie sporów sądowych dotyczących zasadności jej wydania było często długotrwałe i mało efektywne³. Proponowane w art. 64a-64e p.p.s.a. zmiany miały wyeliminować te problemy, wprowadzając uproszczony i szybszy tryb zaskarżania takich decyzji. W nowym modelu, podobnie jak w przypadkach przewlekłości postępowania, możliwe jest również nałożenie grzywny na organ administracyjny [Przedzińska i Suwaj 2019, 18]. Ma to ograniczyć liczbę pochopnie wydawanych decyzji kasacyjnych w sytuacjach, gdy możliwe jest rozstrzygnięcie sprawy merytorycznie zgodnie z art. 138 § 1 pkt 1 lub 2 k.p.a. Sprzeciw wobec decyzji kasacyjnej ma zatem motywować organ odwoławczy do realizowania swojego ustawowego obowiązku merytorycznego, a nie jedynie formalnego, rozpoznania sprawy w drugiej instancji. Nowa instytucja miała na celu przywrócenie realnej ochrony prawnej stronie postępowania oraz wzmocnienie kontroli sądowej nad organami administracyjnymi.

2. Przesłanki wydania decyzji kasacyjnej

Postępowanie ze sprzeciwu ma charakter odformalizowany, lecz zachowuje cechy typowe dla postępowania sądowoadministracyjnego. Sąd

³ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego, druk sejmowy nr 1183, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F3388D1AB00B1313C125809D004C3C8E/%24File/1183.pdf> [dostęp: 04.07.2025].

może oddalić sprzeciw lub uchylić decyzję kasacyjną, jeśli uzna, że spełnione zostały przesłanki wydania decyzji kasacyjnej. Zakres kontroli sądu jest jednak ograniczony. Sąd nie może merytorycznie rozstrzygnąć sprawy, a jedynie ocenić, czy organ nadużył instytucji kasacji. Taki zakres cognicji powoduje, że skuteczność sprzeciwu zależy od zdolności strony do wykazania uchybień o charakterze kwalifikowanym. Zadaniem sądu jest więc analiza, czy zaszły przesłanki umożliwiające organowi odwoławczemu wydanie decyzji kasacyjnej przekazującej sprawę do ponownego rozpoznania organowi pierwszej instancji, a więc czy uchylona decyzja rzeczywiście wydana została z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie [Ziółkowska 2017, 329]. Należy jednak pamiętać, że nowelizacja wprowadzająca sprzeciw od decyzji kasacyjnej wprowadziła również zmiany w postępowaniu dowodowym organu odwoławczego, rozszerzając jego kompetencje. A co za tym idzie, jak słusznie zauważa Naczelny Sąd Administracyjny „Przesłanki określone w art. 138 § 2 k.p.a. nie mogą być rozpatrywane samoistnie, lecz ich treść winna być interpretowana łącznie z art. 136 k.p.a., określającym granice postępowania wyjaśniającego przed organem odwoławczym, w których mieści się przeprowadzenie dowodu lub kilku dowodów. W sytuacji, gdy przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania na podstawie art. 136 k.p.a. umożliwiłoby prawidłowe załatwienie sprawy w postępowaniu odwoławczym, bądź też nie zachodzi konieczność przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, podjęcie decyzji kasacyjnej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. uznać należy za równoznaczne z naruszeniem tego przepisu”⁴ [Smarż 2021, 89]. Obowiązek organu odwoławczego do samodzielnego podjęcia uzupełniającego postępowania wyjaśniającego na podstawie art. 136 § 2 k.p.a. powstaje wyłącznie wtedy, gdy łącznie spełnione są trzy warunki [Jaśkowska, Wilbrandt-Gotowicz, i Wróbel 2020, 706]: 1) stwierdzenie wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem przepisów postępowania – organ odwoławczy musi najpierw dojść do wniosku, że decyzja, którą rozpoznaje, została wydana z naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego. Chodzi tu o takie błędy (np. pominięcie dowodu, niewłaściwe zawiadomienie stron, naruszenie zasady

⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 kwietnia 2025 r., sygn. I OSK 366/25, Lex nr 3857794.

czynnego udziału), które potencjalnie mogły wpłynąć na treść rozstrzygnięcia; 2) uznanie, że konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie – organ ocenia, czy stwierdzony brak lub luka w materiale dowodowym ma rzeczywiste, istotne znaczenie dla ostatecznego wyniku sprawy. Jeżeli uzna, że uzupełnienie materiału jest kluczowe, powinien uzupełnić postępowanie samodzielnie – chyba że wykonanie tych czynności byłoby niewspółmiernie trudne, czasochłonne lub kosztowne (co ustawodawca wyraźnie dopuszcza w § 4 k.p.a.); 3) zgodny wniosek wszystkich stron – trzecim, niezbędnym elementem jest wspólny wniosek wszystkich uczestników postępowania (stron) o przeprowadzenie uzupełniających czynności dowodowych w niezbędnym zakresie. Zgoda wszystkich stron ma tutaj zabezpieczyć zasadę równości i transparentności – organ ingeruje w materiał dowodowy tylko wtedy, gdy żadna ze stron nie sprzeciwia się takiej ingerencji.

Dopiero kumulatywne wystąpienie powyższych przesłanek obliguje organ odwoławczy do działania. W przeciwnym wypadku – jeśli choć jeden warunek nie zostanie spełniony – organ powinien rozważyć uchylenie decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji. Ustawodawca wraz z wprowadzeniem sprzeciwu od decyzji kasacyjnych wprowadził więc więcej zmian służących zmniejszeniu ilości decyzji kasacyjnych. Nie można również pominąć kwestii

Podsumowując organ odwoławczy może wydać decyzję kasacyjną w trybie art. 138 § 2 k.p.a., jedynie wyjątkowo, gdy organ pierwszej instancji przed wydaniem decyzji przeprowadził postępowanie wyjaśniające z istotnym naruszeniem przepisów procedury administracyjnej, skutkiem czego nie zostały w nim poczynione ustalenia wystarczające do prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy w oparciu o normy prawa materialnego, a zakres postępowania, jakie winno jeszcze zostać przeprowadzone przekracza granice postępowania uzupełniającego, które może przeprowadzić organ odwoławczy, stosownie do art. 136 k.p.a.⁵

⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 15 kwietnia 2025 r., sygn. II SA/Rz 342/25, Lex nr 3858677.

3. Szczególny tryb postępowania ze sprzeciwu

Zakres przedmiotowy rozpoznania sprzeciwu to nie jedyna odmiennność względem postępowania skargowego. Celem przyspieszenia postępowania weryfikującego decyzje kasacyjne ustawodawca ustanowił dla postępowania ze sprzeciwu krótsze terminy dla poszczególnych czynności procesowych. W aktualnym stanie prawnym strona legitymowana do wniesienia sprzeciwu może złożyć go za pośrednictwem organu administracji publicznej, którego decyzja została uchylona w wyniku kasacji, w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji kasacyjnej. Organ, którego decyzję zaskarżono, dysponuje kompetencją do uwzględnienia wniesionego sprzeciwu w tym samym, 14-dniowym terminie od jego otrzymania. W przypadku jego uwzględnienia, organ ten uchyla zaskarżoną decyzję i wydaje nową decyzję w trybie art. 138 § 1 lub § 4 k.p.a. W razie braku podstaw do uwzględnienia sprzeciwu, organ zobowiązany jest przekazać sprzeciw wraz z aktami sprawy do właściwego sądu administracyjnego w nieprzekraczalnym terminie 14 dni. Wprowadzenie krótkiego terminu uzasadnione jest ograniczonym przedmiotowo zakresem kognicji sądu w postępowaniu ze sprzeciwu. Należy podkreślić, że po wydaniu decyzji kasacyjnej organ nie jest uprawniony do modyfikowania lub uzupełniania jej uzasadnienia, również w odpowiedzi na wniesiony środek zaskarżenia. Z tego względu, odmienne niż w postępowaniu skargowym, ustawodawca nie przewidział możliwości złożenia odpowiedzi na sprzeciw przez organ administracji. W interesie efektywności i sprawności postępowania ze sprzeciwu ustawodawca przesądza, iż brak przekazania sprzeciwu sądowi przez organ w ustawowym terminie nie stanowi przeszkody do jego rozpoznania. W takim przypadku sąd dokonuje kontroli legalności decyzji kasacyjnej na podstawie samego odpisu sprzeciwu, co uznać należy za środek dyscyplinowania organu o charakterze obligatoryjnym [Firlus i Woś 2017, 92]. Dodatkowo, jeżeli organ nie dopełni obowiązku przekazania sprzeciwu wraz z aktami w przewidzianym terminie, sąd – na wniosek skarżącego – może wymierzyć temu organowi grzywnę (art. 55 p.p.s.a.). Zachowanie terminu na wniesienie sprzeciwu ma miejsce również wtedy, gdy strona wniesie sprzeciw bezpośrednio do sądu administracyjnego przed jego upływem. W takim przypadku sąd nie przekazuje sprzeciwu organowi, lecz niezwłocznie wzywa go do przesłania kompletnych, uporządkowanych akt

sprawy. Rozwiązanie to realizuje zasadę ekonomii procesowej oraz służy przyspieszeniu rozpoznania środka zaskarżenia. Zgodnie z aktualnymi regulacjami, sprzeciw powinien zostać rozpoznany przez sąd w terminie 30 dni od dnia jego wpływu, co do zasady na posiedzeniu niejawnym. Kognicja sądu w tym postępowaniu ogranicza się do zbadania, czy organ odwoławczy, wydając decyzję kasatoryjną, zasadnie przekazał sprawę do ponownego rozpoznania. Ocenie podlega w szczególności prawidłowość ustaleń co do zakresu niezbędnego postępowania wyjaśniającego oraz realna możliwość jego przeprowadzenia przez organ drugiej instancji, przy uwzględnieniu przesłanek wynikających z art. 136 k.p.a.

Jak wskazują M. Czubkowska i J. Siemieniako zdecydowana większość wprowadzonych odrębności ma charakter techniczno-organizacyjny i służy redukcji czasu potrzebnego na dokonanie poszczególnych czynności procesowych. Nie wszystkie jednak modyfikacje ograniczają się do funkcji przyspieszającej. Część z nich oddziałuje także na zakres uprawnień procesowych stron oraz na standard rzetelności postępowania. Do tej kategorii należy zaliczyć: wyłączenie stosowania art. 33 p.p.s.a., ograniczenie kognicji sądu wyłącznie do weryfikacji przesłanek z art. 138 § 2 k.p.a. oraz eliminację możliwości zaskarżenia wyroku uwzględniającego sprzeciw i uchylającego decyzję. Na osobne podkreślenie zasługują dwie odrębności o charakterze formalno-organizacyjnym: po pierwsze, dopuszczenie rozpoznawania spraw ze sprzeciwu na posiedzeniu niejawnym, po drugie, ustawowe wyznaczenie terminu na ich rozpoznanie. Rozwiązania te mają istotne znaczenie dla sprawności funkcjonowania sądów administracyjnych, a – jak wskazuje literatura – mogą również przełożyć się na tempo rozpoznawania innych kategorii spraw [Czubkowska i Siemieniako 2018, 56-57]. Nie brakuje jednak krytycznego spojrzenia na liczne ograniczenia postępowania ze sprzeciwu, które mogą być postrzegane jako wewnętrznie niespójne, zwłaszcza w kontekście konstytucyjnej zasady sprawiedliwości proceduralnej – art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁶ oraz prawa do sądu – art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, które powinny gwarantować stronom nie tylko formalny dostęp do sądu, ale również efektywną kontrolę legalności decyzji administracyjnych [Jankiewicz i Juszcak 2023, 80].

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 [dalej: Konstytucja RP].

4. Zakres kognicji sądu w postępowaniu ze sprzeciwu

Zgodnie z art. 64e p.p.s.a., sąd administracyjny rozpoznający sprzeciw od decyzji kasacyjnej ogranicza swoją kognicję do oceny, czy organ odwoławczy prawidłowo zastosował art. 138 § 2 k.p.a. W istocie więc sąd bada jedynie istnienie przesłanek do uchylenia decyzji organu pierwszej instancji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania, tj. czy decyzja organu pierwszej instancji została wydana z naruszeniem przepisów postępowania i czy zakres tych uchybień uzasadniał konieczność ponownego przeprowadzenia postępowania. Taki model kontroli sądowoadministracyjnej – wąski i sformalizowany – rodzi istotne wątpliwości co do efektywności ochrony praw jednostki w postępowaniu ze sprzeciwu. W orzecznictwie i doktrynie ukształtowały się dwa konkurencyjne stanowiska dotyczące interpretacji zakresu sądowej kontroli w sprawach ze sprzeciwu. Pierwsze z nich, charakterystyczne dla początkowej praktyki sądów wojewódzkich, opowiada się za literalnym, zawężonym rozumieniem art. 64e p.p.s.a. Jak orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku: „Jak wynika zaś z art. 64e p.p.s.a. rozpoznając sprzeciw od decyzji, sąd ocenia jedynie istnienie przesłanek do wydania decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a. Oznacza to, że zakres kontroli legalności sprawowany przez sąd administracyjny w sprawie zainicjowanej sprzeciwem od decyzji kasacyjnej został określony w sposób zawężający, tzn. rola sądu administracyjnego kontrolującego decyzję o charakterze kasacyjnym sprowadza się do analizy przyczyn, dla których organ odwoławczy uznał za konieczne skorzystanie z możliwości przewidzianej przepisem art. 138 § 2 k.p.a. W konsekwencji, sąd jest władny uwzględnić sprzeciw wyłącznie, gdy uchylenie decyzji organu I instancji i przekazanie sprawy temu organowi do ponownego rozpoznania nie wynikało z przesłanek wynikających z art. 138 § 2 k.p.a.”⁷. Z tego względu, nawet jeśli decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa, które nie dotyczy przesłanek kasacyjnych, sąd pozostaje związany wąskim zakresem kontroli i nie może jej uchylić. Takie podejście – choć formalnie zgodne z treścią art. 151a § 1 p.p.s.a. – prowadzi do sytuacji, w której sąd administracyjny, dostrzegając np. nieważność decyzji kasacyjnej (na podstawie

⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 5 kwietnia 2018 r., sygn. II SA/Bk 84/18, Lex nr 2481310.

art. 156 § 1 k.p.a.), nie jest uprawniony do jej stwierdzenia. Sąd sprowadzony zostaje do roli kontrolera formalnych podstaw kasacji, pozbawionego realnego wpływu na eliminowanie głębszych nieprawidłowości w działaniu organu odwoławczego. W skrajnych przypadkach może to oznaczać pozostawienie w obrocie prawnym decyzji wydanych przez organ niewłaściwy lub działający bez podstawy prawnej, jeśli uchybienia te nie wiążą się bezpośrednio z przesłankami art. 138 § 2 k.p.a. [por. Czubkowska i Siemieniako 2018, 68]. W odpowiedzi na ten formalizm, w doktrynie i orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego zaczęło dominować stanowisko odmienne – szersze, prokonstytucyjne, które zakłada, że ocena zasadności decyzji kasacyjnej nie może abstrahować od całokształtu kontekstu prawnego sprawy. Według tej wykładni, sąd powinien badać również, czy nie zachodziły przesłanki do zastosowania innego rozstrzygnięcia – np. uchylenia decyzji i umorzenia postępowania na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. – co wykluczałoby możliwość wydania decyzji kasacyjnej. Jeżeli bowiem decyzja organu pierwszej instancji była dotknięta nieważnością, organ odwoławczy powinien zastosować przepis właściwy dla takiej sytuacji, a wydanie decyzji kasacyjnej w tym kontekście należałoby uznać za przekroczenie kompetencji. To podejście poparł Naczelny Sąd Administracyjny, który w swoim orzeczeniu⁸ uznał, że stanowisko, zgodnie z którym w postępowaniu ze sprzeciwu sąd bada jedynie przesłanki wynikające z art. 138 § 2 k.p.a., jest sprzeczne z treścią art. 64e p.p.s.a. Według NSA sformułowanie „sąd ocenia jedynie istnienie przesłanek do wydania decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.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. Wymieniając m.in. zbadanie właściwości organu odwoławczego oraz kwestię ewentualnego wyłączenia organu lub jego pracownika. Dalej stwierdza, że aby 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., czyli np. gdy decyzja organu pierwszej instancji dotknięta była wadą nieważności w związku z jej wydaniem bez podstawy prawnej, z naruszeniem *res iudicata* lub z powodu jej skierowania do osoby

⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 września 2020 r., sygn. I GSK 1188/20, Lex nr 3064160.

niebędącej stroną postępowania. Rezygnacja z czysto literalnej wykładni art. 64e p.p.s.a. na rzecz interpretacji uwzględniającej cel postępowania ze sprzeciwu oraz wartości konstytucyjne umożliwia sądowi rzeczywiste kontrolowanie legalności decyzji administracyjnych i przeciwdziałanie ich instrumentalnemu stosowaniu przez organy. W tym kontekście warto postawić pytanie o konieczność zmiany obecnego modelu kontroli sądowoadministracyjnej w postępowaniu ze sprzeciwu. Racjonalne byłoby przyznanie sądowi kompetencji do sygnalizowania innych, poważnych nieprawidłowości bądź przekazania sprawy do rozpoznania w trybie skargowym, jeżeli zostaną ujawnione uchybienia godzące w fundamenty zasady legalizmu i bezpieczeństwa prawnego obywateli. Tylko w takim modelu sprzeciw będzie mógł skutecznie pełnić swoją funkcję gwarancyjną w systemie ochrony jednostki przed nadużyciami władzy administracyjnej.

Na podstawie ostatniej nowelizacji *Kodeksu postępowania administracyjnego*⁹ w perspektywie kontroli sądowej spraw ze sprzeciwu, głównie art. 64e p.p.s.a., zasadnicze znaczenie zyskują wytyczne organu odwoławczego zawarte w decyzji kasacyjnej. W obecnym stanie prawnym, na podstawie art. 138 § 2-2a k.p.a. w zw. z art. 139a k.p.a., wytyczne organu odwoławczego nie stanowią jedynie technicznego „załącznika” do decyzji uchylającej. Stanowią materialne kryterium weryfikacji istnienia przesłanek kasacji¹⁰. Na ich podstawie organ pierwszej instancji jest zobligowany do uwzględnienia wskazanych okoliczności faktycznych przy ponownym rozpoznaniu sprawy. Jest także obowiązany do zastosowania wskazanej przez organ odwoławczy wykładni przepisów prawa mających zastosowanie w sprawie. Zgodnie z art. 139a § 1 k.p.a. organ pierwszej instancji jest nimi związany, chyba że doszło do zmiany stanu prawnego. W konsekwencji, w postępowaniu ze sprzeciwu sąd ocenia konieczność kasacji przez pryzmat zakresu i jakości tych wytycznych: czy identyfikują braki postępowania wyjaśniającego nieusuwalne na etapie odwoławczym (ich

⁹ Ustawa 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.

¹⁰ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu deregulacji prawa gospodarczego i administracyjnego oraz doskonalenia zasad opracowywania prawa gospodarczego, druk sejmowy nr 1108, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=1108> [dostęp: 29.08.2025], s. 12.

usunięcie naruszałoby zasadę dwuinstancyjności) oraz czy nie prejudykują istoty sprawy poza reżim art. 138 § 2 k.p.a. Treść wytycznych stanowi zatem punkt odniesienia dla testu proporcjonalności kasacji: im bardziej są niezbędne do przywrócenia prawidłowego toku sprawy i mieszczą się w granicach kompetencji kasacyjnych, tym silniej legitymizują uchylenie.

Ważnym zagadnieniem jest również mierzenie się sądów administracyjnych z ogromną liczbą zarzutów o braku merytorycznego rozpatrzenia sprawy ze sprzeciwu, podczas gdy sąd nie jest do tego uprawniony. Jak stwierdza Naczelny Sąd Administracyjny: „W postępowaniu prowadzonym w tym trybie sąd administracyjny bada, czy organ odwoławczy wydający decyzję nie przekroczył swoich uprawnień określonych w art. 138 § 2 k.p.a. – ocenia jedynie istnienie przesłanek do wydania decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a. (art. 64e p.p.s.a.). Czyni to przez pryzmat przepisów prawa materialnego mających zastosowanie w danej sprawie, określających zakres postępowania wyjaśniającego i pozwalających ustalić konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy. Ustawodawca wąsko określił wobec tego zakres uruchamianej sprzeciwem kontroli sądowoadministracyjnej decyzji kasacyjnej. Kontrola ta nie odbywa się z punktu widzenia treści normy prawa materialnego, którą rzeczywiście należy w sprawie zastosować (ocena in meriti). Słusznie skonstatował Sąd I instancji, że dokonywana kontrola nie może obejmować sformułowania końcowej oceny materialnoprawnej związanej z istotą sprawy, gdyż formułowanie wniosków w tym zakresie byłoby przedwczesne i niedopuszczalne”¹¹. Zakres kognicji sądu rozpoznającego sprzeciw od decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. ogranicza się wyłącznie do oceny, czy organ odwoławczy prawidłowo uznał, iż w danym stanie faktycznym i prawnym zaistniały przesłanki uzasadniające zastosowanie tej regulacji. Kontrola sądowa w tym trybie nie obejmuje merytorycznej weryfikacji rozstrzygnięcia co do istoty sprawy, gdyż byłoby to przedwczesne i nieuprawnione. Sprzeciw nie stanowi instrumentu umożliwiającego badanie legalności zastosowania przepisów prawa materialnego ani oceny poprawności wykorzystania norm procesowych niezwiązanych z art. 138 § 2 k.p.a. W odróżnieniu od skargi rozpatrywanej na podstawie art. 134 i art. 145 p.p.s.a., która inicjuje sądowoadministracyjną kontrolę

¹¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2024 r., sygn. II OSK 2570/23, Lex nr 3781170.

legalności decyzji administracyjnej w szerszym zakresie, art. 64e p.p.s.a. wyznacza zawężone ramy tej kontroli jedynie do kwestii formalnych związanych z przesłankami zastosowania art. 138 § 2 k.p.a.¹² Istotne jest, że sprzeciw przysługuje od decyzji, która nie rozstrzyga jeszcze o prawach i obowiązkach strony – ich kontrola będzie możliwa dopiero na etapie zażalenia decyzji ostatecznej, kończącej postępowanie administracyjne.

Jeżeli chodzi natomiast o sposób w jaki sąd bada zasadność zastosowania decyzji kasacyjnej przez organ odwoławczy to rozpoznając sprzeciw od decyzji kasacyjnej, sąd administracyjny nie prowadzi klasycznej kontroli merytorycznej, jak ma to miejsce w przypadku skargi na decyzję kończącą postępowanie administracyjne. Niemniej jednak, zakres tej kontroli – choć formalnie zawężony do przesłanek zastosowania art. 138 § 2 k.p.a. – nie może być pojmowany w sposób czysto formalistyczny ani sprowadzony do pozbawionej treści analizy proceduralnej. Zgodnie z art. 64e p.p.s.a., sąd ocenia wyłącznie istnienie przesłanek zastosowania art. 138 § 2 k.p.a., czyli naruszenia przepisów postępowania przez organ pierwszej instancji oraz istnienia potrzeby ponownego przeprowadzenia postępowania dowodowego w zakresie, który może mieć istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy.

Jednakże, jak wskazuje orzecznictwo, ocena ta nie może abstrahować od kontekstu materialnoprawnego sprawy. To oznacza, że sąd – choć nie przesądza o treści przyszłego rozstrzygnięcia – powinien zbadać, czy wskazany przez organ odwoławczy zakres wymagający ponownego wyjaśnienia rzeczywiście odnosi się do okoliczności istotnych w świetle hipotez właściwych norm prawa materialnego¹³. Ograniczenie się do wyłącznie formalnej weryfikacji przesłanek wydania decyzji kasacyjnej nie pozwala w praktyce na pełną ocenę legalności zastosowania art. 138 § 2 k.p.a. Nie oznacza to jednak dopuszczalności takiej wykładni art. 64e p.p.s.a., która rozszerzałaby kognicję sądu do formułowania dyrektyw co do merytorycznego załatwienia sprawy lub wykraczała poza ramy kontroli rozstrzygnięcia

¹² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 stycznia 2024 r., sygn. I OSK 3079/23, Lex nr 3755677.

¹³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 lutego 2019 r., sygn. II OSK 132/19, ONSAiWSA 2020, nr 2, poz. 19. „Art. 64e p.p.s.a. należy rozumieć w ten sposób, że sąd administracyjny rozpoznając sprzeciw od decyzji ocenia jedynie istnienie przesłanek do wydania decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a., ale czyni to w świetle przepisów prawa materialnego mogących mieć zastosowanie w danej sprawie”.

kasacyjnego organu odwoławczego – nawet jeżeli miałoby to prowadzić do szybszego rozstrzygnięcia sprawy co do istoty [Piątek 2019, 176]. Jednak brak odniesienia do przepisów materialnoprawnych prowadziłyby w istocie do fikcyjnej kontroli legalności – pozornej weryfikacji przesłanek decyzji kasacyjnej, która w rzeczywistości uchylałaby się od oceny jej zgodności z prawem. Dlatego też, pomimo formalnego ograniczenia zakresu badania sądowego, art. 64e p.p.s.a. nie eliminuje możliwości – ani konieczności – odwołania się przez sąd do art. 134 § 1 p.p.s.a., który nakazuje rozpoznanie sprawy w granicach skargi, z uwzględnieniem interesu publicznego i indywidualnego. W rezultacie, sąd powinien weryfikować, czy organ odwoławczy prawidłowo powiązał stwierdzone uchybienia proceduralne z konkretnym zakresem niewyjaśnionych okoliczności, które mogą mieć rzeczywiste znaczenie dla zastosowania normy materialnej. Tylko wówczas można mówić o rzetelnej kontroli legalności decyzji kasacyjnej. Przyjęcie innego podejścia – polegającego na całkowitym abstrahowaniu od prawa materialnego prowadziłoby do naruszenia zasady legalizmu oraz fikcyjności kontroli sądowoadministracyjnej.

Podsumowanie

Sprzeciw od decyzji kasacyjnej należy postrzegać jako środek o istotnym potencjale systemowym, ukierunkowany na ograniczanie nadużyć polegających na instrumentalnym sięganiu po rozstrzygnięcia kasatoryjne przez organy odwoławcze oraz na skracanie drogi do merytorycznego zakończenia sprawy. Konstrukcja tego środka – mimo wąskiego zakresu kognicji sądu określonego w art. 64e p.p.s.a. – tworzy odrębny, przyspieszony tor kontroli legalności kasacji, który ma przeciwdziałać przewlekłości i zapewnić stronie realną ochronę przed nieuzasadnionym uchylaniem decyzji rozstrzygających co do istoty.

Na tle najnowszych zmian legislacyjnych szczególnego podkreślenia wymaga rozszerzenie mechanizmu sprzeciwu również na postanowienia kasacyjne organu odwoławczego¹⁴. Rozwiązanie to potwierdza, że ustawodawca

¹⁴ Ustawa 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, wprowadziła do ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2024 r., poz. 935, art. 64f, zgodnie z którym od postanowienia,

dostrzega przewagę sprzeciwu z perspektywy ochrony jednostki i sprawności postępowania: krótsze, rygorystycznie wyznaczone terminy po stronie strony, organu i sądu; możliwość uwzględnienia środka przez sam organ administracji bez angażowania sądu; oraz odformalizowanie konstrukcji zarzutu, które nie wymaga już szczegółowego wskazywania naruszenia prawa bądź interesu prawnego na etapie wniesienia sprzeciwu. Jednocześnie należy zauważyć, iż poza zakresem sprzeciwu wciąż pozostają rozstrzygnięcia kasacyjne wydawane na podstawie art. 233 § 2 *Ordynacji podatkowej*¹⁵, co z punktu widzenia spójności systemowej i funkcji gwarancyjnej instrumentu trudno uznać za rozwiązanie w pełni przekonujące.

Ograniczony zakres badania sądowego może rodzić napięcie pomiędzy gwarancyjną funkcją sprzeciwu a potrzebą realnego reagowania na poważne nieprawidłowości, które nie mieszczą się literalnie w katalogu przesłanek z art. 138 § 2 k.p.a. Dlatego kluczowe znaczenie ma ocena decyzji kasacyjnej przez pryzmat treści wytycznych organu odwoławczego, o których mowa w art. 138 § 2-2a w związku z art. 139a k.p.a. To właśnie wytyczne – o ile identyfikują braki postępowania wyjaśniającego, których nie sposób usunąć na etapie odwoławczym bez naruszenia zasady dwuinstancyjności, i pozostają w granicach kompetencji kasacyjnych – legitymizują zastosowanie kasacji. Jeżeli natomiast mają charakter prejudykacyjny w stosunku do meritum albo są nieprecyzyjne, powinny skłaniać sąd do uwzględnienia sprzeciwu.

W perspektywie *de lege ferenda* celowe jest objęcie reżimem sprzeciwu również rozstrzygnięć kasacyjnych w sprawach podatkowych, tak aby zapewnić jednolity standard ochrony w całym obszarze postępowania administracyjnego. Pożądane wydaje się również doprecyzowanie art. 64e p.p.s.a. w kierunku wyraźnego uwzględnienia kontekstu materialno-prawnego przy ocenie przesłanek kasacji oraz wzmocnienie obowiązku uzasadnienia po stronie organu odwoławczego, zwłaszcza w zakresie wykazania, dlaczego nie było możliwe wykorzystanie kompetencji reformatoryjnych i dowodowych określonych w art. 136 k.p.a. Utrzymania wymagają natomiast dyscyplinujące rygory terminowe i sankcje za nieprzekazywanie akt, ponieważ to one w praktyce gwarantują sprawność tej ścieżki.

do którego odpowiednie zastosowanie ma przepis art. 138 § 2 k.p.a., skarga nie przysługuje, jednakże strona niezadowolona z treści postanowienia może wnieść od niego sprzeciw, zwany dalej „sprzeciwem od postanowienia”. Przepisy art. 64b-64e stosuje się odpowiednio.

¹⁵ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - *Ordynacja podatkowa*, Dz. U. z 2025 r., poz. 111.

Podsumowując, sprzeciw – w obecnym kształcie, poszerzonym o kontrolę postanowień kasacyjnych – może być skutecznym instrumentem ograniczającym nadmierne wydawanie rozstrzygnięć kasatoryjnych. Warunkiem jest konsekwentne dopełnianie ram normatywnych oraz spójna praktyka orzecznicza, która traktuje sprzeciw jako realny środek ochrony jednostki przed instrumentalnym stosowaniem prawa przez administrację.

PIŚMIENNICTWO

- Czubkowska, Marta, i Justyna Siemieniako. 2018. „Sprzeciw jako sposób na zmniejszenie ilości decyzji kasacyjnych.” *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* nr 4:50-71.
- Firlus, Grzegorz, i Tadeusz Woś. 2017. „Sprzeciw od decyzji kasacyjnej organu odwoławczego wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.” *Przegląd Prawa Publicznego* nr 6:82-98.
- Jankiewicz, Emilia, i Sebastian Juszczak. 2023. „Sprzeciw od decyzji kasacyjnej – perspektywa konstytucyjna.” *Państwo i Prawo* nr 1:71-88.
- Jaśkowska, Małgorzata, Martyna Wilbrandt-Gotowicz, i Andrzej Wróbel. 2020. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Wyd. VIII. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Piątek, Wojciech. 2019. „Zakres przedmiotowy rozpoznania przez sąd „sprzeciwu od decyzji”. Glosa do wyroku WSA z dnia 20 lutego 2018 r., II SA/Bk 940/17.” *Orzecznictwo Sądów Polskich* nr 10:162-81.
- Przedńska, Justyna, i Robert Suwaj. 2019. „Wprowadzanie modelu reformatoryjnego w ogólnym postępowaniu administracyjnym – uwagi na tle orzecznictwa samorządowych kolegiów odwoławczych.” *Samorząd Terytorialny* nr 6:9-23.
- Smarż, Joanna. 2021. „Zakres postępowania dowodowego i wyjaśniającego prowadzonego przez organ odwoławczy w świetle znówelizowanego art. 136 k.p.a.” *Przegląd Prawa Publicznego* nr 1:81-94.
- Ziółkowska, Agnieszka. 2017. „Decyzja kasacyjna powodująca przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji (art. 138 par. 2 k.p.a. i art. 138 par. 2a k.p.a.) w nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku.” W *Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach*, red. Anna Gronkiewicz, i Agnieszka Ziółkowska, 313-32. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.