

SPRZECIW W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM

Jacek Piecha

SPRZECIW W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM

Jacek Piecha

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

SERIA **MONOGRAFIE**

Wydanie publikacji zostało dofinansowane
przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

Stan prawny na 1 grudnia 2020 r.

Recenzent
Prof. dr hab. Grzegorz Łaszczyca

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Livia Śpiewak

Opracowanie redakcyjne
Violet Design

Projekt okładek serii
Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni[♥]

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujmy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

ISBN 978-83-8223-114-4
ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	13
Wstęp	17
Rozdział I	
Zagadnienia wstępne.....	25
1. Sprzeciw jako pojęcie języka naturalnego i jako pojęcie dyskursu prawniczego	25
1.1. „Sprzeciw” w języku naturalnym.....	25
1.2. „Sprzeciw” w języku dyskursu prawniczego	33
2. Sprzeciw jako konsekwencja zachowania podmiotu prawa	40
3. Kryterium podziału sprzeciwów w prawie administracyjnym	47
3.1. Kryterium podmiotowe.....	47
3.2. Kryterium funkcjonalne	50
Rozdział II	
Sprzeciw jako rodzaj środka prawnego.....	53
1. Pojęcie środka prawnego	53
2. Sprzeciw jako środek prawny w postępowaniu administracyjnym – wybrane przykłady	64
2.1. Sprzeciw w postępowaniu administracyjnym ogólnojurysdykcyjnym.....	66
2.2. Sprzeciw w szczególnych postępowaniach jurysdykcyjnych.....	77

2.2.1. Sprzeciw w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych	79
2.2.2. Sprzeciw w postępowaniach w sprawach należących do właściwości organów administracji wojskowej	89
2.2.3. Sprzeciw w postępowaniu w sprawach własności przemysłowej.....	98
2.2.4. Sprzeciw w postępowaniu dotyczącym rachunku w rejestrze Unii	103
2.2.5. Sprzeciw w postępowaniu administracyjnym w sprawie cywilnej.....	113
2.3. Sprzeciw w postępowaniu kontrolnym	121
2.4. Sprzeciw w postępowaniu w sprawach ze stosunku służbowego	126
2.5. Sprzeciw w postępowaniu uchwałodawczym organów związków gmin i powiatów	138
2.6. Sprzeciw w postępowaniu sądownoadministracyjnym.....	147
2.6.1. Sprzeciw od decyzji kasatoryjnej.....	148
2.6.2. Sprzeciw wobec zarządzeń i postanowień referendarza sądowego.....	157
2.7. Inne przykłady sprzeciwu jako środka prawnego	162
3. Konkluzje.....	170

Rozdział III

Sprzeciw jako element konstrukcyjny instytucji

milczącej zgody	177
1. Instytucja milczącej zgody	181
1.1. Zgłoszenie jednostki o zamiarze dokonania czynności lub zachowania się	182
1.2. Termin w instytucji milczącej zgody.....	193
1.2.1. Terminy w prawie administracyjnym	195
1.2.2. Materialny charakter terminu w instytucji milczącej zgody	200
1.2.3. Konsekwencje zastrzeżenia terminu materialnego w instytucji milczącej zgody	204
1.3. Milczenie administracji.....	208

1.3.1. Bierność organu administracji publicznej – bezczywność a milczenie.....	209
1.3.2. Milczenie w instytucji milczącej zgody oraz w innych konstrukcjach prawnych	214
1.3.3. Milczenie organu a prawne formy działania administracji.....	221
2. Instytucja milczącej zgody jako alternatywa dla pozwolenia administracyjnego	241
2.1. Przykłady zastępowania pozwolenia administracyjnego instytucją milczącej zgody.....	242
2.2. Milcząca zgoda jako alternatywa dla ustawowego zakazu z zastrzeżeniem indywidualnej dyspensacji – krytyka poglądu.....	246
2.3. Milcząca zgoda jako przejaw ograniczenia władztwa administracyjnego.....	253
2.4. Inne funkcje instytucji milczącej zgody	261
3. Sprzeciw w instytucji milczącej zgody	263
3.1. Sprzeciw jako instrument zapobiegający milczącemu ukształtowaniu uprawnień	265
3.2. Sprzeciw a zakaz działania jednostki	267
3.3. Sprzeciw a nieważność dokonanej czynności prawnej.....	269
3.4. Forma prawna sprzeciwu w instytucji milczącej zgody	274
4. Proceduralne aspekty wnoszenia sprzeciwu w ramach instytucji milczącej zgody	283
4.1. Procedura wniesienia sprzeciwu przed nowelizacją z 7.04.2017 r.	284
4.1.1. Zgłoszenie jako czynność nieprowadząca do wszczęcia postępowania administracyjnego	286
4.1.2. Wszczęcie postępowania administracyjnego w przedmiocie wniesienia sprzeciwu – kwestie problemowe.....	302
4.1.3. Sprzeciw jako czynność wszczynająca postępowanie administracyjne w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego.....	311

4.2. Procedura wniesienia sprzeciwu w świetle nowelizacji z 7.04.2017 r.....	316
4.2.1. Wszczęcie postępowania administracyjnego w przedmiocie wniesienia sprzeciwu.....	318
4.2.2. Postępowanie administracyjne w przedmiocie wniesienia sprzeciwu.....	321
4.2.3. Termin do wniesienia sprzeciwu.....	325
4.2.4. Możliwość stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie wniesienia sprzeciwu.....	326
5. Konkluzje.....	330

Rozdział IV

Sprzeciw organu administracji publicznej w relacji nadzoru i w relacji współdziałania organów	337
1. Sprzeciw organu administracji publicznej w ramach stosunku prawnego nadzoru.....	341
1.1. Pojęcie nadzoru.....	341
1.2. Sprzeciw jako instrument sprawowania nadzoru nad samorządami zawodowymi	356
1.3. Charakterystyka sprzeciwu jako instrumentu nadzoru	368
1.3.1. Skutki wniesienia sprzeciwu.....	368
1.3.2. Sprzeciw a zatwierdzenie.....	374
1.3.3. Sprzeciw jako środek nadzorczy o charakterze prewencyjnym	380
2. Sprzeciw organu administracji publicznej w relacji współdziałania	382
2.1. Współdziałanie organów administracji publicznej – wyjaśnienie pojęcia	382
2.2. Treść współdziałania organów	388
2.2.1. Opinia.....	390
2.2.2. Uzgodnienie.....	391
2.2.3. Zgoda	394
2.3. Sprzeciw w relacji współdziałania organów	396
3. Konkluzje.....	403

Rozdział V**Inne przypadki sprzeciwu w prawie administracyjnym**

– wybrane przykłady	407
1. Sprzeciw państwowego inspektora sanitarnego	409
1.1. Charakterystyka sprzeciwu państwowego inspektora sanitarnego	411
1.2. Forma prawna sprzeciwu państwowego inspektora sanitarnego	415
2. Sprzeciw strony w toku postępowania administracyjnego	423
3. Sprzeciw członka organu kolegialnego wobec projektu rozstrzygnięcia lub trybu podejmowania rozstrzygnięcia	429
3.1. Sprzeciw wobec projektu uchwały	430
3.2. Sprzeciw wobec trybu podjęcia uchwały	436
4. Konkluzje	442
Refleksje końcowe	445
Bibliografia	469

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1575 ze zm.)
- k.p.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 30 ze zm.)
- k.wyb. – ustawa z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1319)
- nowelizacja z 7.04.2017 r. – ustawa z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935)
- p.o.ś. – ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2020 r. poz. 1219 ze zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.)
- pr. adw. – ustawa z 26.05.1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz.U. z 2020 r. poz. 1651)
- pr. bank. – ustawa z 29.08.1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2020 r. poz. 1896 ze zm.)
- pr. bud. – ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.)

-
- pr. lot. – ustawa z 3.07.2002 r. – Prawo lotnicze (Dz.U. z 2020 r. poz. 1970 ze zm.)
- pr. przed. – ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2019 r. poz. 1292 ze zm.)
- pr. tel. – ustawa z 16.07.2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. z 2019 r. poz. 2460 ze zm.)
- p.w.p. – ustawa z 30.06.2000 r. – Prawo własności przemysłowej (Dz.U. z 2020 r. poz. 286 ze zm.)
- u.b.r. – ustawa z 11.05.2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym (Dz.U. z 2020 r. poz. 1415)
- u.d.f.p. – ustawa z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1440 ze zm.)
- u.d.w. – ustawa z 9.10.2009 r. o dyscyplinie wojskowej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1508)
- u.g.h. – ustawa z 19.11.2009 r. o grach hazardowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 2094)
- u.g.n. – ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r. poz. 1990)
- u.h.e.g.c. – ustawa z 12.06.2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz.U. z 2020 r. poz. 136 ze zm.)
- u.i.b. – ustawa z 30.04.2010 r. o instytutach badawczych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1383)
- u.k.s. – ustawa z 22.03.2018 r. o komornikach sądowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 121 ze zm.)
- u.n.n.c. – ustawa z 24.03.1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz.U. z 2017 r. poz. 2278)
- u.o.p. – ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2020 r. poz. 55 ze zm.)
- u.r.p. – ustawa z 6.07.1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 75)
- u.s.c. – ustawa z 21.11.2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2020 r. poz. 265 ze zm.)
- u.s.d.g. – ustawa z 2.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2017 r. poz. 2168 ze zm.)
- u.s.g. – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

u.s.p.	- ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 920)
ustawa emerytalna	- ustawa z 17.12.1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 53 ze zm.)
ustawa o komisji reprivatyzacyjnej	- ustawa z 9.03.2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz.U. z 2018 r. poz. 2267 ze zm.)
ustawa o PIP	- ustawa z 13.04.2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. z 2019 r. poz. 1251)
ustawa o PIS	- ustawa z 14.03.1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 2019 r. poz. 59 ze zm.)
ustawa o szczególnych uprawnieniach	- ustawa z 18.03.2010 r. o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego do spraw energii oraz ich wykonywaniu w niektórych spółkach kapitałowych lub grupach kapitałowych prowadzących działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 2012 ze zm.)
u.s.w.ż.	- ustawa z 11.09.2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 860 ze zm.)
u.z.d.s.	- ustawa z 21.04.2017 r. o zwalczaniu dopingu w sporcie (Dz.U. z 2019 r. poz. 1872)

Publikatory orzecznictwa i czasopisma

GSP	- Gdańskie Studia Prawnicze
OSNC	- Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna
OSP	- Orzecznictwo Sądów Polskim
OTK	- Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	- Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Zbiór Urzędowy – Seria A
PiP	- Państwo i Prawa
PPH	- Przegląd Prawa Handlowego
PPP	- Przegląd Prawa Publicznego
PS	- Przegląd Sądowy
RPEiS	- Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny
ST	- Samorząd Terytorialny

WSTĘP

Prezentowana monografia jest wynikiem przeprowadzonych badań dotyczących posługiwania się przez ustawodawcę terminem „sprzeciw”, który coraz częściej pojawia się w przepisach zaliczanych do szeroko rozumianego prawa administracyjnego. Na pierwszy rzut oka analiza kategorii pojęciowej sprzeciwu we wskazanym zakresie może wydawać się mało interesująca. Dotychczas w doktrynie prawa administracyjnego zjawisko posługiwania się przez ustawodawcę w tekście prawnym wyrazem „sprzeciw” nie było przedmiotem szerszych badań. Można przypuszczać, że taki stan rzeczy wynikał przede wszystkim z faktu, że sprzeciw jest wyrazem powszechnie znanym, o określonej na gruncie języka naturalnego treści. W zasadzie napotykając tego rodzaju sformułowanie w przepisach prawa, można bez dokonywania szczególnie skomplikowanych procesów myślowych dojść do wniosku, że w danym przypadku chodzi o sytuację, w której ktoś lub coś przeciwstawia się czemuś, jest czemuś przeciwne czy też że coś jest kwestionowane. Z uwagi na wspomnianą już powszechność występowania samego słowa „sprzeciw” w języku naturalnym oraz na łatwość przypisania temu wyrazowi jasnej treści znaczeniowej zarówno w ogólności, jak i na poziomie konkretnym (tj. w przy konkretnym sposobie użycia), przechodząco nad tym pojęciem niejako „do porządku dziennego”. Nie oznacza to bynajmniej, że w literaturze prawniczej dotyczącej szeroko rozumianego prawa administracyjnego nie zwracano na sprzeciw uwagi. Prowadzone w tej materii rozważania były jednak ograniczone przede wszystkim do omówienia rozwiązań funkcjonujących na gruncie konkretnego przepisu określonej ustawy. Innymi słowy, przedstawiciele doktryny prawa administracyjnego odnotowywali obecność kategorii pojęciowej sprzeciwu w przepisach rangi ustawowej, przy czym pod-

dawali ją analizie tylko pod kątem znaczenia słowa „sprzeciw” i jego funkcjonowania w ramach danego aktu normatywnego. Brak jest jednak w omawianej materii zbiorczego opracowania omawianego zagadnienia, które odnosiłoby się do problematyki stosowania i znaczenia terminu „sprzeciw” w ujęciu systemowym, analizującym to zagadnienie na tle prawa administracyjnego w ogólności.

Dokonana analiza przepisów rangi ustawowej zaliczanych do prawa administracyjnego pozwala zauważyć, że kategoria pojęciowa sprzeciwu występuje w kilkudziesięciu ustawach.

Zjawisko posługiwania się tym sformułowaniem przez ustawodawcę w treści przepisów zaliczanych do prawa administracyjnego ma tendencję ekspansywną. Od razu rysuje się w tym miejscu pytanie o to, czy mamy do czynienia z chwilową „modą” na posługiwanie się określeniem sprzeciw, czy też umieszczeniu w przepisach tej kategorii towarzyszy jakiś głębszy zamysł.

Powyższe obserwacje stanowiły swego rodzaju impuls do podjęcia badań nad pojęciem sprzeciwu występującym na gruncie przepisów prawa administracyjnego rangi ustawowej.

Zgodnie z tematem analizie w ramach przeprowadzonych badań zostały poddane przepisy prawne, w których ustawodawca posłużył się terminem „sprzeciw”, które to przepisy mogą być zaliczone do określonej gałęzi prawa, tj. prawa administracyjnego. Udzielenie jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czym jest prawo administracyjne, jest niezmiernie trudne i bywa podawane w ogóle w wątpliwość, czy obecnie jest to zadanie wykonalne¹. Próby definiowania prawa administracyjnego były i nadal są podejmowane w doktrynie zarówno zagranicznej, jak i rodzimej. Można przy tym stwierdzić, że nie ma jednej, uniwersalnej definicji prawa administracyjnego. Jak wskazuje J. Boć, prowadzone badania wokół pojęcia prawa administracyjnego otacza atmosfera względności. Przywołany autor stwierdza, że „z jakiegoś punktu widzenia, w jakiejś

¹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 55 i n.; P. Ruczkowski [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Warszawa 2016, s. 34.

metodzie opisu, dla jakichś potrzeb politycznych czy prakseologicznych, w jakimś okresie historycznym i w jakimś miejscu rozwoju administracji i nauki prawa administracyjnego jakiś autor twierdzi lub sugeruje, że proponowane przezeń określenie jest z pewnych powodów dokładniejsze, lepsze lub przydatniejsze”². W zasadzie w każdym podręczniku akademickim z zakresu prawa administracyjnego można odnaleźć różne definicje proponowane przez poszczególnych autorów i konstruowane w oparciu o różnorodne kryteria³.

Dokładne zbadanie tej kwestii zdecydowanie nie mieści się w ramach niniejszej pracy, której głównym, centralnym pojęciem jest sprzeciw. W związku z tym na potrzeby niniejszej pracy przyjmuję definicję prawa administracyjnego prezentowaną przez J. Langa, który stwierdza, że przez prawo administracyjne należy rozumieć „normy prawne regulujące organizację i zachowanie administracji państwowej jako części aparatu państwowego, a także zachowanie osób fizycznych i innych podmiotów w zakresie nieunormowanym przez przepisy należące do innych gałęzi prawa”⁴. Ta propozycja jest relatywnie ogólna, nieostra i niewątpliwie nawiązuje do tzw. koncepcji „wielkiej reszty”, służącej do określania administracji. Pomimo tego pozwala jednak w kontekście niniejszej pracy na uniknięcie wielu niepotrzebnych dyskusji, które mogłyby pojawić się przy okazji stosowania definicji bardziej szczegółowych. W ramach przyjętego szerokiego rozumienia prawa administracyjnego można wyróżnić trzy podstawowe typy norm prawnych – normy mate-

² J. Boć [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 34.

³ Zob. np. J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 15–16; E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 24; Z. Cieślak [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2013, s. 55; P. Wszolek, *Kryteria wyodrębniania prawa administracyjnego*, Warszawa 2016, s. 263 i n. Autor ten wyodrębnia prawo administracyjne w oparciu o kryterium służby publicznej. Przyjmuje on w konsekwencji, że prawo administracyjne jest prawem służby publicznej, która zaś (ta służba) akcentuje pewien element misji publicznej polegającej na realizacji zespołu wartości, które składają się na dobro wspólne; Szerokiego przeglądu definicji „prawa administracyjnego” dokonała Z. Duniewska [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015, s. 74–104.

⁴ J. Lang [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 29.

rialne, normy proceduralne i normy ustrojowe⁵. W tym miejscu warto krótko odnieść się do szczególnej kwestii dotyczącej problematyki norm proceduralnych. Nie ma bowiem zgodności co do tego, czy w kategorii tej mieszczą się normy regulujące postępowanie sądownoadministracyjne. Niektórzy autorzy pomijają problematykę tych norm przy omawianiu kwestii prawa administracyjnego⁶, natomiast inni wprost sprzeciwiają się uznawaniu procedury sądownoadministracyjnej za część prawa administracyjnego, przyjmując, że jest to odrębna gałąź prawa⁷. Z drugiej strony można spotkać się z poglądami, które traktują pojęcie prawa administracyjnego szeroko i zaliczają do tej gałęzi prawa również normy regulujące postępowanie przed sądami administracyjnymi⁸. Kwestia ta nie jest bez znaczenia w kontekście tematu niniejszego opracowania. Warto od razu zasygnalizować, że wyraz sprzeciw pojawia się także w różnych przepisach ustawy z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁹. Na gruncie niniejszej pracy przyjmuję pogląd, że normy proceduralne regulujące postępowanie przed sądami administracyjnymi są częścią prawa administracyjnego.

Przedmiotem badań w ramach prezentowanej publikacji jest zatem kategoria sprzeciwu występująca w przepisach prawa administracyjnego. W tym miejscu należy dodać jeszcze jedno zastrzeżenie. Normy prawa administracyjnego mogą wynikać z przepisów zarówno rangi ustawowej,

⁵ Na marginesie można w tym miejscu zauważyć, że pogląd taki nie jest zgodnie przyjmowany w literaturze. Można tu przywołać poglądy W. Dawidowicza, który za prawo administracyjne uznawał tylko prawo materialne, które służy organom administracji do niespornej kontroli przestrzegania tych norm przez podmioty niepodporządkowane organizacyjnie, a także normy określające kompetencje organów do stosowania wobec tych podmiotów określonych sankcji o charakterze egzekucyjnym. Innymi słowy, przywołany autor za prawo administracyjne uważał tylko te normy, które określają nakazane czy zakazane zachowanie się podmiotów administrowanych i umożliwiają organom szeroko rozumiane sprawdzanie tych zachowań. Niejako wyłączone z zakresu prawa administracyjnego były w jego przekonaniu normy ustrojowe oraz proceduralne. Por. W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 21–22.

⁶ Z. Niewiadomski [w:] *Prawo...*, red. Z. Niewiadomski, s. 116–124; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013, s. 34 i n.

⁷ P. Ruczkowski [w:] *Prawo...*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, s. 38.

⁸ E. Ura, *Prawo administracyjne*, s. 29; J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 72 i n.; J. Lang [w:] *Prawo...*, red. M. Wierzbowski, s. 33.

⁹ Dz.U. z 2019 r. poz. 2325.

jak i z aktów normatywnych niższego rzędu. Z uwagi na rozbudowaną strukturę, tj. liczbę aktów normatywnych, które mogą zostać zaliczone do gałęzi prawa, jaką jest prawo administracyjne, uzasadnione jest ograniczenie pola badań do sprzeczów, które występują w przepisach rangi ustawowej.

Zawężenie obszaru badawczego do norm prawa administracyjnego jest istotne nie tylko z punktu wymogów stawianych pracy badawczej. Pozwala ono również na realne ograniczenie obszaru analizy. Trzeba tu zauważyć, że ustawodawca posługuje się pojęciem sprzeciwu także w aktach normatywnych powszechnie niezaliczanych do gałęzi prawa administracyjnego, np. w przepisach art. 344 i 503 ustawy z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego¹⁰ czy też w przepisach art. 93a i 506 ustawy z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego¹¹.

Podstawowym celem przeprowadzonych badań jest odkodowanie, czym na gruncie prawa administracyjnego jest sprzeciw. Innymi słowy, chodzi tutaj o ustalenie, jakie znaczenie (treść) ustawodawca nadaje terminowi „sprzeciw”, którym posługuje się w przepisach rangi ustawowej zaliczanych do prawa administracyjnego.

Realizacja przedstawionego celu badawczego wymaga odpowiedzi na szereg pytań. Po pierwsze, należy zbadać, czy sprzeciw w przepisach ustawowych zaliczanych do prawa administracyjnego stanowi kategorię jednolitą. Innymi słowy, chodzi tu o ustalenie, czy ustawodawca, posługując się w przepisach prawa administracyjnego kategorią pojęciową sprzeciwu, nadaje temu sformułowaniu takie samo znaczenie.

Po drugie, zastanowienia wymaga ustalenie, gdzie w prawie administracyjnym sprzeciw występuje. Czy pojęcie to jest częścią przepisów ustanawiających normy materialne, proceduralne czy też ustrojowe? Zasadne będzie również zbadanie ogólnych uwarunkowań, w jakich ustawodawca sytuuje sprzeciw. Innymi słowy, konieczne jest tutaj ustalenie, w odniesieniu do jakiego rodzaju sytuacji ustawodawca przewi-

¹⁰ Dz.U. z 2020 r. poz. 1575 ze zm.

¹¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 30 ze zm.

duje możliwość posłużenia się sprzeciwem oraz jakie są w tym zakresie uwarunkowania.

Po trzecie, konieczne jest zbadanie, jaką funkcję (rolę) pełni sprzeciw w prawie administracyjnym. Chodzi tu zatem o skutek, który ustawodawca łączy z posłużeniem się przez uprawniony podmiot instrumentem, który przez ustawodawcę określany jest mianem sprzeciwu.

Po czwarte, pożądanym jest również ustalenie, czy na gruncie norm rangi ustawowej zaliczanych do prawa administracyjnego można mówić o sprzeciwie jako o instytucji prawnej, czy też jest to rodzaj konstrukcji prawnej. Od razu przychodzi w tym miejscu wyjaśnić oba te pojęcia. Są one wytworami doktrynalnymi wykształconymi w dziedzinie teorii prawa. Nauka prawa posługuje się nimi w sposób bardzo elastyczny, ale można powiedzieć, że służą one porządkowaniu określonych grup norm, przyjmując przy tym różne kryteria. Jak stwierdza Z. Ziemiński, instytucja prawna to zazwyczaj pewien zespół norm prawnych, które z różnych względów zostają na gruncie doktrynalnym wydzielone jako pewna odrębna całość. Kryterium tego wydzielenia może być np. fakt, że łącznie normy zaliczone do danej instytucji zmierzają do realizacji jakiegoś wyróżnionego celu czy też stanu rzeczy. Instytucja w ujęciu funkcjonalnym może również oznaczać pewien zespół działań wydzielonych przez normy prawne. Wyodrębnienie instytucji prawnej w ramach systemu prawa musi znajdować oparcie w obowiązujących tekstach prawnych i wymaga występowania pewnej łączności treściowej wyinterpretowanych z przepisów norm oraz wstępującej współzależności prakseologicznej wyznaczanych przez te normy zachowań¹². Jeśli chodzi zaś o pojęcie konstrukcji prawnej, to należy zwrócić uwagę, że jest to pojęcie jeszcze bardziej elastyczne niż instytucja prawna. Z. Ziemiński podaje kilka sposobów jego rozumienia. Zgodnie z jednym z nich przez konstrukcję prawną należy rozumieć pewien element składowy instytucji prawnej. Jest to zatem pojęcie prawne, które współtworzy jakąś instytucję¹³. Wspomniana „elastyczność” tego pojęcia pozwala

¹² Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa 1983, s. 88–92.

¹³ Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii...*, s. 94.

na przyjęcie, że mamy tu do czynienia z pewnym „terminem okazjonalnym” – umożliwiającym posługiwanie się nim w znaczeniu przyjętym dla danej sytuacji czy też potrzeby¹⁴. Można również przyjmować i inne rozumienie terminu „konstrukcja prawna” i rozpatrywać go także w szerszym ujęciu, w którym jest to pewne pojedyncze, przewidziane prawem rozwiązanie, umożliwiające realizację określonego prawa podmiotowego lub obowiązku.

Zasadnicza teza pracy głosi, że kategoria pojęciowa sprzeciwu na gruncie prawa administracyjnego nie jest kategorią jednolitą. Asumpt do takiego stwierdzenia daje już jednostkowa w tej kwestii uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego, w której uzasadnieniu pojawia się sformułowanie, że „sprzeciw nie jest instytucją jednolitą”¹⁵. Pomimo że w warstwie *stricte* językowej sformułowanie „sprzeciw” jest przez ustawodawcę stosowane w sposób zbieżny z potocznym znaczeniem tego wyrazu (oznaczający dezaprobatę, protest, wobec czegoś czy też brak zgodności z czymś), to jednak wydaje się, że ustawodawca, posługując się tą kategorią, oznacza nią w istocie różne desygnaty.

Można jednak wyodrębnić pewne grupy, w ramach których poszczególne sprzeciwy posiadają podobny charakter i pełnią podobną (czy nawet) taką samą funkcję. Podział ten odpowiada poszczególnym rozdziałom w pracy.

Jednocześnie w tym miejscu chciałbym bardzo podziękować osobom, które przyczyniły się do powstania niniejszej pracy. W pierwszej kolejności dziękuję Panu Profesorowi Jackowi Jagielskiemu, który jako mój promotor w przewodzie doktorskim udzielał mi szeregu istotnych rad, dzięki którym praca nabrała ostatecznego kształtu. Za liczne dyskusje dziękuję również Panu Profesorowi Rafałowi Stankiewiczowi. Chciałem również podziękować mojej Żonie – Patrycji, która była dla mnie ogromnym wsparciem podczas pisania tej pracy.

¹⁴ B. Turno, *Leniency. Program łagodzenia kar pieniężnych w polskim prawie ochrony konkurencji*, Warszawa 2013, s. 35.

¹⁵ Uchwała NSA z 30.10.2007 r., II GPS 3/07, LEX nr 322545. Teza taka została powtórzona w uchwale tego sądu z 15.10.2008 r., II GPS 4/08, LEX nr 448685.

Rozdział I

ZAGADNIENIA WSTĘPNE

1. Sprzeciw jako pojęcie języka naturalnego i jako pojęcie dyskursu prawniczego

1.1. „Sprzeciw” w języku naturalnym

Rozpoczynając rozważania dotyczące sprzeciwu w prawie administracyjnym, wydaje się stosowne, aby w pierwszej kolejności poddać analizie językowej sam wyraz „sprzeciw”, zwłaszcza w zakresie jego występowania w języku naturalnym, który rozumiany jest jako środek komunikacji w danym społeczeństwie (grupie językowej)¹. Język naturalny jest tworem społecznym, jednolitym i abstrakcyjnym, wspólnym wszystkim członkom danej społeczności². Ten rodzaj języka jest zatem w pewnym sensie podstawą komunikacji w danej społeczności – swoistym kodem służącym porozumiewaniu się, tj. zaszyfrowywaniu i odszyfrowywaniu informacji przez jej nadawcę i odbiorcę³. W różnych nurtach filozoficznych językowi przypisywano istotną rolę. Warto wspomnieć tutaj chociażby o współtwórcy tzw. zwrotu językowego w filozofii, a więc L. Wittgensteinie⁴, którego wczesne poglądy o języku jako zwierciadle rzeczywistości (język jako struktura kształtuje się

¹ J. Wróblewski [w:] K. Opalek, J. Wróblewski, *Prawo. Metodologia, filozofia, teoria prawa*, Warszawa 1991, s. 149.

² Szerzej na ten temat zob. A. Malinowski, *Polski język prawny. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2006, s. 14 i n.

³ A. Malinowski, *Polski...*, s. 14.

⁴ Por. M. Zirk-Sadowski, *Wprowadzenie do filozofii prawa*, Warszawa 2011, s. 83 i n.

bowiem przez setki czy tysiące lat i odtwarza rzeczywistość) stanowiły podstawę dla przyjęcia, że poznanie języka będzie stanowiło poznanie lustrzanego odbicia rzeczywistości⁵. Można też zauważyć, że w opozycji do rozumienia języka jako „zwierciadła rzeczywistości” pojawił się także pogląd o kreacyjnej funkcji języka. W tym ujęciu rolę języka jest nie tylko stworzenie swoistego kodu komunikacji, ale również kształtowanie rzeczywistości i wpływanie na zjawiska życia społecznego (performatywny aspekt języka)⁶. Poglądy takie przedstawiali E. Sapir, W. von Humbolt czy J.L. Austin⁷. Rozważania te mają istotny wpływ na problematykę postrzegania prawa czy też precyzyjniej, języka, którym prawo się posługuje. Nie można bowiem nie zauważyć, że język, którym prawo się posługuje (język prawny) i w jakim sformułowane są normy prawne, ma charakter twórczy – prawo za pomocą wyrazów zawartych w tekście kreuje wszakże w pewnym sensie rzeczywistość⁸. O kwestiach dotyczących relacji języka naturalnego do języka prawnego i prawniczego (tj. języka dyskursu prawnego) będzie mowa w dalszej części pracy, natomiast w tym miejscu należy skoncentrować się na jego potocznym znaczeniu. Przyjrzenie się omawianemu wyrazowi i jego znaczeniu w języku naturalnym z pewnością będzie mało wpływ na jego analizę z perspektywy prawa (w przypadku niniejszej pracy – prawa administracyjnego), zwłaszcza że zarówno język prawny, jak i język prawniczy stanowią swoisty rejestr języka naturalnego⁹.

Pozostając przy rozważaniach dotyczących „sprzeciwu” na gruncie języka naturalnego, przychodzi w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na ujęcie słownikowe. W języku polskim sformułowanie to oznacza „stawianie oporu w jakiegokolwiek formie; niezgadzanie się, protest”¹⁰.

⁵ R. Sarkowicz [w:] R. Sarkowicz, J. Stelmach, *Teoria prawa*, Kraków 2001, s. 40.

⁶ Zob. w tym względzie charakterystyka poglądów J.L. Austina przedstawioną przez J. Oniszczuka, *Filozofia i teoria prawa*, Warszawa 2012, s. 571–572.

⁷ R. Sarkowicz [w:] R. Sarkowicz, J. Stelmach, *Teoria...*, s. 40–42 oraz 44; zob. też M. Zirk-Sadowski, *Wprowadzenie...*, s. 86.

⁸ R. Sarkowicz [w:] R. Sarkowicz, J. Stelmach, *Teoria...*, s. 40.

⁹ R. Sarkowicz [w:] R. Sarkowicz, J. Stelmach, *Teoria...*, s. 50; J. Wróblewski [w:] K. Opałek, J. Wróblewski, *Prawo...*, s. 149.

¹⁰ *Słownik języka polskiego PWN*, t. 2, red. M. Szymczak, Warszawa 1999, s. 287; podobnie *Wielki słownik języka polskiego PWN*, t. 4, red. S. Dubisz, Warszawa 2018, s. 521.

Jeśli chodzi zaś o czynność „sprzeciwiania się komuś lub czemuś”, trzeba wskazać, że oznacza to „występować przeciw komuś lub czemuś, nie zgadzać się na coś, przeczyć czemuś”¹¹.

Już na pierwszy rzut oka przytoczone słownikowe znaczenie sprzeciwu charakteryzuje się pewnym ładunkiem negatywnym skierowanym wobec kogoś (czegoś). Tym czymś jest z reguły określone zachowanie. Można zatem powiedzieć, że wyrażenie sprzeciwu wobec czegoś uzewnętrznia negatywny stosunek (dezaprobatę) wyrażającego ten sprzeciw wobec pewnego rodzaju zachowania czy zjawiska. Innymi słowy, podmiot formułujący swój sprzeciw wyraża przez to przede wszystkim negatywną ocenę wobec jakiegoś zachowania (działania lub zaniechania) czy też wobec jakiegoś zjawiska. Kategoria „sprzeciwu” jest powszechnie używana w różnych kontekstach życia codziennego niezwiązanych z problematyką prawną. Przykładowo można wyobrazić sobie dyskusję, w której jeden z uczestników mówi, że „delfin jest rybą”, drugi zaś dyskutant wyraża swój sprzeciw wobec takiego sformułowania, okazując tym samym protest, dezaprobatę wobec takiego fałszywego stwierdzenia. Innym przykładem może zaś być sytuacja, w której osoba będąca wegetarianinem nie je mięsa z uwagi na przekonania, zgodnie z którymi sprzeciwia się zabijaniu zwierząt. Podane ilustracje pokazują, że na gruncie językowym „sprzeciw” sprowadza się rzeczywiście do wyrażenia pewnej negatywnej oceny i braku aprobaty dla zachowania czy też zjawiska będącego przedmiotem tej oceny.

Sprzeciw nie musi pozostawać tylko subiektywną wewnętrzną oceną danego zjawiska. Innymi słowy, ocena negatywna zachowania czy zjawiska oraz jej dokonanie nie musi wiązać się tylko z wewnętrzną sferą osoby dokonującej tej oceny. Sprzeciwienie się czemuś może być zachowaniem uzewnętrznionym wobec innych. Sprzeciw może zostać wyrażony w relacjach interpersonalnych w wąskiej grupie społecznej, ale też w pewnych przypadkach może przyjmować większe rozmiary. W tym sensie sprzeciw może przekształcić się w swego rodzaju uzewnętrzniony protest wobec określonych praktyk podejmowanych np. przez władzę czy też przez określoną liczną grupę ludzi. Sprzeciw można tu

¹¹ *Wielki słownik...*, t. 4, red. S. Dubisz.

analizować z punktu widzenia opisu pewnych postaw społecznych. Jak wskazał C.R. Sunstein, „sprzeciw (postawę sprzeciwu) można zdefiniować jako odrzucenie poglądów, które akceptuje większość”¹². W takim ujęciu mianem sprzeciwu określa się prezentowaną przez jednostkę postawę wobec poglądów „większości” – chodzi tutaj zatem o postawę nonkonformistyczną¹³. Postawa społeczna sprzeciwu odrzucająca poglądy dominujące (większościowe) w danej grupie może stanowić ważny czynnik korygujący w takiej społeczności (wspólnocie). O ile na gruncie językowym sprzeciw sam w sobie nie określa powinności, tj. kierowanego do innych nakazu określonego zachowania się, to jednak osoby przyjmujące postawę sprzeciwu mogą przynosić danej grupie społecznej szereg korzyści, będąc pewnym nośnikiem informacji i idei, które dla danej grupy mogą okazać się wartościowe¹⁴. Postawa sprzeciwu, nie będąc wcale nastawiona na zmianę sposobu myślenia „konformistów”, może jednak skłaniać ich do namysłu i rewizji własnego oglądu sytuacji. Kwestię tę poruszał już J.S. Mill w swojej rozprawie *O wolności*. Pisał on mianowicie, że ignorowanie czy zakazywanie postaw odmiennych od postaw większości (tego co C.R. Sunstein rozumie przez postawę „sprzeciwu”) jest ograbianiem całego rodzaju ludzkiego, zarówno obecnych, jak i przyszłych pokoleń. Jeśli bowiem postawa sprzeciwu „jest słuszna pozbawia się ich sposobności dojścia do prawdy; jeśli niesłuszna tracą coś, co jest niemal równie wielkim dobrodziejstwem: jaśniejsze zrozumienie i żywszą świadomość prawdy wywołane przez jej kolizję z błędem”¹⁵. Sprzeciw może zatem stanowić pewien impuls do refleksji nad zjawiskiem czy zachowaniem (działaniem lub zaniechaniem), wobec którego taka dezaprobatą, ocena negatywna jest formułowana. W tym miejscu warto zauważyć, że taką postawę nonkonformistyczną w stosunku do postaw większości społeczeństwa przyjmował m.in. Sokrates – nie wierzył on w podania ludowe, a także, jak się wydaje, naruszał tabu społeczne dotyczące badań naukowych (jak wskazuje Platon: „Niech mi będzie przeczytane przewinienie, które mi pod przysięgą zarzucają.

¹² C.R. Sunstein, *Sprzeciw w życiu społeczeństw*, Warszawa 2006, s. 16.

¹³ Postawa konformistyczna to taka, która polega na „dostosowaniu własnego zachowania i sposobu myślenia do zachowania i myślenia innych członków danej zbiorowości” – B. Szacka, *Wprowadzenie do socjologii*, Warszawa 2008, s. 166.

¹⁴ C.R. Sunstein, *Sprzeciw...*, s. 22.

¹⁵ J.S. Mill, *Utylitaryzm. O wolności*, Warszawa 1959, s. 139.

Sokrates występnie czyni i wykracza, zapuszczając się w badania rzeczy nadziemskich i fałsz za prawdę podając¹⁶). Sokrates sprzeciwiał się (wyrzążał w ten sposób dezaprobatę, brak zgody) poglądom przyjmowanym przez większość mieszkańców Aten.

Przytoczony opis obrony Sokratesa jest punktem wyjścia do dalszych rozważań o sprzeciwie w ujęciu języka naturalnego. Można tu nawet powiedzieć, że sprzeciw wyrażany przez Sokratesa uwidoczniał się nie tylko w jakimś wąskim gronie odbiorców. Wręcz przeciwnie – zaistniał on w szeroko rozumianej sferze publicznej. Można tutaj z pewną dozą ostrożności stwierdzić nawet, że Sokrates przez przyjętą postawę był prekursorem tego, co współcześnie określa się sprzeciwem obywatelskim. Sprzeciw taki związany jest bowiem z negatywną oceną zachowań określonej większości czy też działań samej władzy. Wspomniany „sprzeciw obywatelski” („nieposłuszeństwo obywatelskie”), będąc wyrazem dezaprobaty określonej zbiorowości wobec działań samego państwa (władzy), jak stwierdzał Jan Paweł II, jest warunkiem „prawidłowej struktury samej wspólnoty i jej ustroju”¹⁷.

Problematyka obywatelskiego sprzeciwu jest przede wszystkim przedmiotem rozważań natury filozoficznej¹⁸, chociaż można odnaleźć również prace podejmujące ten temat z perspektywy nauki o państwie czy też teorii i filozofii prawa¹⁹. Nieposłuszeństwo obywatelskie, jak się wydaje, stanowi pewną kwalifikowaną formę wyrażania sprzeciwu – warunkiem jego zaistnienia jest bowiem pewien nakaz lub zakaz (najczęściej pochodzący z prawa), wobec którego jednostka staje się „nieposłuszna”. Jak wskazuje A. Szutta, „nie można nazwać nieposłuszeństwem samego wyrażenia sprzeciwu wobec czyichś jedynie zamiarów czy przekonań. Jeśli te nie zostały wyrażone w formie polecenia skierowanego właśnie do

¹⁶ Platon, *Apologia czyli obrona Sokratesa* [w:] *Dzieła Platona*, Warszawa 1845, s. 190.

¹⁷ K. Wojtyła, *Osoba i czyn oraz inne studia antropologiczne*, Lublin 1994, s. 325.

¹⁸ Por. np. H. Arendt, *O przemocy. Nieposłuszeństwo obywatelskie*, Warszawa 1999, s. 137–203; A. Szutta, *Obywatelskie nieposłuszeństwo*, Warszawa 2011; M. Rutkowski, *Nieposłuszeństwo wobec prawa*, Warszawa 2010; M. Kaczmarczyk, *Nieposłuszeństwo obywatelskie a pojęcie prawa*, Warszawa 2010.

¹⁹ Por. W. Lang, J. Wróblewski, *Sprawiedliwość społeczna i nieposłuszeństwo obywatelskie w doktrynie politycznej USA*, Warszawa 1984.

W książce omówiono coraz częściej występującą w przepisach prawa administracyjnego, lecz wciąż niejednorodną kategorię sprzeciwu. W swoich rozważaniach autor odkodował treść poszczególnych rodzajów sprzeciwu, ustalił warunki ich wniesienia (zgłoszenia) zarówno przez podmioty administrujące, jak i administrowane, a także zaproponował ich typologię.

W pracy przedstawiono problematykę sprzeciwu jako środka prawnego służącego ochronie jednostki (np. w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi i w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych) oraz przysługującego organom sprawującym nadzór nad samorządami zawodowymi (np. samorządem adwokackim i samorządem radców prawnych).

Z uwagi na liczne wątki praktyczne odnoszące się do skomplikowanej materii sprzeciwu jako środka prawnego czy też części instytucji milczącej zgody książka skierowana jest przede wszystkim do sędziów sądów administracyjnych i powszechnych oraz adwokatów i radców prawnych zajmujących się tą tematyką. Będzie również przydatnym źródłem informacji dla pracowników administracji w zakresie przypadków, w których przepisy prawa przewidują uprawnienie jednostki lub kompetencję organu do wniesienia sprzeciwu.

Jacek Piecha – doktor nauk prawnych; adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; członek Rady Uniwersyteckiego Centrum Badań nad Środowiskiem UW; w działalności naukowej zajmuje się przede wszystkim problematyką teorii prawa i postępowania administracyjnego, zagadnieniami prawa inwestycyjnego, a także administracyjnoprawnymi aspektami systemu ochrony zdrowia; autor publikacji naukowych z zakresu prawa i postępowania administracyjnego (w tym współautor wiodących na rynku komentarzy z tej dziedziny).



9788382231144 W01P01

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-8223-114-4



9 788382 231144

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL