

mgr Jacek Piecha
Instytut Nauk Prawno-Administracyjnych
Katedra Prawa i Postępowania Administracyjnego
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Warszawskiego

Sprzeciw w prawie administracyjnym

Autoreferat rozprawy doktorskiej napisanej pod kierunkiem

prof. dr hab. Jacka Jagielskiego

Warszawa, 2018

I. Wybór tematu pracy

W tekstach prawa powszechnie obowiązującego ustawodawca coraz częściej posługuje się wyrazem „sprzeciw”. O ile jeszcze trzydzieści lat temu sformułowanie to występowało w niewielu aktach rangi ustawowej, o tyle dzisiaj prawodawca posługuje się nim już co najmniej w kilkudziesięciu ustawach, a co więcej, w wielu z tych ustaw sprzeciw występuje w więcej niż jednym przepisie¹. Tendencja ukazująca zwiększającą się ilość „sprzeciwów” w polskim porządku prawnym może zostać dostrzeżona między innymi w tym, że tylko w ostatnich 24 miesiącach ustawodawca uchwalił przepisy posługujące się tym wyrazem (poprzez uchwalenie nowych ustaw bądź nowelizację dotychczasowych) w kilkunastu aktach normatywnych rangi ustawowej².

Coraz większa częstotliwość występowania kategorii „sprzeciwu” w polskim prawie administracyjnym powoduje uzasadnione zainteresowanie tym terminem. Zjawisko to prowokuje wręcz pytania o charakter prawny sprzeciwu oraz o jego rolę (funkcję). Osadzając omawiany problem w kontekście konkretnej gałęzi prawa (tj. prawa administracyjnego) uzasadnione stają się również dociekania o podmioty, którym ustawodawca przypisuje możliwość posługiwania się sprzeciwem. W końcu, z uwagi na fakt, że (jak wskazywał F. Longchamps) „prawo należy zarazem do sfery działań myślowych oraz do rzeczywistości społecznej”³, powstaje pytanie o rzeczywiste skutki wywołane przez dokonanie czynności konwencjonalnej polegające na wniesieniu (zgłoszeniu) sprzeciwu, w tym w sytuacji prawnej jego adresata.

Wielość przypadków, w których ustawodawca posługuje się terminem „sprzeciw” implikuje również pytanie o to, czy mając na względzie zasadę homonimiczności pojęciowej⁴, uchwalając nowe przepisy, w których sprzeciw występuje, prawodawca w rzeczywistości nadaje mu jednolitą treść? Jeśli nie, to powstaje kolejne pytanie o to, czym w istocie jest sprzeciw oraz w jakich kontekstach on występuje?

¹ Np. w ustawie z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 799 z późn. zm.) występuje m. in. w art. 152, art. 264a oraz w art. 267a; w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 z późn. zm.) występuje m. in. w art. 30, art. 54, czy art. 71; w ustawie z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1566 z późn. zm.) w art. 88l, art. 88n oraz w art. 123a; w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1768 z późn. zm.) występuje w art. 21, art. 24, art. 27, art. 47, art. 68a, art. 78, art. 106h.

² Przykładowo: ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r. o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 2134 z późn. zm. – art.49e ust. 5); ustawa z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1295 z późn. zm. – art. 42ab ust. 3); ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 z późn. zm. - dodany art. 64a i n. w rozdziale 3a działu II zatytułowanym „Sprzeciw od decyzji”); ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1614 – art. 83f ust. 5); ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 165 – art. 15f ust. 7).

³ F. Longchamps, *O używaniu pojęć w naukach prawnych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego, 1960 r., nr 27, Prawo VII, s. 12.

⁴ Zasada ta znalazła swój normatywny wyraz w § 10 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 283), który stanowi, że „Do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami.”

Powyższe pytania i wątpliwości uzasadniają zajęcie się problematyką sprzeciwu. Jednocześnie warto podkreślić, że kwestia sprzeciwu w prawie administracyjnym nie była dotychczas szerzej analizowana w piśmiennictwie. Co prawda pojawiały się publikacje, które temat ten poruszały⁵, niemniej rozważania te były zawsze osadzone w konkretnym, szczegółowym kontekście (np. prawa budowlanego, postępowania administracyjnego czy postępowania sądownoadministracyjnego). Brakowało dotychczas w polskiej literaturze prawniczej kompleksowego opracowania tej tematyki i rozważenia sprzeciwu nie w ujęciu szczegółowym, odnoszącym się do jego występowania w konkretnym przepisie, ale w znacznie szerszym ujęciu, pozwalającym na wyciągnięcie wniosków ogólnych, istotnych z punktu widzenia nauki.

Wymienione wątpliwości i nasuwające się pytania o naturę sprzeciwu w prawie administracyjnym legły u podstaw przekonania o potrzebie podjęcia badań w tej materii. Owocem tych dociekań jest prezentowana rozprawa.

II. Przedmiot i cele badawcze.

Przedmiotem rozważań w niniejszej pracy jest kategoria „sprzeciwu” występująca w przepisach prawa administracyjnego. Należy przy tym wyjaśnić, że badaniem objęto tylko takie regulacje prawne, w których sprzeciw jest wynikiem czynności konwencjonalnej podmiotu upoważnionego w ustawie do jego wniesienia. Poza obszarem zainteresowania znalazły się więc przepisy, w których ustawodawca posługuje się tym sformułowaniem dla określenia obiektywnego stanu niezgodności danego działania z określonymi, zawartymi w systemie prawa, normami czy też z innymi pozaprawnymi wartościami, które należy brać pod uwagę przy dokonywaniu określonych czynności⁶.

Analizą na gruncie prezentowanej rozprawy zostały objęte tylko takie „sprzeciwy”, które na gruncie konkretnej normy prawnej stanowią konsekwencję działania określonych podmiotów. Innymi słowy, chodzi tu o sprzeciwy będące wynikiem doniosłych prawnie czynności konwencjonalnych. Za

⁵ Przykładowo: E. Białowas, *Sprzeciw prokuratora w postępowaniu administracyjnym*, Przegląd Prawa Publicznego nr 7-8/2011; K. Chlabicz, *Postępowanie sprzeciwowe w prawie znaków towarowych po nowelizacji prawa własności przemysłowej*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego, nr 3/2017; W. Dawidowicz, *O sprzeciwie państwowego inspektora sanitarnego – inaczej*, Państwo i Prawo z. 5/1990; G. Dudar, *Sprzeciw od orzeczenia referendarza sądowego w postępowaniu sądownoadministracyjnym – wybrane problemy*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego nr 4/2009; P. Lewandowski, *Sprzeciw przedsiębiorcy w trakcie podatkowej kontroli działalności gospodarczej*, Przegląd Prawa Publicznego, nr 1/2015; B. Majchrzak, *Zgłoszenie wykonania robót budowlanych – wpływ terminu do wniesienia sprzeciwu*, Gdańskie Studia Prawnicze. Przegląd orzecznictwa, nr 2/2006; M. Pawełczyk, P. Sokal, „Złota akcja” a „złoty sprzeciw” Skarbu Państwa, Prawo Spółek nr 4/2011; M. Sośniak, *Charakterystyka specyficznych cech procedury zgłoszenia robót budowlanych w aspekcie skutków wpływu terminu do wniesienia sprzeciwu do zgłoszenia*, Casus nr 64/2012; R. Stankiewicz, *Sprzeciw Ministra Sprawiedliwości wobec wpisu danej osoby na listę radców prawnych (i aplikantów radcowskich)*, Radca Prawny. Zeszyty Naukowe, nr 1/2017.

⁶ Np. zgodnie z art. 155 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 z późn. zm.) organ może uchylić lub zmienić ostateczną decyzją administracyjną, na mocy której strona nabyła prawa, jeżeli m. in. „przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchynieniu lub zmianie takiej decyzji”; zob. także art. 36 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 2126 z późn. zm.) czy art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 czerwca 2003 r. o ochronie prawnej odmian roślin (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 843).

czynność taką uznaje się takie zachowanie danego podmiotu, które świadomie zmierza poprzez oświadczenie woli do przekazania innemu podmiotowi określonego komunikatu wskazującego na zamiar nadawcy polegający na osiągnięciu danego skutku prawnego⁷. Oznacza to, że norma prawna nadaje jakiemuś działaniu określonego podmiotu swoiste znaczenie, z którym łączy się przewidziany skutek prawny⁸.

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

Realizacja przedstawionego celu badawczego wymagała odpowiedzi na szereg pytań. Po pierwsze, czy w przepisach ustawowych zaliczanych do prawa administracyjnego „sprzeciw” stanowi kategorię jednolitą. Innymi słowy, czy ustawodawca, posługując się w przepisach prawa administracyjnego kategorią „sprzeciwu”, nadaje temu sformułowaniu takie samo znaczenie?

Po drugie, czy „sprzeciw” jest częścią przepisów ustanawiających normy materialne, proceduralne czy też ustrojowe? Zasadnym było tu również zbadanie ogólnych uwarunkowań, w jakich ustawodawca sytuuje sprzeciw. Innymi słowy, konieczne było ustalenie, w odniesieniu do jakiego rodzaju sytuacji ustawodawca przewiduje możliwość posłużenia się sprzeciwem oraz jakie są w tym zakresie uwarunkowania.

Po trzecie, konieczne było udzielenie odpowiedzi na pytanie jaką funkcję (rolę) pełni sprzeciw w prawie administracyjnym, czyli jaki skutek łączy ustawodawca z posłużeniem się przez uprawniony podmiot aktem (czynnością) określanym mianem sprzeciwu.

W końcu po czwarte, należało udzielić odpowiedzi na pytanie, 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? Pojęcia te są 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. Na potrzeby rozprawy przyjęto za Z. Ziemińskim, że 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 normy zaliczone do danej instytucji łącznie 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

⁷ J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2016, s. 47.

⁸ Por. Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 343.

treściowej wyinterpretowywanych z przepisów norm oraz występującej współzależności prakseologicznej wyznaczanych przez te normy zachowań⁹. Za konstrukcję prawną uznano z kolei pewne pojedyncze, przewidziane prawem rozwiązanie, umożliwiające realizację określonego prawa podmiotowego lub obowiązku. Jest to więc doktrynalne pojęcie mogące być pewnym „terminem okazjonalnym” – umożliwiającym posługiwanie się nim w znaczeniu przyjętym dla danej sytuacji czy też potrzeby¹⁰, przy czym może ono być także elementem składowym instytucji prawnej¹¹.

III. Teza pracy

Zasadnicza teza pracy głosi, że „sprzeciw” na gruncie prawa administracyjnego nie jest kategorią jednolitą. Teza taka może wydawać się oczywista¹², jednak ta „oczywistość” sięga tylko do pewnej granicy. Dotąd nie zbadano bowiem kontekstów, w których ustawodawca posługuje się terminem „sprzeciw” w aktach rangi ustawowej wchodzących w zakres szeroko rozumianego prawa administracyjnego. Każdy kontekst nadaje poszczególnym sprzeciwom odrębną treść co oznacza, że prawodawca używa „sprzeciwu” dla oznaczenia zupełnie różnych desygnatów. Przyjęto zatem, że ustawodawca, w zakresie w jakim wprowadza do norm prawnych rangi ustawowej „sprzeciw”, narusza wspomnianą już zasadę konsekwencji terminologicznej aktów normatywnych. To zaś legło u podstaw twierdzenia, że nie sposób mówić tu o instytucji sprzeciwu (w ujęciu teoretycznoprawnym), a raczej o konstrukcjach prawnych w przyjętym wcześniej znaczeniu. Ta różnorodność sprzeciwów powoduje, że określenie „sprzeciw” może oznaczać środek prawny, czynność organu administracji publicznej w ramach instytucji milczącej zgody, środek nadzoru czy wreszcie treść współdziałania organów administracji publicznej.

Pogłębienie początkowo oczywistej tezy rozprawy prowadzi tu do pewnego uporządkowania terminologii w omawianym zakresie. Należy tu jednocześnie przypomnieć znamienne słowa F. Longchamps – jednego z koryfeuszy nauki prawa administracyjnego, że w nauce prawa „od stuleci wielką rolę odgrywają zabiegi definicyjne i klasyfikujące”¹³. Zabieg, polegający chociażby na propozycji typizacji występujących w prawie administracyjnym sprzeciwów, znacząco ułatwia badania nad poszczególnymi czynnościami konwencjonalnymi określanymi taką nazwą. Praca taka może zatem stanowić pewną podstawę, punkt wyjścia do dalszych badań w tej dość szybko ewoluującej materii, tj. nad „sprzeciwem” w każdym ze wspomnianych kontekstów z osobna.

⁹ Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa 1983, s. 88-92.

¹⁰ B. Turno, *Leniency. Program łagodzenia kar pieniężnych w polskim prawie ochrony konkurencji*, Warszawa 2013, s. 35.

¹¹ Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii...*, s. 94.

¹² Warto tu zwrócić uwagę, że twierdzenie takie było już sygnalizowane w orzecznictwie (uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 października 2007 r., II GPS 3/07, CBOSA) oraz w literaturze (J. Piecha [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, *op. cit.*, s. 290 i n).

¹³ F. Longchamps, *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, Państwo i Prawo z. 6/1966, s. 887.

IV. Metodologia pracy

Wspomniany powyżej cel badawczy, polegający na odkodowaniu treści kategorii normatywnej „sprzeciwu”, zdeterminował wybór metody zastosowanej w badaniu problematyki sprzeciwu w prawie administracyjnym. Jeżeli celem badawczym jest przede wszystkim odkodowanie (odczytanie) treści, które kryją się za pojawiającym się w prawie administracyjnym terminem „sprzeciw”, to za najbardziej właściwą uznano tu metodę dogmatyczną, sprowadzającą się przede wszystkim do egzegezy tekstu prawnego z uwzględnieniem ustalenia norm obowiązujących w systemie prawa (walidacja) oraz ustaleniu treści tych norm z wykorzystaniem reguł logiki (interpretacja). Metoda taka pozwala na uporządkowanie materiału normatywnego, usunięcie ewentualnych luk czy sprzeczności oraz pozwala na dokonanie uogólnień niezbędnych do wyciągnięcia wniosków, pozwalających na osiągnięcie założonych celów badawczych. W pracy poddano również krytycznej analizie piśmiennictwo odnoszące się do problematyki prawa administracyjnego, a także orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz sądów administracyjnych.

Jednocześnie, posiłkowo zastosowano w niewielkim obszarze metodę historyczną, która pozwalała na zrekonstruowanie dynamiki zmian w znaczeniu terminu sprzeciw w polskim systemie prawa administracyjnego, a także na analizę zmieniających się poglądów doktryny na rolę (funkcję) sprzeciwu.

Świadomie zrezygnowano natomiast z metody porównawczej, pomimo że jej wykorzystanie z pewnością uatrakcyjniłoby walory poznawcze pracy. Należy tu jednak zwrócić uwagę, że prezentowana rozprawa opiera się w znacznej mierze na analizie treści nadawanej konkretnemu wyrazowi. Wielość kontekstów znaczeniowych „sprzeciwu” w polskim prawie administracyjnym, determinowałyby więc konieczność ustalenia, czy w wybranym prawie obcym (czy też w kilku z nich) występują, po pierwsze, podobne rozwiązania instytucjonalne (konteksty – sprzeciw jako środek prawny, jako element milczącej zgody, jako środek nadzoru czy wreszcie treść współdziałania organów), a po drugie jakimi terminami w tych kontekstach posługuje się obcy prawodawca (czy np. w odniesieniu do prawa niemieckiego termin *der Einspruch*, czy *der Einwand*, czy w końcu wyraz bliskoznaczny *das Verbot*, jest tu zbieżny z kontekstem polskim). To pozwoliłoby tylko na ustalenie odpowiedników polskiego terminu „sprzeciw” w prawie obcym. Jednakże nawet taka analiza nie byłaby pełna. Nie można bowiem wykluczyć, że obcy ustawodawca posługuje się określonym pojęciem nie tylko w tych kontekstach znaczeniowych, co powodowałoby konieczność dalszego poszukiwania, czy w tym prawie obcym istnieją jeszcze inne konteksty, w których odpowiednik polskiego wyrazu „sprzeciw” występuje. Obszerność rozważań w tym zakresie podawałaby w wątpliwość, czy praca taka jest w ogóle możliwa do wykonania, a jeśli tak, to jaki czas byłby niezbędny do jej wykonania.

V. Struktura pracy

Praca składa się ze wstępu, 5 rozdziałów oraz zakończenia, które zatytułowano „Refleksje końcowe”.

W rozdziale I zawarto wstępne rozważania dotyczące językowego rozumienia słowa „sprzeciw”, a także przeanalizowano sposób posługiwania się tym pojęciem w języku dyskursu prawniczego. W tej części wyjaśniono także istotne z punktu widzenia dalszych rozważań pojęcie czynności konwencjonalnych przyjmowane w teorii prawa. Wskazano tu również, że poddana analizie kategoria prawna „sprzeciwu” jest związana z dokonaniem przez określony podmiot czynności konwencjonalnej, co dla niniejszych rozważań ma istotne znaczenie. Ostatnią część tego rozdziału poświęcono refleksji nad kryterium podziału sprzeciwów. Przeanalizowano tu możliwość dokonania typizacji sprzeciwów z uwzględnieniem kryterium podmiotowego, w zależności od tego jaki podmiot na gruncie norm prawa administracyjnego jest uprawniony do posłużenia się tym instrumentem. W wyniku analizy przepisów prawa, w których sprzeciw występuje należało jednak dojść do wniosku, że kryterium takie okazałoby się mało produktywne i nie pozwalałoby na zrealizowanie przyjętych celów badawczych. W związku z tym w ramach prezentowanej rozprawy, dla potrzeby dokonania typizacji sprzeciwów, przyjęto kryterium funkcjonalne, uwzględniające rolę jaką w przepisach prawa administracyjnego pełni sprzeciw, będący prawnie doniosłą czynnością konwencjonalną.

Rozdział II zawiera rozważania dotyczące sprzeciwów występujących w normach prawnoadministracyjnych rangi ustawowej, które można uznać za środek prawny. Przyjęto tutaj szerokie rozumienie środka prawnego występujące w literaturze, sprowadzające się w zasadzie do stwierdzenia, że pojęcie to służy oznaczeniu pewnej konstrukcji prawnej, mającej na celu umożliwienie określonym podmiotom zakwestionowania rozstrzygnięcia władzy administracyjnej¹⁴.

Rozdział III dotyczy z kolei sprzeciwu będącego konstrukcją prawną (tj. jednym z elementów) instytucji milczącej zgody. W tej części w pierwszej kolejności rozważano charakter tej instytucji oraz wyodrębniono jej podstawowe elementy konstrukcyjne. Następnie przeanalizowano cel jej wprowadzenia do systemu prawa. Te ustalenia pozwoliły na przejście do rozważań dotyczących roli i znaczeniu sprzeciwu jako konstrukcji prawnej występującej w ramach milczącej zgody.

W rozdziale IV poruszono natomiast problematykę sprzeciwów, które zasadniczo występują w relacji nadzoru (rozdział IV 1. – „Sprzeciw organu administracji publicznej w ramach stosunku prawnego nadzoru”) oraz w relacji współdziałania organów (rozdział IV 2. „Sprzeciw organu administracji publicznej w relacji współdziałania”).

W rozdziale V omówiono z kolei występujące w przepisach prawa administracyjnego sprzeciwy, które z różnych względów nie dają się zakwalifikować do żadnej z wyodrębnionych wcześniej grup.

¹⁴ Zob. np. G. Łaszczyca [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 719-720; G. Łaszczyca, *Zażalenie w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2000, s. 23-24.

Ostatnią część pracy stanowią „Refleksje końcowe”, w których sformułowano wnioski płynące z poszczególnych rozdziałów prezentowanej rozprawy, a także postulaty dotyczące dalszej działalności prawodawcy w tym zakresie związane z możliwością zastosowania różnych określeń występujących w języku naturalnym dla oznaczania konstrukcji prawnych w ramach wyodrębnionych w pracy grup sprzeciwów.

VI. Wnioski

Przeprowadzone i opisane w ramach prezentowanej pracy badania nad terminem „sprzeciw”, występującym w prawie administracyjnym, zdeterminowane celem badawczym, pozwoliły na wyciągnięcie szeregu wniosków.

Do najbardziej ogólnych należy konstatacja, że na gruncie prawa administracyjnego ustawodawca posługuje się kategorią pojęciową „sprzeciwu” w sposób zgodny ze znaczeniem tego określenia w języku naturalnym. We wszystkich omówionych przypadkach wniesienie sprzeciwu łącznie jest z wyrażeniem przez określony podmiot swojego protestu czy też dezaprobaty wobec czegoś. Sprzeciw więc zawsze posiada pewną negatywną z punktu widzenia jego adresata treść¹⁵.

Kolejny wniosek potwierdza tezę pracy, że sprzeciw na gruncie prawa administracyjnego nie jest kategorią jednolitą, a przeprowadzone badania pozwalają na stwierdzenie, że zarysowują się tu różne poziomy (role) czynności określanej tym mianem. Co więcej zróżnicowane są konteksty prawne, w których sprzeciw występuje. Innymi słowy, posługując się tym pojęciem, ustawodawca oznacza nim różne desygnaty. Co więcej, zróżnicowanie to jest daleko idące, albowiem sprzeciw występuje w ramach różnych typów norm prawa administracyjnego – przede wszystkim materialnego i procesowego.

Na gruncie prawa procesowego sprzeciw występuje jako środek prawny – jest konstrukcją prawną, mającą na celu umożliwienie określonym podmiotom zakwestionowania rozstrzygnięcia władzy administracyjnej. Od razu należy zastrzec, że nawet w ramach tej kategorii (grupy) sprzeciwów, stanowiących środek prawny, trudno o ich jednolitość. Biorąc pod uwagę podział na akty lub czynności, należy zwrócić uwagę, że w przeważającej mierze służy on do zaczepienia różnych aktów administracyjnych, chociaż można odnaleźć przypadki, w których stanowi on instrument służący zaczepieniu czynności faktycznej administracji – np. sprzeciw przysługujący przedsiębiorcy wobec „podjęcia i wykonywania” określonych czynności przez organy kontroli (art. 84c ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 2168

¹⁵ W tym ujęciu, w poddanych analizie przepisach prawa administracyjnego, ustawodawca posługuje się terminem „sprzeciw” w sposób zbliżony z jego znaczeniem w mowie potocznej. Kwestia ta ma istotne znaczenie z punktu widzenia językowej wykładni prawa, albowiem jej naczelną zasadą jest domniemanie języka potocznego. Na temat zasady domniemania języka potocznego, zob. T. Bekrycht, *Znaczenie ról semiotycznych wypowiedzi, kontekstu i intencji w interpretacji norm prawa pozytywnego – analiza fenomenologiczna*, Studia Prawno-Ekonomiczne, t. LXXXII/2010, s. 12.

z późn. zm.¹⁶, art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców, Dz. U. z 2018 r. poz. 646) czy też sprzeciw z art. 15f ust. 7 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych, tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 165 przysługujący określonym podmiotom¹⁷ wobec wpisu do „Rejestru domen służących do oferowania gier hazardowych niezgodnie z ustawą” [o grach hazardowych – przyp. JP]).

Jednak nawet w grupie sprzeciwów, które służą zaczepieniu szeroko rozumianych aktów, to należy tutaj zwrócić uwagę, że przede wszystkim chodzi o akty organów administracji publicznej, ale nie można tu również pominąć faktu, że sprzeciw przysługuje również wobec zarządzeń i postanowień referendarza sądowego w postępowaniu sądownoadministracyjnym (art. 167a § 2 p.p.s.a. oraz art. 259 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 z późn. zm.; dalej jako: „p.p.s.a.”).

Jednocześnie wypada zauważyć, że biorąc pod uwagę charakter aktów, które mogą być przedmiotem sprzeciwu, to może on przysługiwać wobec rozstrzygnięć prawomocnych (sprzeciw wobec decyzji o udzieleniu patentu z art. 246 ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej, tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 776), ostatecznych (np. sprzeciw prokuratora z art. 184 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, dalej jako: „k.p.a.”), czy rozstrzygnięć nieostatecznych (np. sprzeciw wobec orzeczenia lekarza orzecznika z art. 14 ust. 2a ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1270 z późn. zm. czy sprzeciw wobec orzeczenia powiatowej komisji lekarskiej z art. 28 ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 1067 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1459).

Sprzeciw może również przysługiwać wobec uchwał związku międzygminnego lub związku powiatów (art. 67a oraz art. 72 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm., czy art. 67a oraz art. 70 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 995 z późn. zm.).

Co więcej, niezmiernie zróżnicowane są skutki prawne wywoływane przez skorzystanie przez uprawniony podmiot z prawa do zakwestionowania aktów lub czynność przez zastosowanie sprzeciwu. Biorąc pod uwagę kryterium skutku prawnego, który sprzeciw wywołuje, można wskazać tu na sprzeciwy, które powodują uruchomienie postępowania administracyjnego w drugiej instancji, wszczęcie postępowania administracyjnego, w którym przedmiotem badania jest istnienie określonych w przepisach prawa okoliczności powodujących stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej lub ewentualnie istnienie przesłanek do wznowienia postępowania administracyjnego (art. 184 k.p.a.,

¹⁶ Ustawa ta została uchylona na mocy ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz. U. z 2018 r. poz. 650).

¹⁷ Tj. przedsiębiorcy telekomunikacyjnemu, podmiotowi posiadającemu tytuł prawny do domeny lub podmiot będący dostawcą usług płatniczych związanych z obsługą gier hazardowych.

czy art. 246 ustawy – Prawo własności przemysłowej) czy też wszczęcie postępowania przed sądem administracyjnym (art. 64a p.p.s.a.) lub wszczęcie postępowania przed sądem powszechnym (np. art. 80 ust. 1 z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 121 z późn. zm. – w takim wypadku sprzeciw zastępuje pozew). Dodatkowo należy zauważyć, że skorzystanie przez uprawniony podmiot z uprawnienia do wniesienia sprzeciwu w niektórych przypadkach powoduje również skutek kasacyjny (anulacyjny) wobec zaczepionego aktu organu administracji publicznej (np. sprzeciw wobec orzeczenia o ukaraniu w trybie uproszczonym – art. 57 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 9 października 2009 r. o dyscyplinie wojskowej, tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 2024).

Można więc stwierdzić, że zasadniczą wspólną cechą „sprzeciwów”, które stanowią środki prawne, jest ich funkcja polegająca na możliwości zaczepienia działań władzy. W ramach prowadzonych badań nie udało się jednak ustalić motywu działania ustawodawcy w określaniu poszczególnych środków prawnych mianem sprzeciwu. Jednakże można tu wysnuć pewne przypuszczenie. Sprzeciw jako środek prawny występuje przede wszystkim w tych postępowaniach administracyjnych, które cechują się znaczną odrębnością wobec postępowania ogólnojurysdykcyjnego (postępowania szczególne wobec postępowania uregulowanego w Kodeksie postępowania administracyjnego). Odrębność ta zaznacza się w modyfikacjach zasadniczych instytucji procesowych, charakterze rozstrzyganej sprawy czy konstrukcji środków prawnych¹⁸. Właśnie tu można upatrywać intencji ustawodawcy, polegającej na rozróżnieniu środków prawnych typowych dla postępowania ogólnojurysdykcyjnego (odwołania czy zażalenia) od środków prawnych występujących na gruncie innych (szczególnych) postępowań administracyjnych (sprzeciw). Jeżeli przypuszczenie to jest prawidłowe, to należy stwierdzić, że cel (odróżnienie środków prawnych przysługujących w postępowaniu ogólnojurysdykcyjnym od innych środków prawnych) jest uzasadniony, przy czym jego realizacja nie jest prawidłowa. Przez zbiorcze określanie pozakodeksowych środków prawnych mianem „sprzeciwu” powstaje opisany chaos terminologiczny i naruszenie zasady zakazu homonimiczności pojęciowej. W ramach różnych aktów normatywnych rangi ustawowej przepisy prawa odwołują się do sprzeciwu, przy czym w różnych przepisach różna jest treść normatywna tej kategorii.

Drugą grupę tworzą sprzeciwy, do wnoszenia których uprawnione są tylko organy administracji publicznej w ramach tzw. instytucji milczącej zgody. Instytucją tą określa się rozwiązanie prawne polegające na tym, że jednostka, chcąc podjąć czynność lub zachowanie poddane reglamentacji administracyjnoprawnej, nie jest zobowiązana do uzyskania pozwolenia administracyjnego, ale powinna zgłosić zamiar dokonania takiej czynności właściwemu organowi. Jeżeli organ ten w określonym prawem terminie nie wniesienie sprzeciwu, jednostka może legalnie podjąć czynność

¹⁸ J. Borkowski, *Administracyjne postępowania szczególne*, Łódź 1972, s. 21; *Tenże*, *Postępowanie administracyjne ogólne a procedury szczególne*, [w:] *Zbiór studiów z zakresu nauk administracyjnych*, red. Z. Rybicki, M. Gromadzka-Grzegorzewska, M. Wyrzykowski, Ossolineum, s. 77.

lub zachować się w sposób określony w zgłoszeniu. Analiza przepisów prawa w tym zakresie pozwala zrekonstruować model normy prawnej dający sprowadzić się sformułowania, że „jednostka *X* może wykonywać *Y*, jeżeli w terminie *T* organ nie wniesie sprzeciwu”. Na gruncie tego modelu można wyróżnić cztery podstawowe elementy konstrukcyjne milczącej zgody: obowiązek zgłoszenia przez jednostkę właściwemu organowi zamiaru podjęcia określonej czynności czy określonego zachowania się (rzadziej zgłoszeniu podlega czynność już dokonana), termin materialno-kompetencyjny, skutek prawny łączony z milczeniem organu administracji oraz możliwość wniesienia przez organ sprzeciwu.

Poddane analizie przepisy prawa powszechnie obowiązującego pozwalają uznać sprzeciw za istotny, powtarzający się w instytucji milczącej, zgody element. Ustawodawca, wprowadzając do porządku prawnego przepisy ustanawiające instytucję milczącej zgody, konsekwentnie posługuje się bowiem sformułowaniem sprzeciw, którego wniesienie przez organ nie pozwala na ukształtowanie się uprawnienia jednostki¹⁹.

Ustanowiony w przepisach prawa materialnego sprzeciw w ramach instytucji milczącej zgody pełni szereg istotnych ról. Po pierwsze, co najważniejsze, służy on organowi do zapobieżenia ukształtowania się uprawnienia jednostki w ramach instytucji milczącej zgody. Wniesienie sprzeciwu powoduje bowiem, że nie zachodzi stan opisany w hipotezie normy prawnej. W konsekwencji należy uznać, że w takim przypadku nie może dojść do uwolnienia mocy dyspozycji przepisu, a zatem nie może z mocy prawa powstać uprawnienie jednostki polegające na możliwości dokonania przez nią czynności czy zachowania się w sposób określony w zgłoszeniu. Organ jest uprawniony do wniesienia sprzeciwu, jeżeli zamierzone działanie lub zachowanie jednostki narusza prawo lub wartości tym prawem chronione. Po drugie, sprzeciw ten ingeruje bezpośrednio w sytuację prawną jednostki. Nie wywiera on bowiem skutku tylko pośrednio poprzez nieziszczenie się hipotezy normy prawnej, ale w sposób władczy i jednostronny przesądza o uprawnieniach podmiotu administrowanego. W tym sensie można powiedzieć, że organ za pomocą sprzeciwu komunikuje jednostce, że zgłoszona przez nią zamierzona czynność lub zachowanie się jako sprzeczne z prawem lub naruszające wartości tym prawem chronione nie może być wykonywane. Jak już wspomniano, w literaturze wskazuje się, że wniesienie sprzeciwu oznacza ustanowienie konkretnego i indywidualnego zakazu podjęcia określonych czynności lub zachowania się²⁰. Trudno jest tu jednak mówić o zakazie w ścisłym tego słowa znaczeniu. Wniesienie sprzeciwu wskazuje, że zgłoszona czynność lub zachowanie z punktu widzenia prawa nie jest dopuszczalna. Po trzecie, w przypadkach, w których zgłoszeniu podlega czynność prawna już dokonana, wniesienie sprzeciwu powoduje również nieważność takiej czynności

¹⁹ Potwierdza to zresztą ostatnia zmiana Kodeksu postępowania administracyjnego. Artykuł 122a § 2 pkt 2 k.p.a. wskazuje bowiem wyraźnie, że na gruncie normatywnym z instytucją milczącej zgody mamy do czynienia w przypadku, w którym „w terminie miesiąca od dnia doręczenia żądania strony właściwemu organowi administracji publicznej albo innym terminie określonym w przepisie szczególnym organ ten nie wniesie sprzeciwu [podkr. – JP] w drodze decyzji”.

²⁰ M. Dyl, *Środki nadzoru...*, op. cit., s. 239; zob. także R. Blicharz, *Środki reglamentacyjne...*, op. cit., s. 72; M. Laskowska, *Instytucja zgłoszenia...*, op. cit., s. 448.

prawnej²¹. Wtedy też sprzeciw wywiera również, oprócz skutków w sferze administracyjnoprawnej (stwierdzenia nielegalności działania), bezpośrednie skutki w sferze cywilnoprawnej.

Trzecią grupą, dającą się wyodrębnić na gruncie norm prawa administracyjnego, są sprzeciwy będące środkiem nadzoru. Na potrzeby pracy przyjęto wąskie rozumienie tego pojęcia jako kategorii ustrojowej odnoszącej się do relacji w ramach administracji zdecentralizowanej, którego treścią jest możliwość władczej ingerencji organu nadzorującego w działalność organu nadzorowanego, przy czym ingerencja ta może nastąpić tylko wtedy, gdy została wyraźnie przewidziana w przepisach prawa powszechnie obowiązującego i tylko z zastosowaniem środków w prawie tym wskazanych.

Prawodawca przewiduje uprawnienie do wniesienia takiego sprzeciwu dla niektórych organów, które zostały powołane do sprawowania nadzoru nad samorządami zawodowymi. Należy tu wymienić sprzeciwy Ministra Sprawiedliwości wobec wpisu na listę adwokatów, aplikantów adwokackich (art. 69a ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze, tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1184 z późn. zm.), radców prawnych i aplikantów radcowskich (art. 31² ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1870 z późn. zm.), a także sprzeciw Komisji Nadzoru Audytowego wobec wpisu do rejestru biegłych rewidentów oraz wobec wpisu na listę firm audytorskich (art. 17 ust. 7 oraz art. 57 ust. 6 ustawy o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym, Dz. U. z 217 r. poz. 1089)²².

We wspomnianych przypadkach wpływ określonego terminu z jednoczesnym brakiem wniesienia sprzeciwu przez uprawniony organ powoduje, że uchwały wchodzi w życie i wywołują skutki prawne. Wniesienie sprzeciwu powoduje z kolei, że uchwała, wobec której sprzeciw został wniesiony, nie nabiera mocy prawnej. Nie może ona zatem wywołać skutków prawnych. Sprzeciw jest więc tutaj specyficznym środkiem nadzoru, za pomocą którego organ nadzorujący wpływa na kształtowanie składu osobowego określonej korporacji publicznoprawnej – samorządu zawodowego²³. Jest jednak środkiem swoistym – warto podkreślić, że jego przedmiotem jest co do zasady działalność organu nadzorowanego, jednakże bezpośrednio oddziałuje on również na jednostkę spoza aparatu

²¹ Przykładem może być tutaj art. 2 ust. 7 ustawy 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. Przepis ten stanowi, że ostateczna decyzja wyrażająca sprzeciw ministra właściwego do spraw energii wywołuje skutek w postaci nieważności uchwały lub czynności prawnej będącej przedmiotem zgłoszenia od chwili podjęcia uchwały lub dokonania takiej czynności.

²² Za środek nadzorczy w rozprawie uznano również „sprzeciw”, do wniesienia którego uprawniona była Centralna Komisja do Spraw Stopni i Tytułów, na podstawie art. 21a ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1789 z późn. zm.). Sprzeciw ten był wnoszony wobec decyzji rektora uczelni wyższej (dyrektora instytutu naukowego Państwowej Akademii Nauk lub dyrektora instytutu badawczego), na mocy której dana osoba nabywała uprawnienia równoważne uprawnieniom wynikającym z posiadania stopnia doktora habilitowanego. Z uwagi na uchylenie wspomnianej ustawy, kwestie te w pominięto w autoreferacie.

²³ Uwaga ta wymaga pewnego uściślenia, jeśli chodzi o sprzeciw Komisji Nadzoru Audytowego wobec wpisu na listę firm audytorskich. Sam wpis na tę listę nie kształtuje składu korporacji zawodowej. Niemniej wpis na tę listę oznacza nabycie przez zainteresowane podmioty uzyskanie nowych uprawnień w zakresie prowadzonej działalności.

administracji publicznej (co na tle innych środków nadzorczych stanowi sytuację wyjątkową). Wniesienie sprzeciwu uniemożliwia bowiem uzyskanie przez taką osobę określonego statusu prawnego (w tym przypadku w odniesieniu do wykonywania zawodu). Można zatem powiedzieć, że na tle innych środków oddziaływania nadzorczego sprzeciw ma swoistą, podwójną naturę. Wnoszony jest on wobec działalności podmiotów zdecentralizowanych w zakresie kształtowania składu osobowego określonej korporacji, a zatem w tej materii funkcjonuje w relacji organ nadzorowany–organ nadzorujący. Jednocześnie sprzeciw organu nadzoru wywiera określone skutki wobec jednostki. Stąd też sprzeciw w omawianym ujęciu jest środkiem nadzoru, przy czym wywiera on także bezpośrednie skutki w sytuacji prawnej jednostki spoza aparatu administracji publicznej. Swoistość sprzeciwu jako środka nadzoru ujawnia się również w tym, że z woli ustawodawcy przyjmuje on procesową formę decyzji administracyjnej.

Takie rozwiązanie normatywne może nasuwać skojarzenia, że w rzeczywistości mamy tu do czynienia ze schematem działania wpasowującym się w instytucję milczącej zgody. Taka asocjacja jest jednak nieuprawniona i to z kilku względów. Po pierwsze, w omawianych przypadkach organ uprawniony do wniesienia sprzeciwu nie działa na skutek zgłoszenia zainteresowanej jednostki. Impulsem do podjęcia działań przez organy nadzoru jest bowiem doręczenie organowi nadzorującemu (stanowiące obowiązek prawny) przez organy nadzorowane uchwał o wpisie na listę lub do rejestru. Po drugie, przedmiotem sprzeciwu nie jest tu zgłoszenie kandydata. Organ nadzorczy ocenia bowiem legalność uchwały podjętej przez organ nadzorowany, a w przypadku stwierdzenia jej niezgodności z prawem wnosi sprzeciw. Przedmiotem sprzeciwu nie jest tu więc zgłoszenie jednostki, ale rozstrzygnięcie organu administracji publicznej.

Ostatnią wyodrębnioną grupę sprzeciwów tworzą przypadki, w których ustawodawca kategorią taką określa treść współdziałania organów administracji publicznej.

Samo „współdziałanie organów administracji” może oznaczać różne sytuacje. Można mówić tu o współdziałaniu pomiędzy administracją a podmiotami spoza aparatu administracyjnego państwa (np. współdziałanie z organizacjami społecznymi). Można mówić także o współdziałaniu pomiędzy organami administracyjnymi, tzn. o sytuacji, w której relacja współdziałania występuje tylko pomiędzy organami administracji publicznej. W takich sytuacjach współdziałanie może dotyczyć zarówno bieżącej, operatywnej działalności administracyjnej²⁴, jak również współdziałania przy wydawaniu aktów o charakterze władczym (np. wydawanie aktów normatywnych czy też aktów administracyjnych). Analiza stanu normatywnego prowadzi do wniosku, że ustawodawca posługuje się kategorią pojęciową sprzeciwu na określenie treści współdziałania organów przy wydawaniu indywidualnych aktów administracyjnych. Przykładem może być tutaj art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 2278). Zgodnie z tym przepisem, zezwolenie na nabycie nieruchomości przez cudzoziemca wydawane

²⁴ S. Biernat, *Działania wspólne...*, *op. cit.*, s. 80-82.

jest „w drodze decyzji administracyjnej, przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, jeżeli sprzeciwu nie wniesienie Minister Obrony Narodowej, a w przypadku nieruchomości rolnych, jeżeli sprzeciwu również nie wniesie minister właściwy do spraw rozwoju wsi”²⁵.

Przedmiotem sprzeciwu występującego w ramach współdziałania jest projekt rozstrzygnięcia opracowany przez organ prowadzący postępowanie. Wniesienie sprzeciwu przez organ współdziałający oznacza wyrażenie dezaprobaty wobec takiego projektu, a w konsekwencji organ prowadzący postępowanie nie może wydać decyzji o zaproponowanej treści. Analiza przepisów w tej materii prowadzi także do wniosku, że wniesiony sprzeciw ma charakter wiążący dla organu prowadzącego postępowanie.

Rozważając problematykę sprzeciwu jako treści współdziałania organów, trzeba zauważyć, że ustawodawca określając treść współdziałania posługuje się tą kategorią niezmiernie rzadko. Zdecydowanie częściej na gruncie przepisów prawa administracyjnego można spotkać się z obowiązkiem uzyskania opinii, koniecznością uzgodnienia czy też uzyskaniem zgody. Na tym tle konstrukcja sprzeciwu jest najbardziej zbliżona do konstrukcji obowiązku uzyskania zgody organu współdziałającego. Opinia stanowi bowiem (w klasycznym, doktrynalnym ujęciu) treść współdziałania o charakterze niewiążącym. Mające charakter wiążący uzgodnienie polega z kolei na wskazaniu przez organ współdziałający określonych treści, które organ prowadzący postępowanie główne powinien ująć w treści wydawanego aktu. Jeżeli zaś przepis przewiduje obowiązek uzyskania zgody organu współdziałającego, zgoda taka stanowi niezbędny warunek, którego spełnienie umożliwia wydanie przez organ prowadzący postępowanie rozstrzygnięcia o określonej treści. Posiadając kompetencję do wydania zgody, organ współdziałający nie ma wpływu na treść samego rozstrzygnięcia organu, a jedynie może zaproponowany projekt rozstrzygnięcia zaakceptować lub nie. Podobnie rzecz ma się ze sprzeciwem, przy czym jego wniesienie stanowi (odwrotnie niż w przypadku zgody) warunek negatywny, którego ziszczenie się powoduje, że organ prowadzący postępowanie główne nie może rozstrzygnąć sprawy w określony sposób. Sprzeciw jest tu pewnym kategorycznym oświadczeniem organu współdziałającego, stanowiącym, że rozstrzygnięcie o określonej treści nie może zostać wydane.

Przedstawiona typologia występujących na gruncie prawa administracyjnego sprzeciwów nie jest wyczerpująca. Należy tu zauważyć, że w normach tej gałęzi prawa daje się odnaleźć również inne pojedyncze „sprzeciwy”, które posiadają swoiste, charakterystyczne cechy. Można wskazać tu na

²⁵ W pracy omówiono także sprzeciw z art. 20e ust. 3 z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1049), który stanowił, że rozpatrując wniosek o zwolnienie zamrożenia wartości majątkowych, Generalny Inspektor Informacji Finansowej może rozstrzygnąć o całkowitym lub częściowym zwolnieniu takich wartości majątkowych, o ile minister właściwy do spraw zagranicznych nie wniesie sprzeciwu. Na dzień prezentowania rozprawy doktorskiej, ustawa ta już nie obowiązywała.

sprzeciw wobec projektu aktu administracyjnego²⁶ (co nie pozwalało zaliczyć ich do grupy środków prawnych), czy sprzeciw jednostki spoza aparatu administracyjnego wobec wniosku procesowego innej jednostki²⁷. Nie mogą one zostać przyporządkowane do żadnej z wyżej omówionych grup. Jednocześnie nie daje się w ich cechach odnaleźć wspólnego mianownika, w oparciu o który dałoby się utworzyć w ramach typologii „sprzeciwów” odrębną ich grupę.

Czy w świetle powyższych ustaleń można na gruncie prawa administracyjnego mówić o sprzeciwie jako instytucji prawnej? Biorąc pod uwagę przyjęte w pracy rozumienie tego pojęcia, odpowiedź powinna być tutaj negatywna. Występujące na gruncie prawa administracyjnego sprzeciwy są bowiem niejednorodne. Ustawodawca przypisuje im także zróżnicowaną rolę. Nie sposób więc mówić o instytucji prawnej sprzeciwu, jeśli na gruncie norm prawa administracyjnego nazwą taką ustawodawca oznacza przysługujący jednostce środek prawny, mający na celu zaczepienie działań administracji, swoiste działanie podmiotu administrującego, mające na celu zakwestionowanie zamierzonych zachowań (czynności) jednostek spoza aparatu administracyjnego, niedopuszczenie do działań niezgodnych z prawem przez organy nadzorowane, czy wreszcie niedopuszczenie przez organ współdziałający do wydania decyzji administracyjnej. Wobec tego, należy dojść do wniosku, że w prawie administracyjnym nie ma jednego „sprzeciwu”, ale można mówić tu raczej o wielu różnych „sprzeciwach”. Płynące z przeprowadzonych badań wnioski nie uprawniają więc do stwierdzenia, że na gruncie prawa administracyjnego możemy mówić o instytucji prawnej sprzeciwu w ujęciu teoretycznoprawnym. Gdyby kwalifikować omawiany „sprzeciw” do kategorii, którymi posługuje się teoria prawa, to można jedynie stwierdzić, że jedna z grup sprzeciwów (tj. sprzeciw w ramach instytucji milczącej zgody) mogłaby zostać zaliczona do kategorii konstrukcji prawnej. Jak już była o tym mowa, pojęcie to w teorii prawa odnoszone jest do pewnych rozwiązań normatywnych, tworzących „instytucję prawną”.

Można jednak spojrzeć na „instytucję prawną” z innej perspektywy, odchodząc od pojęć wypracowanych w teorii prawa, przyjmując bardziej „potoczne” rozumienie tego sformułowania. Takie rozumienie „instytucji prawnej” może być odnoszone do pewnego zbioru charakterystycznych (swoistych), powtarzających się w ramach norm prawa rozwiązań, co czyni tę kategorię znacznie pojemniejszą w porównaniu z ramami nałożonymi przez teorię.

W takim przypadku uprawnione byłoby stwierdzenie, że na gruncie prawa administracyjnego sprzeciw stanowi taką instytucję prawną. Istotne jest jednak zastrzeżenie, że takie sformułowanie można odnieść tylko do części wyodrębnionych grup sprzeciwów. Mianowicie chodzi tu o sprzeciw w ramach instytucji milczącej zgody, sprzeciw jako środek nadzoru oraz sprzeciw będący treścią współdziałania.

²⁶ Sprzeciw członka składu orzekającego wojskowej komisji lekarskiej wobec projektu orzeczenia wojskowej komisji lekarskiej – art. 5 ust. 1b ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 173 z późn. zm.).

²⁷ Np. sprzeciw strony postępowania wobec wniosku innej strony o zawieszenie postępowania administracyjnego z art. 98 § 2 k.p.a.

Sprzeciwu te, pomijając ich zróżnicowane funkcje, mają jednak szereg cech wspólnych. Po pierwsze, uprawnienie do ich wniesienia przysługuje organom administracji publicznej. Po drugie, stanowią przejaw oświadczenia woli organu administracji publicznej o władczym charakterze, za pomocą którego organy administracji wpływają na sytuację prawną innych podmiotów. Po trzecie, wniesienie przez organ sprzeciwu zawsze uniemożliwia dokonanie określonych czynności czy podjęcia działań. Po czwarte, we wszystkich tych przypadkach ustawodawca, co do zasady, nie przewiduje dla organów administracji publicznej kompetencji do wyrażenia pozytywnego stanowiska w danej sprawie. Po piąte, wniesienie takiego sprzeciwu zawsze obwarowane jest terminem materialnym i wreszcie, po szóste, nieskorzystanie przez organ z kompetencji do wniesienia sprzeciwu wywołuje określone prawem skutki materialne. Brak sprzeciwu oznacza, w przypadku milczącej zgody, ukształtowanie się uprawnień podmiotów administrowanych, w przypadku relacji nadzorczej prowadzi do nabycia przez akt organu nadzorowanego mocy prawnej, natomiast w przypadku współdziałania organów aktualizuje się możliwość wydania rozstrzygnięcia o określonej treści.

W tych przypadkach, ustanawiając dla danego organu kompetencję do wniesienia sprzeciwu, przy braku kompetencji do wydania aktu o pozytywnej dla adresata treści, wydaje się, że ustawodawca wymusza na takim organie fundamentalną zmianę w podejściu do sposobu wykonywania administracji. Zmienia się tu filozofia podejścia do kształtowania sytuacji prawnej innego podmiotu (zwłaszcza jednostki, a także organów administracji zdecentralizowanej). Zmiana taka uwzględnia podmiotowość adresata i jego interesy prawne. Podmiot administrujący jest tu bowiem niejako zmuszony, aby już na wstępie rozpoznawania danej sprawy przyjąć postawę aprobującą. Podejście takie widoczne jest przede wszystkim tam, gdzie ustawodawca wprowadza do rozwiązań normatywnych instytucję milczącej zgody, chociaż daje się je dostrzec także w innych przypadkach, w których organ administracji publicznej jest uprawniony do wniesienia sprzeciwu. Zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami prawnymi, jednostka (w ramach instytucji milczącej zgody) czy organ nadzorowany są uprawnione do podjęcia określonych czynności czy do określonego zachowania się, jeżeli w określonym terminie podmiot administrujący nie zareaguje negatywnie. Innymi słowy, brak takiej wyraźnej krytycznej reakcji podmiotu administrującego z perspektywy jednostki oznacza pozytywny skutek dla innego podmiotu. W każdym bowiem przypadku, bezskuteczny upływ terminu do wniesienia przez organ sprzeciwu oznacza aktualizację uprawnień innych podmiotów. Co więcej, uprawnienia te powstają w zasadzie z mocy prawa – nie jest tu potrzebna żadna konkretyzacja norm prawnych. Takie rozwiązania z pewnością powodują przyspieszenie rozpatrywania przez organy poszczególnych kwestii i w moim odczuciu (zwłaszcza w odniesieniu do instytucji milczącej zgody) mogą ograniczyć także pewne negatywne postrzeganie administracji przez podmioty administrowane. Powstaje tu bowiem wrażenie, że działania administracji są o wiele mniej dolegliwe, zwłaszcza w porównaniu z sytuacją, w której przepis wymaga wyraźnego aktywnego działania organów prowadzącego do konkretyzacji norm prawnych (np. przy wydawaniu pozwolenia administracyjnego, zatwierdzenia rozstrzygnięć w ramach nadzoru czy wyrażenia zgody w ramach współdziałania).

Przy tego rodzaju rozwiązaniach normatywnych sprzeciw odgrywa zasadniczą rolę. Jest to bowiem w zasadzie jedyny instrument przysługujący podmiotowi administrującemu, który uniemożliwia ukształtowanie się uprawnień z mocy prawa. Poprzez wniesienie sprzeciwu władza może wyrazić negatywne stanowisko wobec zamiarów jednostki (w ramach instytucji milczącej zgody), wobec działań organu nadzorowanego czy też wobec projektu rozstrzygnięcia organu w ramach współdziałania. Sprzeciw stanowi tu więc swoisty bezpiecznik, za pomocą którego władza może zakwestionować zamierzone czy dokonane już działania jednostki, które mogą być niezgodne z prawem czy mogą naruszać określone dobra (interesy) chronione prawem. Za pomocą sprzeciwu (przez jego wniesienie) organ nadzorujący może zakwestionować legalność rozstrzygnięcia organu samorządu zawodowego w sprawie dopuszczenia do korporacji zawodowej określonych osób. W tym wymiarze organ chroni przecież interes publiczny, zapewniając, że określone zawody zaufania publicznego będą wykonywać tylko takie osoby, które rzeczywiście dają rękojmię prawidłowego wykonywania tych zawodów.

W takim właśnie wymiarze można na gruncie prawa administracyjnego mówić o instytucji prawnej sprzeciwu (w potocznym ujęciu) jako o instytucji chroniącej praworządność, interes publiczny czy interesy indywidualne przed nielegalnym czy naruszającym chronione prawem wartości działaniem innych jednostek. Sprzeciw w pewnym sensie przerywa tu bieg terminu, którego upływ jest niezbędnym do ukształtowania się uprawnień z mocy prawa.