SPRZECIW W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM

Jacek Piecha

Wolters Kluwer

SPRZECIW W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM

Jacek Piecha

Wolters Kluwer

WARSZAWA 2021

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 ISBN PDF-a: 978-83-8223-849-5
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

Patrycji

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 sądowoadministracyjnym 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 – bezczynność 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 reprywatyzacyjnej	–	ustawa z 9.03.2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnych 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

Inne

NSA	–	Naczelny Sąd Administracyjny
SN	–	Sąd Najwyższy
WSA	–	wojewódzki sąd administracyjny

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), przechodzono 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 umieszczaniu 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 wykonalne[1]. 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 kryteria[3].

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. Wszołek, *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 ustrojowe[5]. 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 sądowoadministracyjne. Niektórzy autorzy pomijają problematykę tych norm przy omawianiu kwestii prawa administracyjnego[6], natomiast inni wprost sprzeciwiają się uznawaniu procedury sądowoadministracyjnej za część prawa administracyjnego, przyjmując, że jest to odrębna gałąź prawa[7]. 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 administracyjnymi[8]. 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 administracyjnymi[9]. 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 sprzeciwów, 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 cywilnego[10] czy też w przepisach art. 93a i 506 ustawy z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego[11].

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, pożądane 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. Ziembiński, 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 wyinterpretowywanych z przepisów norm oraz wstępującej współzależności prakseologicznej wyznaczanych przez te nomy zachowań[12]. Jeśli chodzi zaś o pojęcie konstrukcji prawnej, to należy zwrócić uwagę, że jest to pojęcie jeszcze bardziej elastyczne niż instytucja prawna. Z. Ziembiński 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 instytucję[13]. Wspomniana „elastyczność" tego pojęcia pozwala

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

[13] Z. Ziembiński, *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 potrzeby[14]. 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 społeczności[2]. 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 odbiorcę[3]. W różnych nurtach filozoficznych językowi przypisywano istotną rolę. Warto wspomnieć tutaj chociażby o współtwórcy tzw. zwrotu językowego w filozofii, a więc L. Wittgensteinie[4], którego wczesne poglądy o języku jako zwierciadle rzeczywistości (język jako struktura kształtuje się

---

[1] J. Wróblewski [w:] K. Opałek, 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 rzeczywistości[5]. Można też zauważyć, że w opozycji do rozumienia języka jako „zwierciadła rzeczywistości" pojawił się także pogląd o kreacyjnej funkcji języka. W tym ujęciu rolą 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. Austin[7]. 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 rzeczywistość[8]. O kwestiach dotyczących relacji języka naturalnego do języka prawnego i prawniczego (tj. języka dyskursu prawego) 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 naturalnego[9].

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 jakiejkolwiek 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 nonkonformistyczną[13]. 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 wartościowe[14]. 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 dezaprobata, 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 podając"[16]). Sokrates sprzeciwiał się (wyrażał 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 uwidocznił 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 filozoficznej[18], chociaż można odnaleźć również prace podejmujące ten temat z perspektywy nauki o państwie czy też teorii i filozofii prawa[19]. 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.

tej osoby, która się poleceniu sprzeciwia, nieposłuszeństwo wobec nich jest logiczne niemożliwe"[20]. Jednakże ta forma sprzeciwu polega nie tylko na zamanifestowaniu swojej dezaprobaty wobec pewnych zdarzeń, ale wymaga również naruszenia istniejącego porządku prawnego – złamania ustanowionych przez prawo zakazów czy też nakazów. Jak zauważa się w literaturze, pierwszą istotną cechą nieposłuszeństwa obywatelskiego jest wyrażenie sprzeciwu poprzez postępowanie niezgodne z prawem lub decyzją władzy państwowej[21]. Patrząc na obywatelskie nieposłuszeństwo z perspektywy prawa, można przyjąć, że „jest to szczególny sposób naruszania prawa. Nie polega ono na ukrywaniu zachowań niezgodnych z prawem, ale na publicznym ich manifestowaniu. Obywatel ma na celu wyrażenie sprzeciwu wobec działań władz publicznych, które ocenia negatywnie lub sprzeciwu wobec treści norm, które uznaje za niesłuszne"[22]. Można tu zauważyć, że zjawisko to stanowi pewną formę wyrażenia swojej negatywnej oceny (sprzeciwu w znaczeniu języka naturalnego), dezaprobaty wobec działania władzy czy też wobec samego prawa uznawanego za niesprawiedliwe czy też niesłuszne.

Warto jednak zaznaczyć, że samo słownikowe ujęcie sprzeciwu nie obejmuje swoim zakresem pewnych możliwych konsekwencji samego „sprzeciwienia się" rozumianego jako wyrażenia dezaprobaty. Samo „sprzeciwienie się czemuś" nie musi bowiem oznaczać, że po stronie adresata sprzeciwu (odbiorcy komunikatu) powstają jakieś szczególne obowiązki. Innymi słowy, posłużenie się tym pojęciem nie musi być nakierowane na osiągnięcie jakiegoś konkretnego skutku. Oczywiście kwestia ta jest zależna od kontekstu, w którym ktoś taki sprzeciw formułuje. Przykładowo stwierdzenie „nadawanie dzieciom anglojęzycznych, spolszczonych imion budzi mój sprzeciw" nie jest nakierowane na wywołanie określonego skutku. Taki sprzeciw stanowi przede wszystkim wyrażenie negatywnej oceny (dezaprobaty) o takim czy innym zjawisku. Z drugiej zaś strony można wyobrazić sobie inny kontekst zastosowania

[20] A. Szutta, *Obywatelskie*..., s. 43.

[21] M. Rutkowski, *Nieposłuszeństwo*..., s. 70. Szczegółowe rozważania na ten temat zob. też M. Kaczmarczyk, *Nieposłuszeństwo*..., s. 15 i n.

[22] T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2016, s. 187.

„sprzeciwu" w życiu codziennym. Możliwe jest bowiem użycie słowa sprzeciw wobec innego podmiotu w taki sposób, że z kontekstu wynika, iż za jego pomocą nadawca wiadomości chce wywrzeć określony skutek. Przykładowo wyrażenie sprzeciwu wobec znajomej osoby, która bez pytania pożycza czyjąś rzecz poprzez wypowiedź „sprzeciwiam się takiemu zachowaniu", ma na celu wywarcie skutku w postaci zabronienia adresatowi takich praktyk czy inaczej – żądania zaprzestania przez adresata sprzeciwu tego rodzaju czynności.

Można na tym tle porównać „sprzeciw" ze słowem „zakaz". Zgodnie ze słownikowym brzmieniem „zakaz" oznacza „zarządzenie, rozkaz, polecenie zabraniające czegoś"[23]. Z kolei zabraniać to „nie pozwolić komuś na coś; nie dać komuś zrobić czegoś, zakazać komuś czegoś"[24]. Już na pierwszy rzut oka zauważalna jest różnica w pomiędzy „sprzeciwianiem się" i „zabranianiem" („zakazywaniem"). To pierwsze nie ustanawia po stronie adresata żadnego obowiązku dokonania określonych czynności czy też powstrzymania się od ich dokonania. Sformułowanie zaś „zabraniać" rodzi po stronie adresata komunikatu pewien obowiązek powstrzymania się od czegoś. Można tutaj podać przykład rodzica, który wyraża swój stosunek do wyboru kierunku studiów przez jego pełnoletnie już dziecko. Rodzic taki, wyrażając sprzeciw, wyraża w zasadzie dezaprobatę dla tego wyboru, wyraża swoje niezadowolenie, protestuje. Jednak gdyby rodzic taki stwierdził, że oto zakazuje dziecku takiego działania, to użycie słowa „zakaz" może rodzić pewien obowiązek po stronie adresata. W tej drugiej sytuacji z czysto prawnego punktu widzenia to „dziecko", będąc już pełnoletnie z punktu widzenia prawa, samo dokonuje swoich wyborów życiowych i sformułowanie przez rodzica „zakazu", co wydaje się oczywiste, nie rodzi po stronie dziecka obowiązku jego przestrzegania. Nie oznacza to bynajmniej, że tak sformułowany zakaz nie będzie wywoływał określonych konsekwencji po stronie jego adresata w sferach innych niż prawne. Na gruncie językowym słowa te („sprzeciw" i „zakaz"), chociaż mogą posiadać pewne cechy wspólne w zależności kontekstu, w jakim są one formułowane, nie są jednak tożsame.

---

[23] *Słownik...*, t. 2, red. M. Szymczak, s. 853.
[24] *Słownik...*, t. 2, red. M. Szymczak, s. 828.

Na gruncie języka naturalnego można wyróżnić słowa o treści podobnej do sprzeciwu. Warto w szczególności zwrócić uwagę na takie określenia jak „protest", „weto", „opozycja". W potocznym użyciu przywołane wyrazy mogą być uznawane za synonimy[25], chociaż kwestia ta nie jest tak oczywista. Mianowicie za słownikiem „opozycja" oznacza „przeciwstawienie się komuś lub czemuś; przeciwdziałanie, opór, protest"[26]. W tym wypadku zestawienie „sprzeciwu" z „opozycją" prowadzi do wniosku, że pod względem treści rzeczywiście są one do siebie niezmiernie zbliżone (chociaż prawdopodobnie w potocznym użyciu słowa „opozycja" pierwsze skojarzenie będzie odnosiło się do sfery politycznej i oznaczało grupę parlamentarzystów przeciwnych rządowi[27]).

Podobnie ma się rzecz ze słowem „protest". W języku polskim oznacza ono bowiem „ostre wystąpienie przeciw jakiemuś działaniu uważanemu za niesłuszne, przeciwstawienie się, sprzeciw"[28]. W tym wypadku na pierwszy plan wybija się dodatkowe nacechowanie (w porównaniu do „sprzeciwu") wyrażanego negatywnego stanowiska. Językowe znaczenie „protestu" podkreśla bowiem, że jest to nie tylko samo przeciwstawianie się, ale jest ono znacznie bardziej nasilone pod względem emocjonalnym (przez użycie epitetu „ostry" w rozumieniu wyraźny, silny, mocny).

W końcu do grupy synonimów sprzeciwu można zaliczyć także pochodzące z języka łacińskiego słowo „weto" (*veto*), w dosłownym tłumaczeniu oznacza „protest" lub „sprzeciw". Natomiast jego spolszczona wersja zgodnie ze słownikiem oznacza „formalny sprzeciw członka jakiegoś zgromadzenia podejmującego decyzję, powodujący niedopuszczenie do przyjęcia tej decyzji; sprzeciw przedstawiciela państwowej władzy wykonawczej wobec uchwały przyjętej przez ciało ustawodawcze powodujący ponowne jej rozpatrywanie przez ten parlament; czyjś wyrażony publicznie protest wobec niepokojących zjawisk społecznych,

---

[25] Por. G. Dąbkowski, M. Marcjanik, *Słownik synonimów i antonimów*, Poznań 2017, s. 256, 330, 377.

[26] *Wielki słownik języka polskiego PWN*, t. 3, red. S. Dubisz, Warszawa 2018, s. 263.

[27] W zasadzie w takim znaczeniu słowo „opozycja" jest obecnie kategorią języka prawnego – por. ustawa z 20.03.2015 r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 319).

[28] *Wielki słownik...*, t. 3, red. S. Dubisz, s. 962.

politycznych, moralna niezgoda na coś"[29]. Podobnie jak w przypadku protestu, weto również posiada nieco odmienny od samego sprzeciwu charakter. Oznacza ono co prawda sprzeciw, przy czym sprzeciw ten wyróżnia się na gruncie języka naturalnego cechą formalną. Weto łączone jest bowiem z wyrażeniem sprzeciwu w określonej konwencji, która nadaje mu konkretne znaczenie i skutki. Już sam słownik języka polskiego wskazuje takie skutki w przedstawionej definicji – jest to niedopuszczenie do przyjęcia jakiejś decyzji.

Przeprowadzona pobieżna analiza pozwala przyjąć, że w języku naturalnym przywołane słowa „sprzeciw", „protest", „weto" czy „opozycja" są niezmiernie podobne, chociaż ich znaczenie nie jest identyczne. Można stwierdzić, że są to synonimy semantyczne, czyli takie, które w swojej istocie są tożsame, przy czym w poszczególnych odmianach wyeksponowane zostają poszczególne akcenty (odcienie). Interesujący w tym przypadku może okazać się fakt, że w zasadzie wszystkie te pojęcia były, a niektóre są obecnie kategoriami normatywnymi, występowały (lub występują) w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, o czym mowa będzie w dalszej części pracy. W tym miejscu można jednak zauważyć, że na gruncie językowym „sprzeciw" posiada szereg określeń synonimicznych, to jednak przedstawione znaczenia tych synonimów są dodatkowo nacechowane pewnymi wyróżnikami. Powstaje tu pytanie o to, czy kwestia ta jest dostrzegana przez ustawodawcę w posługiwaniu się danym określeniem (tu: „sprzeciwem") przy formułowaniu przepisów. Kwestie takie w odniesieniu właśnie do „sprzeciwu" będą (między innymi) omawiane w niniejszej pracy.

1.2. „Sprzeciw" w języku dyskursu prawniczego

Zawarty w tytule rozprawy „sprzeciw" jest również pewną kategorią obecną w dyskursie prawniczym, tzn. w dyskursie, w którym prawo jest formułowane lub w którym mówi się o prawie[30]. W tych miejscach, w których będę posługiwał się sformułowaniem „język dyskursu praw-

[29] *Wielki słownik języka polskiego PWN*, t. 5, red. S. Dubisz, Warszawa 2018, s. 223–224.
[30] J. Wróblewski [w:] K. Opałek, J. Wróblewski, *Prawo*..., s. 149.

niczego", będę miał na myśli łącznie język prawny i język prawniczy. W literaturze w zasadzie zgodnie przyjmuje się, że język prawny to język, w którym formułuje się prawo (tekst prawny), podczas gdy język prawniczy to język, w którym formułowane są wypowiedzi o prawie obowiązującym[31]. Przytoczone stwierdzenie oddzielające język prawny od prawniczego jest jednak określeniem nie zawsze precyzyjnym. Przykładowo można tutaj wskazać na problematykę kwalifikacji języka, w którym formułowane są orzeczenia, czyli akty stosowania prawa. Zdaniem J. Wróblewskiego wyrażenia tego rodzaju aktów są językiem prawniczym[32]. W przekonaniu T. Gizberta-Studnickiego mamy tutaj do czynienia z językiem prawnym[33]. Objaśnienie tej kwestii znacznie wykracza jednak poza ramy niniejszej pracy, stąd też przyjęte przeze mnie rozumienie „dyskursu prawniczego", w którym zawierać się będą obydwa omówione powyżej pojęcia.

Przyjmując jednak, że język prawniczy jest językiem służącym do formułowania wypowiedzi o prawie[34], można w tym miejscu zauważyć, iż „sprzeciw" może być również kategorią tego języka. Można wyobrazić sobie tutaj różne sposoby zastosowania tego sformułowania w kontekście wypowiedzi o obowiązującym prawie. Przykładowo można przedstawić tu wypowiedź stwierdzającą, że: „Jeżeli ktoś nie zda egzaminu ze znajomości przepisów dotyczących posiadania i używania danej broni oraz z umiejętności posługiwania się tą bronią, zgodnie z prawem, organ Policji sprzeciwia się wydaniu pozwolenia na broń". Wypowiedź taka dotyczy przepisu art. 17 ust. 3 ustawy z 21.05.1999 r. o broni i amunicji[35], przy

---

[31] Por. R. Sarkowicz [w:] R. Sarkowicz, J. Stelmach, *Teoria*..., s. 50; S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005, s. 62; B. Wróblewski, *Język prawny i prawniczy*, Kraków 1948, s. 51–57 oraz 136 i n.

[32] J. Wróblewski [w:] K. Opałek, J. Wróblewski, *Prawo*..., s. 149.

[33] Por. T. Gizbert-Studnicki, *Język prawny a język prawniczy*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace prawnicze" 1972/55, s. 230.

[34] J. Wróblewski dokonuje dalszych podziałów języka prawniczego na język prawniczy praktyki oraz język prawniczy potoczny (por. J. Wróblewski [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 334–335) czy też bardziej złożony podział na język prawniczy orzecznictwa, język prawniczy prawoznawstwa oraz język prawniczy potoczny (por. J. Wróblewski [w:] K. Opałek, J. Wróblewski, *Prawo*..., s. 153–156).

[35] Dz.U. z 2020 r. poz. 955.

czym przez użyte sformułowanie „sprzeciw" w rzeczywistości odnosi się do obowiązku organu polegającego na wydaniu aktu odmawiającego wydania konkretnej osobie pozwolenia na broń. Z tego punktu widzenia można więc wyobrazić sobie próbę przypisania nazwie „sprzeciw" desygnatów, których zasadniczą, wspólną cechą jest wyrażenie przez dany podmiot na podstawie przepisów prawa szeroko rozumianej dezaprobaty wobec określonych zjawisk, czynności czy działań. Takie rozumienie pojęcia sprzeciwu nie jest przedmiotem rozważań w obrębie niniejszego opracowania.

Interesujące z mojej perspektywy jest spostrzeżenie, że „sprzeciw" jest sformułowaniem stosowanym przez ustawodawcę w różnorakich aktach prawnych, co więcej – należących do różnych gałęzi (działów) prawa[36]. To posługiwanie się przez prawodawcę sformułowaniem „sprzeciw" staje się coraz częstsze. Występuje ono w kilkudziesięciu obowiązujących ustawach, podczas gdy na początku lat 90. XX w. pojęcie to występowało jedynie w kilku aktach prawnych[37]. Biorąc pod uwagę aktywność i tendencje ustawodawcy, można odnieść wrażenie, że „sprzeciwów" tych ustawy będą zawierały coraz więcej. Wystarczy tylko zauważyć, że w okresie ostatnich 2 lat ustawodawca posłużył się pojęciem sprzeciwu w ramach nowelizacji obowiązujących ustaw (przykładowo ustawa z 31.01.2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy[38], na mocy której do ustawy nowelizowanej[39] został do art. 161 dodany § 6, stanowiący, że: „Członek Komisji Wyborczej może złożyć sprzeciw wobec podjęcia uchwały w trybie obiegowym w terminie wyznaczonym do podjęcia uchwały") czy też w ramach tworzenia zupełnie nowych regulacji (przykładowo można wymienić tu chociażby art. 53 ustawy z 16.10.2019 r. o rozstrzyganiu sporów dotyczących podwójnego opodatkowania oraz zawieraniu uprzednich porozumień cenowych[40], art. 7

---

[36] Na temat pojęcia gałęzi prawa zob. np. Z. Ziembiński, *Szkice z metodologii...*, s. 109 i n.

[37] Np. w ustawie z 26.05.1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz.U. z 2020 r. poz. 1651); w ustawie z 6.07.1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 75).

[38] Dz.U. poz. 273.

[39] Ustawa z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1319).

[40] Dz.U. poz. 2200.

ustawy z 12.04.2019 r. o opiece zdrowotnej nad uczniami[41] lub art. 91 ustawy z 22.03.2018 r. o komornikach sądowych[42]).

W tym sensie „sprzeciw", stając się elementem języka prawnego, jest pewną kategorią normatywną. Z tego faktu wynikają zaś dalsze konsekwencje. Jak wskazuje się w literaturze, język prawny jest językiem sztucznym, ale niewątpliwie tworzonym w oparciu o zasoby języka naturalnego (elementy języka naturalnego przeważają zresztą w języku prawnym)[43]. Należy jednak wziąć pod uwagę, że język prawny, będąc w istocie językiem sztucznym, „rządzi się" pewnymi swoistymi prawidłowościami, co odróżnia go od języka naturalnego. Różnice te sprowadzają się w dużej mierze do stosowania w języku prawnym swoistego zasobu słów oraz do różnic semantycznych pomiędzy tymi językami[44]. Oznacza to, że po pierwsze język prawny posługuje się słowami, które nie występują powszechnie w języku naturalnym (np. powództwo), a po drugie w języku prawnym istnieją wyrażenia tożsame z wyrażeniami języka naturalnego, przy czym w języku prawnym przypisuje im się odmienne znaczenie[45]. Można zatem przynajmniej hipotetycznie uznać, że normatywna kategoria „sprzeciwu" posiada na gruncie obowiązującego prawa pewną właściwą sobie treść.

Przyjęcie powyższego wydaje się oczywistego założenia powoduje jednak konieczność prowadzenia dalszych dociekań. Nie można bowiem nie zauważyć, że w ramach tekstów prawnych ustawodawca posługuje się również z punktu widzenia języka naturalnego zwrotami bliskoznacznymi czy też synonimicznymi. Przykładowo można wskazać na sytuacje, w których ustawodawca używa zwrotu „organ administracji publicznej odmawia wydania pozwolenia". Na pierwszy rzut oka wydaje się, że

---

[41] Dz.U. poz. 1078.

[42] Dz.U. z 2020 r. poz. 121 ze zm.

[43] T. Gizbert-Studnicki, *Czy istnieje język prawny?*, PiP 1979/3, s. 50.

[44] J. Wróblewski [w:] K. Opałek, J. Wróblewski, *Prawo*..., s. 149–150; W. Lang, *Obowiązywanie prawa*, Warszawa 1962, s. 81 i n.

[45] T. Gizbert-Studnicki, *Język prawny*..., s. 223 i n. Przychodzi jednak od razu zauważyć, że dokonując wykładni językowej treści przepisu, należy stosować domniemanie języka potocznego. Szerzej na ten temat zob. M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady – reguły – wskazówki*, Warszawa 2017, s. 128 i n.

tego rodzaju sformułowanie nie różni się znacząco od wyrażenia „organ zgłasza/wyraża sprzeciw". Podobne spostrzeżenia można poczynić przy stosowaniu przez prawodawcę takich zwrotów jak „protest"[46] czy „weto"[47]. W języku innym niż język dyskursu prawniczego zastosowanie pojęć, takich jak „sprzeciw", „protest", „weto", czy wyrażenia „odmowa pozwolenia" będzie oznaczało w praktyce to samo – wyrazy te można uznać bowiem za synonimiczne i w języku potocznym można stosować je zamiennie.

Inaczej zaś będzie przedstawiało się (czy też teoretycznie powinno przedstawiać się) znaczenie tych określeń na gruncie języka dyskursu prawniczego. Twierdzenie takie można wywieść chociażby z podstawowych dyrektyw tworzenia prawa. Zgodnie bowiem z treścią § 10 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej"[48]: „Do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami"[49]. Zasada ta jest jedną z podstawowych dyrektyw tworzenia prawa i oparta jest na założeniu racjonalności językowej

---

[46] Np. art. 95i ustawy z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1398 ze zm.), art. 17 ustawy z 2.12.2009 r. o izbach lekarskich (Dz.U. z 2019 r. poz. 965 ze zm.), art. 2 pkt 14 ustawy z 18.01.2001 r. o wyścigach konnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1354).

[47] Wbrew pozorom kategoria „weta" nie jest tylko kategorią języka prawniczego służącą do opisu konstytucyjnego uprawnienia Prezydenta RP polegającego na możliwości przekazania Sejmowi ustawy do ponownego rozpatrzenia (art. 122 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Zdarza się bowiem, że ustawodawca posługuje się (czy posługiwał) tym terminem w tekście prawnym – zob. przepis art. 28 ust. 3 ustawy z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2019 r. poz. 1295 ze zm.). Przywołany przepis brzmiał następująco: „W przypadku regionalnych programów operacyjnych nadzór nad wyłonieniem projektów zapisanych w ust. 1 pkt 3 sprawuje właściwy miejscowo wojewoda, który ma **prawo weta** [podkr. J.P.] w przypadku stwierdzenia udokumentowanych nieprawidłowości przy wyłanianiu projektów, co skutkuje wstrzymaniem procedury oraz zwołaniem kolejnego posiedzenia komisji konkursowej. W każdym posiedzeniu komisji konkursowej ma prawo uczestniczyć w roli obserwatora przedstawiciel wojewody". Brzmienie tego przepisu zostało zmienione na mocy ustawy z 29.06.2007 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz ustawy o finansach publicznych (Dz.U. Nr 140, poz. 984).

[48] Dz.U. z 2016 r. poz. 283, zał.

[49] Szerzej zob. np. *Zasady techniki prawodawczej w zakresie aktów prawa miejscowego. Komentarz praktyczny*, red. D. Szafrański, Warszawa 2016, s. 43 i n.

prawodawcy (chodzi tutaj o założenie, że prawodawca posiada pełną kompetencję językową, co oznacza, że zna język i posługuje się tym językiem w sposób racjonalny)[50]. Głównym celem jej wyodrębniania jest próba urzeczywistnienia postulatu jasności tekstu prawnego[51]. Należy również zauważyć, że omawiana zasada wywiera istotny wpływ na reguły wykładni tekstów prawnych[52]. Niejako jej odbiciem na gruncie reguł dokonywania wykładni przepisów jest dyrektywa zakazu wykładni synonimicznej. Uznaje się ją za jedną z dyrektyw językowych wykładni przepisów prawa, które pozwalają interpretatorowi tekstu na nadanie lub wybór jednego z kilku możliwych znaczeń danego sformułowania występującego w tekście prawnym. W świetle tej dyrektywy w związku ze znaczeniem (treścią) wyrazów (sformułowań) tekstu prawnego, dokonując jego interpretacji, nie powinno się różnym zwrotom nadawać tego samego znaczenia, a więc różnym zwrotom powinno się nadawać różne znaczenia[53]. Wagę tej dyrektywy w dokonywaniu wykładni przepisów prawa podkreśla również judykatura[54].

Na tle założenia o racjonalności językowej ustawodawcy można wskazać również na drugą dyrektywę wykładni językowej związaną z proble-

---

[50] Zob. M. Matczak, *Argumentum ad absurdum w uzasadnieniu decyzji stosowania prawa a założenie o racjonalności prawodawcy – analiza krytyczna* [w:] *Uzasadnienie decyzji stosowania prawa*, red. I. Rzucidło-Grochowska, M. Grochowski, Warszawa 2015, s. 110; zob. także Z. Ziembiński, *O stanowieniu i obowiązywaniu prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1995, s. 81. Założenie to jest pochodną niemalże dogmatycznie przyjmowanego założenia o racjonalności ustawodawcy. Założenie to bywa jednak negowane – por. J. Czaja, *O nieracjonalności pojęcia „racjonalnego ustawodawcy"* [w:] *Studia z filozofii prawa*, t. 1, red. J. Stelmach, Kraków 2001, s. 183 i n.

[51] Z. Ziembiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 404–405.

[52] Na temat związków problematyki redagowania tekstów prawnych oraz reguł ich wykładni zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Dyrektywy redagowania i interpretowania tekstu prawnego*, „Studia Prawnicze" 1985/3–4, s. 303–304; R. Piszko, *Zasady techniki prawodawczej w praktyce wykładni prawa*, RPEiS 2002/4, s. 26 i n.

[53] A. Bielska-Brodziak, *Interpretacja tekstu prawnego na podstawie orzecznictwa podatkowego*, Warszawa 2009, s. 77 i n.; L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 117; L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002, s. 144–145; P. Bielski, *Glosa do uchwały SN z 17.12.2008 r., I KZP 27/08*, PiP 2010/3, s. 138.

[54] Przykładowo zob. uchwała SN z 20.06.2000 r., I KZP 16/00, LEX 40509; wyrok SN z 22.11.2013 r., II CSK 98/13, LEX nr 1418725; wyrok NSA z 6.03.2014 r., II OSK 2406/12, LEX nr 1495283; wyrok NSA z 28.10.2015 r., II OSK 422/14, LEX nr 2002680.

mem stosowania przez ustawodawcę określonej kategorii pojęciowej. Mowa tutaj o zakazie wykładni homonimicznej, korespondującej na gruncie dyrektyw tworzenia tekstu prawnego z tzw. dyrektywą konsekwencji terminologicznej. Reguła ta zakłada, że nie jest możliwe (czy też nie powinno mieć miejsca) nadawanie temu samemu wyrażeniu (zwrotowi) różnych znaczeń[55]. Jak wskazuje R. Piszko, pożądane jest w tej materii, aby dany termin języka prawnego był stosowany przez prawodawcę w tym samym znaczeniu w możliwie dużej części tekstów prawnych[56]. W tej kwestii daje się dostrzec, że postulat taki powinien odnosić się nie tylko do zakresu jednego aktu normatywnego, ale jego zasięg powinien być szerszy. Wskazuje się bowiem, że pożądane jest, aby dane wyrażenie było stosowane jednolicie nie tylko w ramach jednego aktu normatywnego, ale raczej w aktach normatywnych regulujących tę samą dziedzinę stosunków społecznych czy aktów normatywnych w danej gałęzi prawa[57].

Przyjęcie omawianych reguł tworzenia prawa (tj. uznanie, że są one realizowane) oraz przyjęcie korespondujących z nimi reguł wykładni powinno prowadzić do uznania, że posługując się sformułowaniem „sprzeciw", ustawodawca nadaje temu pojęciu konkretną, swoistą i jednolitą treść, która jest odrębna od treści pojęć na gruncie języka naturalnego synonimicznych takich jak np. „weto", „protest" czy też „odmowa wydania zgody/pozwolenia/zezwolenia".

W rezultacie należałoby dojść do wniosku, że posługując się sformułowaniem, iż jakiś podmiot wnosi czy też zgłasza sprzeciw, można mówić o jakiejś jednolitej na gruncie prawa administracyjnego konstrukcji prawnej, która określa pewien specyficzny zespół cech przypisywanych przez prawo i/lub wywierających określone, podobne skutki prawne.

---

[55] L. Morawski, *Zasady*..., s. 119–120; zob. także na temat tej dyrektywy w zakresie tworzenia prawa – S. Wronkowska, M. Zieliński, *Dyrektywy redagowania*..., s. 310 i n.

[56] R. Piszko, *Zasady techniki*..., s. 25.

[57] Por. S. Wronkowska, *Postulat jasności prawa i niektóre metody jego realizacji*, PiP 1976/10, s. 27–29. Już A. Podgórecki, formułując dyrektywy kodyfikacyjne, zwracał uwagę, że w danym systemie aktów normatywnych dane wyrażenie powinno być używane stale w tym samym znaczeniu – por. A. Podgórecki, *Założenia polityki prawa. Metodologia pracy legislacyjnej i kodyfikacyjnej*, Warszawa 1957, s. 102–103.

Już teraz można jednak wskazać, że tego rodzaju założenie wydaje się być założeniem nazbyt idealistycznym. Oczekiwanie, że ustawodawca, posługując się kategorią „sprzeciwu", będzie posługiwał się nią konsekwentnie (łącząc ze sprzeciwem określoną jednolitą treść), wydaje się nierealne. Po pierwsze, byłoby to zbyt daleko idące utrudnienie w konstruowaniu tekstów prawnych, zważywszy na ograniczony zasób języka naturalnego. W tym sensie możliwe byłoby oczywiście tworzenie przez ustawodawcę określonych nazw sztucznych właściwych tylko językowi prawnemu, ale nadmierne stosowanie takiego zabiegu stałoby w oczywistej sprzeczności z postulatem jasności prawa[58]. Co więcej, o ile (przynajmniej teoretycznie) zabieg taki byłby możliwy, pomijając już problematykę postulatu jasności prawa, to działanie takie wymagałoby od prawodawcy w moim przekonaniu znacznego wysiłku intelektualnego, a także odpowiedniego czasu na przygotowanie tekstu danego aktu prawnego. Wydaje się jednak, że sama już relatywnie wysoka aktywność ustawodawcy[59] pozwala założyć, że wzrost zastosowania przez ustawodawcę terminu „sprzeciw" oznacza równocześnie, iż pojęcie to nie jest stosowane jednolicie.

Jednym z celów niniejszej pracy jest próba uporządkowania (kategoryzacji) terminu „sprzeciw" w zakresie, w jakim występuje on na gruncie norm prawa administracyjnego.

2. Sprzeciw jako konsekwencja zachowania podmiotu prawa

Przy okazji omawiania zagadnień wstępnych dotyczących niniejszej problematyki należy poczynić w tym miejscu dodatkowe zastrzeżenie precyzujące zakres badań. W treści aktów normatywnych nierzadko

[58] Przez jasność prawna można rozumieć „prawo powszechnie zrozumiałe, a co najmniej komunikatywne dla jak największej liczby osób", a także „precyzyjnie wyznaczające co, kto i kiedy powinien czynić, a więc składające się z wypowiedzi co najmniej praktycznie jednoznacznych" – S. Wronkowska, *Postulat jasności...*, s. 20.

[59] Przychodzi zauważyć, że w Polsce w 2016 r. – 31 906 stron, w 2017 r. – 23 681 stron, w 2018 r. – 21 011 strona, a w 2019 r. było to 21 537 stron. Liczby te wynikają z badań przeprowadzonych przez Grant Thorton, opublikowane na stronie internetowej: https://barometrprawa.pl/ (dostęp: 9.03.2020 r.).

można spotkać się ze sformułowaniem, że określona czynność może zostać dokonana, o ile czynności tej nie sprzeciwiają się jakieś okoliczności istniejące obiektywnie. Przykładem może być tutaj sytuacja, w której określonemu przedsiębranemu zachowaniu sprzeciwiają się przepisy prawa[60] czy też określony interes[61]. W tego rodzaju przypadkach przepisy wskazują raczej nie na „sprzeciw" rozumiany jako wyrażenie określonego, negatywnego stanowiska, ale raczej na niezgodność danego działania z innymi normami zawartymi w systemie prawa lub z innymi pozaprawnymi wartościami, które należy brać pod uwagę przy dokonywaniu określonych czynności.

Można spotkać się także z normatywnym sformułowaniem „powszechny sprzeciw". Ustawodawca posługuje się nim, normując zagadnienia dotyczące nadawania nazw nowym odmianom roślin. Nazwa taka musi spełniać warunki określone w art. 9 ustawy z 26.06.2003 r. o ochronie prawnej odmian roślin[62], z tym że nie może ona „budzić powszechnego sprzeciwu". Niewątpliwie sformułowanie takie nawiązuje bardziej do pewnego zbiorowego odczucia czy też poglądu bliżej nieokreślonej grupy osób, aniżeli do kategorii odwołujących się do określonych wartości obiektywnych. Jak wskazuje K. Flechner, nazwa „budząca powszechny sprzeciw" to taka, która może wywołać zgorszenie, jest sprzeczna z dobrymi obyczajami, narusza uczucia określonych społeczności (np. uczucia religijne)[63]. To zaś zbliża omawiane sformułowanie do sytuacji, w której danej czynności sprzeciwiają się czy to przepisy prawa, czy to określone interesy. Fakt zaistnienia sprzeciwu ma tu więc pewien charakter obiektywny w tym sensie, że zaistnienie tego „sprzeciwu" nie jest zależne od woli konkretnego, ściśle określonego podmiotu.

---

[60] Np. art. 155 ustawy z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.), zgodnie z którym organ może uchylić lub zmienić ostateczną decyzją administracyjną, na mocy której strona nabyła prawa, jeżeli m.in. „przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji".

[61] Np. art. 36 ustawy z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2020 r. poz. 1064 ze zm.), zgodnie z którym organ koncesyjny przenosi decyzję koncesyjną na inny podmiot, m.in. jeśli „nie sprzeciwia się temu interes publiczny".

[62] Dz.U. z 2018 r. poz. 432 ze zm.

[63] K. Flechner [w:] *Ustawa o ochronie prawnej odmian roślin. Komentarz*, red. K. Flechner, Warszawa 2016, s. 126.

Tego rodzaju normatywne sformułowania odnoszące się do sprzeciwu, który nie jest rezultatem zachowania się określonego podmiotu (np. „sprzeciwiają się temu przepisy" czy też „nazwa nie może budzić powszechnego sprzeciwu"), pozostają poza obszarem poruszanym przeze mnie w ramach niniejszej pracy.

Przedmiotem badań jest zatem przewidziana przez normę prawną kategoria „sprzeciw", który stanowi niejako konsekwencję działania określonych podmiotów. Na gruncie teorii prawa przewidziane przez normy prawne „działania" różnorakich podmiotów określane są zbiorczo „zachowaniami". Są one przeciwstawiane zdarzeniom (przy czym oba te zbiory zaliczają się do zbioru faktów prawnych, tj. takich faktów, ze ziszczeniem się których ustawodawca w normach prawnych łączy jakieś prawnie określone konsekwencje). Te ostatnie są bowiem wydarzeniami, z którymi normy prawne wiążą określone konsekwencje, przy czym nie są one zależne od woli jakiegoś podmiotu i mogą być (choć nie muszą) wynikiem działania np. sił przyrody[64]. Jako przykład zdarzenia doniosłego prawnie wskazuje się chociażby śmierć człowieka, która nie jest (z reguły) zdarzeniem zależnym od woli człowieka[65], ale prawo łączy z nim określone konsekwencje, np. ustanie zdolności prawnej, ustanie różnorakich stosunków prawych, których zmarły był stroną itd.

Zachowania doniosłe prawnie są zaś wydarzeniami zależnymi od woli określonych podmiotów. W literaturze dzieli się je na czynności konwencjonalne i czyny[66]. Przez pojęcie czynu rozumie się takie zachowanie podmiotu prawa, które nie zmierza przez jego dokonanie do wywołania

---

[64] S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia*..., 2005, s. 177.

[65] Kwestia ta nie jest jednak już tak dzisiaj jednoznaczna, jak przyjmowano to kiedyś, zwłaszcza w świetle widocznych na świecie tendencji do uznawania tzw. prawa do godnej śmierci.

[66] Zob. S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia*..., 2005, s. 178; T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp*..., s. 266 i n. Nomenklatura w tym zakresie nie jest jednak w teorii prawa jednolita. Przykładowo można zauważyć, że można spotkać się z określeniami „czynności" lub „aktów prawnych" na tę kategorię zachowań, które określam mianem czynności konwencjonalnych. Zob. np. L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2016, s. 198 i n.; W. Góralczyk jr, *Podstawy prawa i administracji*, Warszawa 2019, s. 148.

skutków prawnych, ale normy prawne łączą z nim takie skutki[67]. Czynnością konwencjonalną doniosłą prawnie jest zaś takie zachowanie, które świadomie zmierza poprzez oświadczenie woli do przekazania innemu podmiotowi określonego komunikatu wskazującego na zamiar nadawcy polegający na osiągnięciu danego skutku prawnego[68]. Oznacza to, że norma prawna nadaje jakiemuś działaniu określonego podmiotu swoiste znaczenie, z którym łączy się przewidziany skutek prawny. Jak wskazuje Z. Ziembiński, mocą narzuconych przez prawodawcę reguł dana czynność konwencjonalna uzyskuje inny sens społeczny niż miałaby ona, gdyby traktować ją jako wykonanie określonych czynności psychofizycznych[69].

Czynności konwencjonalne dzielą się z kolei na czynności prawne, które są czynnościami osób fizycznych i prawnych, a także na akty stanowienia i akty stosowania prawa, które to czynności mają z reguły charakter władczy i wiązane są z działaniami uprawnionych do tego organów państwa[70]. Zaprezentowany podział czynności konwencjonalnych, skądinąd szeroko przyjmowany w literaturze, nie jest jednak akceptowany jednolicie. Abstrahując od kwestii nazewnictwa, można zauważyć, że niektórzy autorzy dzielą kategorię „czynności" odpowiadającej wskazanej wyżej kategorii „czynności konwencjonalnych" na akty władcze (orzeczenia sądu oraz akty administracyjne), a także na czynności prawne, które podlegają dalszym podziałom, albo też rezygnują z dokonywania podziałów tej kategorii, poprzestając na wyróżnieniu tylko kategorii „czynności prawnych" odpowiadających przedstawionej wyżej kategorii „czynności konwencjonalnych"[71]. Ten drugi sposób podziału wymaga krótkiego omówienia. Najczęściej kategoria czynności

---

[67] J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2016, s. 47. Jak wskazuje W. Góralczyk, czynem jest takie zachowanie, które „nie jest podejmowane w celu nawiązania, zmiany lub wygaśnięcia stosunku prawnego, a jednak taki skutek ono wywołuje. Nie jest on [skutek – przyp. J.P.] objęty zamiarem podmiotu prawa, lecz pojawia się «niechcący»" – W. Góralczyk jr, *Podstawy prawa...*, s. 145.

[68] J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp...*, s. 47.

[69] Z. Ziembiński, *Problemy...*, s. 343.

[70] T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp...*, s. 97–98 oraz 266–267; zob. także S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia...*, 2005, s. 178; L. Morawski, *Wstęp...*, s. 198.

[71] Zob. np. W. Góralczyk jr, *Podstawy prawa...*, s. 146–149 oraz J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp...*, s. 47.

prawnej łączona jest z czynnościami, które rozpoznawane są przede wszystkim przez normy prawa cywilnego. Nauka tej gałęzi prawa zresztą najszerzej stosuje to pojęcie i spośród różnych nauk dogmatycznych pojęcie to dogłębnie opracowała[72]. Stąd też może zdarzyć się, że już intuicyjnie dokonanie czynności prawnej łączone jest z powstaniem, zmianą lub ustaniem stosunku cywilnoprawnego. W tym sensie można mówić o wąskim rozumieniu „czynności prawnej". W tym znaczeniu czynnością prawną jest „skonstruowana przez system prawny czynność konwencjonalna podmiotu prawa cywilnego, której treść określa – co najmniej w podstawowym zakresie – jej konsekwencje prawne"[73].

Natomiast na gruncie teorii prawa wskazuje się, że brak jest terminu, który łącznie określałby czynności konwencjonalne różnych podmiotów (występujących na gruncie różnych gałęzi prawa), które dokonując określonych czynności konwencjonalnych, zamierzałyby osiągnąć określony skutek prawny na gruncie norm prawnych należących do różnych dziedzin prawa pozytywnego. Stąd też warto zwrócić uwagę na propozycję określania mianem „czynności prawnej" czynności konwencjonalnych podmiotów w ramach różnych gałęzi prawa, a nie tylko w ramach prawa cywilnego[74]. Z poglądem tym nie sposób się nie zgodzić. Trudno bowiem czynności polegającej na zrzeczeniu się przez osobę fizyczną prawa do wniesienia odwołania od decyzji (art. 127a k.p.a.) odmówić waloru czynności prawnej – pomimo że najczęściej

[72] Z. Radwański [w:] *System Prawa Prywatnego*, red. Z. Radwański, t. 2, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2008, s. 1–37; zob. także rozważania innych autorów tam przedstawione. Zob. także A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1999, s. 251 i n. oraz definicja czynności prawnej – s. 253–254; J. Gwiazdomorski, *Próba korektury pojęcia czynności prawnej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego" 1974/1, s. 66.

[73] Z. Radwański [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 2, s. 34. Zob. także inne definicje tego pojęcia: A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne...*, s. 251 i n. oraz definicja czynności prawnej, tamże, s. 253–254; J. Gwiazdomorski, *Próba korektury...*, s. 66. Cechą wspólną przedstawianych definicji czynności prawnej jest to, że zawsze łączą one dokonanie czynności prawnej z problematyką powstania (zmiany, ustania) stosunku cywilnoprawnego.

[74] Por. L. Nowak, S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziembiński, *Czynności konwencjonalne w prawie*, „Studia Prawnicze" 1972/33, s. 99; zob. też Z. Ziembiński, *Problemy...*, s. 345 i n.

czynność ta nie ma nic wspólnego (albo ma niewiele wspólnego) z wywoływaniem skutków na gruncie prawa cywilnego[75]. Podobnie ma się rzecz z wydaniem przez organ aktu administracyjnego. Jak wskazuje się w literaturze, jest to czynność prawna, jest ona bowiem oświadczeniem woli organu nakierowanym na osiągnięcie określonych skutków prawnych, chociaż czynność ta ma pewne specyficzne dla tego rodzaju czynności właściwości[76]. Stąd też wydaje się, że na tym etapie rozważań możliwe jest zastosowanie dla określenia wszelkich czynności konwencjonalnych, bez względu na podmiot ich dokonujący, wspólnej nazwy „czynności prawne".

Podsumowując, przyjmuję zatem, że czynności prawne są kategorią oznaczającą przewidziane prawem, świadome zachowania określonych podmiotów, polegające na oświadczeniu woli tych podmiotów, nakierowane na osiągnięcie określonych skutków prawnych przewidzianych normą prawną. Należy rozróżnić je od czynów, które stanowią zachowania określonych podmiotów prawa, przez które podmiot nie wywołuje określonych skutków prawnych, ale normy prawne łączą z nim takie skutki. Obie te kategorie określane są w teorii prawa mianem zachowań.

Przedmiotem badań w ramach niniejszego opracowania jest kategoria „sprzeciwu", który jest wynikiem (efektem) doniosłych prawnie zachowań określonych podmiotów. Analizie zostały zatem poddane te ze „sprzeciwów", które można połączyć z pewnym elementem wolicjonalnym podmiotu, któremu przysługuje na gruncie prawa tego rodzaju uprawnienie (możność), tj. możliwość „sprzeciwienia się czemuś/komuś" czy też możliwość „wniesienia/zgłoszenia sprzeciwu przez kogoś wobec czegoś/kogoś", które zbiorczo nazywam czynnością „wniesienia

[75] Por. np. B. Adamiak, *Czynności prawne jednostki a władztwo administracyjne* [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, red. M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska, Warszawa 2009, s. 23 i n.

[76] Por. np. J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 382 i n.; M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, J. Róg-Dyrda, M. Grzywacz [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2019, s. 306 i n. Odmiennie w tym zakresie D. Kijowski, *Pojęcie prawnych form działania* [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, red. J. Korczak, Wrocław 2016, s. 220–221.

sprzeciwu". Wobec tego można mówić tutaj o pewnym przewidzianym przez prawo zachowaniu się określonego podmiotu, z którym to zachowaniem ustawodawca łączy określone skutki prawne. Możliwe jest więc wyodrębnienie dwóch istotnych elementów sprzeciwu: po pierwsze, elementu podmiotowego zachowania – tzn. czyje zachowanie ustawodawca uznaje jako doniosłe, po drugie, chodzi tutaj o skutek zachowania – tzn. jakie skutki w sferze prawnej zachowanie takie powoduje.

Próbując ustalić, czy ustawodawca, stosując pojęcie sprzeciwu, posługuje się jakąś jednolitą kategorią – konstrukcją prawną, należy rozpocząć od dokonania podziałów tych zachowań, które na gruncie prawa administracyjnego ustawodawca określa nazwą „sprzeciw". W świetle przytoczonych powyżej poglądów doktryny z zakresu teorii prawa można wskazać na pewne podstawowe kryteria takich podziałów. Po pierwsze, w oparciu o normy prawa administracyjnego można dokonać podziału ze względu na podmiot, którego zachowanie określone „sprzeciwem" jest rozpoznawane przez ustawodawcę (jest doniosłe prawnie). Drugim kryterium jest kryterium „skutku prawnego", który wywoływany jest przez takie zachowanie. Kwestią drugorzędną jest zaś podział „sprzeciwów" oparty na podziale zachowań prawnie istotnych, tj. podział na czynności konwencjonalne i czyny.

Wspomniane skutki prawne powstałe w następstwie zachowań podmiotów prawa polegają zasadniczo na ustanowieniu, zmianie albo zniesieniu stosunku prawnego[77]. Należy zaznaczyć, że w literaturze obecny jest pogląd głoszący, iż nie każde zachowanie doniosłe prawnie będzie prowadziło do osiągnięcia skutku prawnego w postaci powstania, zmiany czy wygaśnięcia stosunku prawnego. Niektóre rozpoznawane przez normy prawne zachowania podmiotów mogą bowiem powodować w oparciu o normy prawne powstanie jakichś uprawnień czy też obowiązków określonego podmiotu, przy czym te uprawnienia lub obowiązki nie są skorelowane refleksowo z określonymi uprawnieniami czy obowiązkami innego podmiotu prawa[78].

---

[77] T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp...*, s. 267; W. Góralczyk jr, *Podstawy prawa...*, s. 146; L. Morawski, *Wstęp...*, s. 198–201.

[78] J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp...*, s. 50; Z. Ziembiński, *Problemy...*, s. 173 i n.

3. Kryterium podziału sprzeciwów w prawie administracyjnym

3.1. Kryterium podmiotowe

Jak wskazano już wcześniej, przedmiotem zainteresowania niniejszej pracy jest kategoria „sprzeciw", przy czym sprzeciw ten jest (ma być) czynnością konwencjonalną określonego podmiotu. Jednym z elementów istotnych takiej czynność jest jej aspekt podmiotowy. Musi istnieć podmiot prawa, którego czynność o określonej treści jest rozpoznawana przez prawo. Stąd też naturalne wydaje się być, że kryterium podziału sprzeciwów powinien być podmiot prawa administracyjnego, któremu przysługuje uprawnienie do dokonania czynności konwencjonalnej określanej na gruncie norm prawnoadministracyjnych nazwą „sprzeciw". Próbując określić, które podmioty na gruncie prawa administracyjnego mają uprawnienie do posłużenia się instrumentem polegającym na wniesienia sprzeciwu, należałoby w pierwszej kolejności opisać w jakiś sposób te podmioty. Pojęcie podmiotowości prawnej zaliczane jest do pojęć stanowiących pewne konstrukcje pomocnicze służące do analizy prawa, w tym prawa administracyjnego[79]. Jak wskazuje S. Wronkowska, podmiotem prawa jest osoba czy też zorganizowana grupa osób, które mogą być nosicielem różnego rodzaju praw i obowiązków[80]. Z kolei Z. Ziembiński, określając podmioty prawne jako podmioty stosunku prawnego (praktyka opisu podmiotów prawa jako elementów niezbędnych dla zaistnienia stosunku prawnego jest dość często przyjmowana w teorii prawa[81]), wskazuje, że podmiotami prawa są osoby fizyczne oraz osoby prawne[82]. Szerzej kwestie te ujmuje W. Góralczyk, który reprezentuje pogląd, że podmiotami prawa są osoby (fizyczne, prawne oraz jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi), organy ad-

[79] Pogląd taki jest obecny w nauce prawa administracyjnego już od długiego dość czasu. Nie wysławiając tego wprost, posługiwał się tym pojęciem w taki sposób już W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 154–155; zob. także F. Longchamps, *Uwagi o używaniu pojęć w naukach prawnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego. Prawo" VII, Wrocław 1960, s. 11 i n.

[80] S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia...*, 2005, s. 158.

[81] Zob. np. J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp...*, s. 55 i n.; L. Morawski, *Wstęp...*, s. 201 i n.

[82] Z. Ziembiński, *Problemy...*, s. 336–340.

ministracji publicznej, a także Skarb Państwa[83]. Bycie podmiotem prawa zawsze związane jest z tym, że normy prawne kogoś za taki podmiot uznają (czy to wprost, czy w sposób dorozumiany). O ile osoba fizyczna jest bezsprzecznie podmiotem prawa ogólnie i szeroko rozumianego, o tyle podmiotowość prawna innych podmiotów (np. osób prawnych) jest różna w zależności od danej gałęzi prawa[84]. Jeśli chodzi o podmiotowość administracyjnoprawną (kto jest podmiotem tej gałęzi prawa), to kwestia ta była przedmiotem wielu rozważań. Szerokiego przeglądu koncepcji dotyczących podmiotowości w prawie administracyjnym dokonał J. Supeł, który w konkluzjach zauważył, że brak jest jakiegoś wypracowanego jednolitego poglądu w tym zakresie[85]. Najprościej można stwierdzić, że podmiotami tymi są administrujący (podmioty administrujące czy też podmioty administracji) oraz administrowani (podmioty administrowane)[86]. Podział taki, jak wskazuje J. Zimmermann, jest trwały i w zasadzie niezmienny[87].

Przy analizie kategorii „sprzeciw" odwołanie się do podziału na podmioty administrujące i administrowane nie jest jednak, jak się wydaje, podziałem, którego zastosowanie będzie miało walor poznawczy. Po pierwsze,

---

[83] W. Góralczyk Jr, *Podstawy prawa...*, s. 112–128 oraz s. 132–135.

[84] Zob. T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp...*, s. 268 i n.

[85] Zob. J. Supeł, *Poglądy przedstawicieli nauki prawa administracyjnego na instytucję administracyjnoprawną*, „Przegląd Prawa i Administracji" 2005, t. 65, s. 225–239. Podobne konkluzje podsumowujące wstępne rozważania na temat doktrynalnych ujęć podmiotowości prawnoadministracyjnej przedstawiła M. Stahl [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 6, *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011, s. 60–61.

[86] J. Niczyporuk, *Podmiotowość administracyjnoprawna a zdolność administracyjnoprawna – delimitacja pojęć* [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, red. M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska, Warszawa 2009, s. 180. Podział taki prezentują również J. Jagielski, P. Gołaszewski, *Kryzys prawa administracyjnego a zmiana jego paradygmatu* [w:] *Jakość prawa administracyjnego*, red. D. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko, Warszawa 2012, s. 35 i n.; J. Filipek, *O podmiotowości administracyjnoprawnej*, PiP 1961/2, s. 211–212; J. Filipek, *Podmiotowość w prawie administracyjnym* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 189 i n.

[87] J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 102.

kategorie podmiotów administrujących i administrowanych nie są stałe, jeśli chodzi o ich zakres podmiotowy, a więc ulegają różnym dynamicznym zmianom. Trzeba w tej mierze zauważyć, że niektóre podmioty, które można zaliczyć do kategorii podmiotów administrujących, mogą występować w ramach relacji administrujący – administrowany w różnych rolach, tj. zarówno administrujących, jak i administrowanych. Przykładem mogą być tutaj zakłady administracyjne. Z jednej strony mogą bowiem wykonywać zadania z zakresu administracji. Z drugiej zaś same mogą być adresatami działań określonych innych podmiotów administrujących (np. organów). W podobny sposób można rozpatrywać także sytuację, w której jednostka samorządu terytorialnej jest adresatem działań innych organów administracji publicznej (zwłaszcza państwowej). Wówczas jej organy, które co do zasady należą do grupy administrujących, działając w imieniu tej jednostki, występują jako administrowani[88]. Jak wskazuje się w literaturze, istnienie podmiotowości administracyjnoprawnej gminy nie wyklucza istnienia podmiotowości administracyjnoprawnej jej organów[89]. To zaś powoduje konieczność dokładnego badania, czy podmiot, któremu ustawodawca przyznaje prawo do wniesienia sprzeciwu wobec czegoś w danej sytuacji, jest podmiotem administrującym czy administrowanym. Jednocześnie pewne problemy powstają np. przy zaliczeniu do określonej grupy członka organu kolegialnego, któremu w pewnych przypadkach przyznaje się samoistne uprawnienia do działania albo przy próbie klasyfikacji (o ile to możliwe) w ramach struktury aparatu administracyjnego prokuratora działającego w postępowaniu administracyjnym.

Ponadto z uwagi na znaczną liczbę zróżnicowanych podmiotów, którym na gruncie przepisów prawa przysługuje uprawnienie do wniesienia sprzeciwu, takie kryterium nie przyczyni się do wyjaśnienia czy też scharakteryzowania poszczególnych sprzeciwów. Fakt, że dany instrument przysługuje różnym podmiotom prawa administracyjnego, nie przesądza bowiem, czy w każdym przypadku mamy do czynienia z instrumentem jednolitym czy nie.

---

[88] J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa...*, s. 114–115.

[89] J. Niczyporuk, *Podmiotowość administracyjnoprawna...*, s. 182.

3.2. Kryterium funkcjonalne

Zakres przedmiotowy prawa administracyjnego, na który składają się normy materialne, ustrojowe oraz proceduralne, jest tak znaczny, że zjawiska i sprawy objęte tą gałęzią prawa nie dają się porządkować w prosty sposób. Nawet klasyczny, dychotomiczny podział na podmioty administrujące i administrowane zawiódłby w takiej sytuacji. Kryterium podmiotowe musiałoby być bowiem uzupełnione o inne kryteria pomocnicze.

Wydaje się, że dużo bardziej atrakcyjne poznawczo będzie dla niniejszej pracy kryterium funkcji, którą pełni sprzeciw (sprzeciwy). Należy jednak zauważyć, że pojęcie funkcji również bywa stosowane i rozumiane w sposób zróżnicowany. W literaturze prawniczej wskazuje się na funkcje prawa[90], funkcje państwa czy też funkcje administracji publicznej[91]. W słownikowym ujęciu „funkcja" zaś oznacza „działanie, funkcjonowanie; rola, zadanie czegoś"[92]. Uwzględniając zatem wspomniane kryterium funkcjonalne, trzeba rozpatrzyć, jaka jest rola (do czego służą) sprzeciwów występujących na gruncie prawa administracyjnego, będących jednocześnie czynnością konwencjonalną (czy też wynikiem takiej czynności). Idzie tu więc o odpowiedź na pytanie, do czego służy dany sprzeciw. Ocena ta jest możliwa przez ustalenie skutków, jakie dany sprzeciw z woli ustawodawcy niesie za sobą. Należy mieć na uwadze, że funkcję, znaczenie sprzeciwu należy oceniać z uwzględnieniem norm prawnych. Skoro bowiem sprzeciw jest działaniem doniosłym prawnie, to skutki, które powoduje, również muszą zostać w tym prawie określone. Innymi słowy, kryterium, wedle którego zostaną podzielone poszczególne sprzeciwy, musi uwzględniać skutek, który dany sprzeciw

---

[90] Z. Ziembiński, *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, PiP 1987/12.

[91] Zob. np. P. Chmielnicki, *Zakłady administracyjne w Polsce. Ustrój wewnętrzny*, Warszawa 2008, s. 15–16; M. Jełowicki, *Funkcje współczesnej administracji – próba klasyfikacji*, „Organizacja Metody Technika" 1983/4–5; J. Jeżewski, *Funkcje administracji – zagadnienia wstępne*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo" CXLIII, Wrocław 1985; T. Kuta, *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo" CCXVII, Wrocław 1992.

[92] *Słownik języka polskiego PWN*, t. 1, red. M. Szymczak, Warszawa 1999, s. 580.