

**Jacek Piecha**<sup>1</sup>

Uniwersytet Warszawski

ORCID ID: 0000-0003-3667-1765

# SKUTKI UWZGLĘDNIENIA PRZEZ WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY SKARGI NA SPRZECIW MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI W SPRAWIE WPISU NA LISTĘ RADCÓW PRAWNYCH

## ABSTRACT

**The consequences of a voivodeship administrative court's upholding the complaint on the Ministry of Justice's opposition to registration on the list of attorneys-at-law**

The main aim of this work is to analyze the consequences voivodeship administrative court's ruling which revokes the opposition to registration on the legal counsel's list issued by the Ministry of Justice. The main issue here is the fact, that due to Article 152 § 1 of the Act on Administrative Courts Proceedings, the effect of a ruling which revokes the administrative act is that the legal effects of such an act are suspended until the court's ruling will not be final and enforceable. In such a case, an important question arises – should the competent authorities of the National Bar of Attorneys-at-Law assume that the registration on the attorneys at law's list is legal and as a result set the date for the candidate to take the oath? The analysis of the law and the nature of the Ministry's objection leads to conclusions that the aforementioned effect of Article 152 § 1 does not occur in such a case. This is due to the dual nature of the objection. On the one

<sup>1</sup> Doktor, Katedra Prawa i Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

hand, it is an administrative act (conventional activity), but on the other hand, it is part of the hypothesis of the legal norm preventing the release of the disposition. As a result, it can be assumed that the objection in this regard is a factual act.

**Keywords:** opposition, registration on the list, attorney-at-law, upholding of the complaint

**Słowa kluczowe:** sprzeciw, wpis na listę, radca prawny, uwzględnienie skargi

## I. Wstęp

Przedmiotem niniejszego opracowania jest ocena skutków, które wywołuje wyrok wojewódzkiego sądu administracyjnego uchylający sprzeciw Ministra Sprawiedliwości wniesiony wobec wpisu na listę radców prawnych (czy analogicznie – również aplikantów radcowskich). Zagadnienie to jest ciekawe z perspektywy art. 152 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>2</sup>. Przywołany przepis stanowi bowiem, że „w razie uwzględnienia skargi na akt lub czynność nie wywołują one skutków prawnych do chwili uprawomocnienia się wyroku, chyba że sąd postanowi inaczej”. Już na pierwszy rzut oka rysuje się tu kluczowe zagadnienie w sytuacji, w której przedmiotem skargi do sądu administracyjnego był sprzeciw Ministra Sprawiedliwości zgłoszony wobec wpisu kandydata na listę radców prawnych lub na listę aplikantów radcowskich.

O ile niniejsze opracowanie koncentruje się na problemie sprzeciwu ministra dokonanego na podstawie ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych<sup>3</sup>, to poruszana tu tematyka dotyczy również sprzeciwu Ministra Sprawiedliwości wydawanego wobec wpisu na listę adwokatów lub na listę aplikantów adwokackich na podstawie ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze<sup>4</sup>, a także sprzeciwu wnoszonego przez Polską Agencję Nadzoru Audytowego wobec, dokonywanego przez Krajową Radę Biegłych Rewidentów, wpisu do rejestru biegłych rewidentów, na podstawie ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym<sup>5</sup>.

Zasadniczym celem niniejszego artykułu jest odpowiedź na pytanie, czy wobec uchylecia przez sąd pierwszej instancji sprzeciwu Ministra Sprawiedliwości, w kontekście treści art. 152 § 1 PPSA, właściwe organy samorządu zawodowego powinny podjąć kroki zmierzające do dokonania wpisu i odebrania ślubowania od kandydata, którego wpis na listę został zakwestionowany takim sprzeciwem. Innymi słowy, chodzi o ocenę, jakie konsekwencje prawne wywołuje nieprawomocny jeszcze wyrok wojewódzkiego sądu administracyjnego uchylający decyzję o sprzeciwie w świetle art. 152 § 1 PPSA.

Zasadniczą tezę niniejszego opracowania jest twierdzenie, że fakt uchylecia przez wojewódzki sąd administracyjny decyzji w przedmiocie sprzeciwu Ministra Sprawiedliwości nie prowadzi do uznania, że wpis na listę został dokonany, a tym samym organy

<sup>2</sup> T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm., dalej: PPSA.

<sup>3</sup> T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1166, dalej: URP.

<sup>4</sup> T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1184 ze zm., dalej: UPA.

<sup>5</sup> T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1302.

samorządu zawodowego nie mają obowiązku wyznaczyć kandydatowi terminu ślubowania. Stan taki będzie utrzymywał się do czasu uzyskania przez taki wyrok przymiotu prawomocności czy to przez upływ terminu do wniesienia skargi kasacyjnej lub do wydawania przez Naczelnego Sądu Administracyjnego wyroku oddalającego skargę kasacyjną.

Dla udzielenia odpowiedzi postawione powyżej pytanie, a co za tym idzie próby udowodnienia stawianej tezy, w pierwszej kolejności niezbędne jest omówienie samej procedury wpisu, następnie omówienie rozwiązania zawartego w art. 152 § 1 PPSA, a w dalszej kolejności omówienie samego sprzeciwu i kontekstu normatywnego, w którym ten występuje.

## II. Wpis na listę radców prawnych lub na listę aplikantów radcowskich

Punktem wyjścia dla przeprowadzenia rozważań jest krótkie przedstawienie relevantnych przepisów odnoszących się do samego wpisu na listę radców prawnych czy aplikantów radcowskich.

Zgodnie z art. 23 URP prawo wykonywania zawodu radcy prawnego powstaje z chwilą wpisu na listę radców prawnych i złożenia ślubowania. Wpis, o którym mowa, zgodnie z art. 31 ust. 1 URP jest dokonywany na podstawie uchwały rady okręgowej izby radców prawnych<sup>6</sup>. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że wpis na listę radców prawnych lub na listę aplikantów radcowskich uważa się za dokonany, o ile Minister Sprawiedliwości, działając na podstawie art. 31<sup>2</sup> ust. 1 URP, nie podpisze sprzeciwu od wpisu w terminie 30 dni od dnia doręczenia mu uchwały o wpisie wraz z aktami osobowymi kandydata. Wspomniany sprzeciw Ministra Sprawiedliwości przybiera zgodnie ze zdaniem drugim przywołanego artykułu formę decyzji administracyjnej.

Ustawodawca nie określa wprost przesłanek do wniesienia wspomnianego sprzeciwu. W orzecznictwie przyjmuje się, że sprzeciw, o którym mowa, jest wnoszony przez Ministra Sprawiedliwości wówczas, kiedy organ ten uzna, że uchwała o wpisie nie jest zgodna z prawem<sup>7</sup>. Innymi słowy, minister bada, czy zostały spełnione wszystkie ustawowe przesłanki dokonania wpisu<sup>8</sup>. W efekcie uznaje się, że sprzeciw ten pełni funkcję instrumentu (środka) nadzoru organu administracji wobec działań samorządu zawodowego w odniesieniu do kształtowania składu osobowego korporacji zawodowej powołanej dla sprawowania pieczy nad zawodem zaufania publicznego<sup>9</sup>. Sprzeciw jako środek nadzoru jest więc skierowany przede wszystkim wobec działalności organów samorządu

<sup>6</sup> W przypadku aplikantów radcowskich zagadnienie to zostało uregulowane w art. 33 ust. 3 URP, zgodnie z którym wpis na listę aplikantów radcowskich następuje na podstawie uchwały rady okręgowej izby radców prawnych właściwej ze względu na miejsce złożenia zgłoszenia.

<sup>7</sup> Por. postanowienie NSA z dnia 24 maja 2007 r., II GSK 8/07, LEX 351065.

<sup>8</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 maja 2014 r., VI SA/Wa 2751/13, LEX 1564737.

<sup>9</sup> P. Rączka, *Nadzór nad samorządem zawodowym*, Toruń 1999, s. 185–187. Pogląd taki formułuje również judykatura – zob. np. uchwała (siedmiu sędziów) NSA z dnia 30 października 2007 r., II GPS 3/07, LEX 322545; wyrok NSA z dnia 26 października 2017 r., II GSK 73/16, LEX 2415230; wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2012 r., II GSK 478/11, LEX 1244699.

zawodowego (tu: uchwały o wpisie), a nie przeciwko samej zainteresowanej jednostce (precyzyjniej przeciwko wnioskowi jednostki o wpis na listę)<sup>10</sup>. Nie przeczy temu okoliczność, że sam sprzeciw z woli ustawodawcy przyjmuje formę prawną decyzji administracyjnej (a nie np., jak ma to miejsce w przypadku działalności nadzorczej wojewody nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego – aktu nadzoru<sup>11</sup>). O ile sprzeciw jest skierowany w pierwszym rzędzie wobec uchwały o wpisie, która jest wynikiem działania organów samorządu zawodowego, o tyle bezpośrednio wywiera on niebagatelny wpływ na uprawnienia jednostki w zakresie możliwości wykonywania zawodu, a zatem wywiera bezpośredni wpływ także na jej indywidualny interes<sup>12</sup>.

Brak wniesienia sprzeciwu przez Ministra Sprawiedliwości w terminie 30 dni od dnia doręczenia uchwały o wpisie (czy też w nomenklaturze art. 31<sup>2</sup> ust. 1 URP „podpisania”<sup>13</sup>) w świetle omawianych regulacji prowadzi do uznania, że wpis na listę został dokonany. A zatem brak aktywnego przejawu działania organu w myśl jednoznacznego sformułowania przepisu powoduje ukształtowanie określonej sytuacji prawnej.

### III. Wstrzymanie skutków rozstrzygnięcia na podstawie art. 152 § 1 PPSA

Przechodząc do kolejnej kwestii wstępnej, należy wskazać, że zgodnie z treścią art. 152 § 1 PPSA w razie uwzględnienia przez sąd pierwszej instancji skargi na akt lub czynność nie wywołują one skutków prawnych do chwili uprawomocnienia się wyroku, chyba że sąd postanowi inaczej.

Jak wskazuje się w literaturze, przepis ten umożliwia udzielenie (udziela) jednostce ochrony tymczasowej (prowizorycznej) na czas trwania procedury administracyjnej lub sądownoadministracyjnej<sup>14</sup>. Podobną rolę odgrywają także na gruncie PPSA art. 61 § 2 i § 3, a w toku procedury administracyjnej przepis art. 130 § 1 i § 2 k.p.a.

Pozostając przy zagadnieniu związanym z art. 152 § 1 PPSA, wypada wspomnieć, że obecne brzmienie zostało tej jednostce redakcyjnej nadane na mocy ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>15</sup>. Nie można przy tym pominąć, że we wcześniejszym brzmieniu art. 152 PPSA przewidywał, że w przypadku uwzględnienia skargi sąd powinien określić w wyroku, „czy i w jakim zakresie akt lub czynność nie mogą być wykonane”. A zatem ochrona

<sup>10</sup> J. Piecha, *Sprzeciw w prawie administracyjnym*, Warszawa 2021, s. 363–364.

<sup>11</sup> Nazwa tego rodzaju aktów administracyjnych została ustalona m.in. w art. 3 § 2 pkt 7 PPSA, który ustalając kognicję sądów administracyjnych, stanowi, że sądy te kontrolują działalność administracji publicznej m.in. w sprawach skarg na akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego.

<sup>12</sup> Szerzej zob. J. Piecha, *Sprzeciw...*, s. 365.

<sup>13</sup> Analogicznie: art. 69a ust. 1 UPA.

<sup>14</sup> Por. R. Sawuła, *Wstrzymanie wykonania rozstrzygnięć wydanych w postępowaniu administracyjnym*, Przemysł–Rzeszów 2008, s. 460 i n.; Zob. też P. Daniel, *Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2013, s. 78 i n.

<sup>15</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 658.

tymczasowa nie wynikała wówczas *ex lege*, jak ma to miejsce obecnie, ale jej udzielenie było pozostawione sądowi administracyjnemu, który powinien był do tej kwestii odnieść się w treści wyroku. Brak takiego rozstrzygnięcia należało uznać za brak wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub czynności.

To, co trzeba jeszcze wyjaśnić, to znacząca różnica językowa pomiędzy poprzednim a obecnym brzmieniem art. 152 PPSA. Mianowicie przed wspomnianą nowelizacją przepis odnosił się do „braku możliwości wykonania” (podobna nomenklatura stosowana jest w art. 61 § 2 i § 3 PPSA), podczas gdy aktualna treść § 1 tego artykułu odwołuje się do „braku wywoływania skutków prawnych” przez akt lub czynność.

Powstaje pytanie o to, czy ten wynikający *ex lege* z art. 152 § 1 PPSA skutek jest tożsamy ze skutkiem, który może być wynikiem działania organu lub sądu na podstawie art. 61 § 2 lub § 3 PPSA, czy też ma szerszy zakres?

Analiza orzecznictwa w tej materii nie daje jednoznacznej odpowiedzi w tym zakresie. Część judykatury twierdzi, pomimo istnienia różnic językowych, że przepisy te są w zasadzie synonimiczne. Innymi słowy, nie istnieją różnice (poza kwestią źródła tej ochrony – w jednym przypadku jest to działanie na wniosek, w drugim zaś skutek *ex lege*) w skutkach. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny, „regulacja zawarta w art. 152 § 1 p.p.s.a. wywiera taki sam skutek jak wstrzymanie wykonania aktu lub czynności na podstawie art. 61 § 2 i 3 tej ustawy. Podobnie bowiem jak w przypadku wstrzymania wykonania aktu lub czynności na podstawie art. 61 § 2 i 3 p.p.s.a., tak w przypadku regulacji z art. 152 § 1 tej ustawy akt lub czynność nie podlega wykonaniu w ograniczonym czasie”<sup>16</sup>.

Inne stanowiska sygnalizują z kolei, że treść art. 152 § 1 PPSA niesie ze sobą szerszy zakres ochrony tymczasowej niż ta wynikająca z art. 61 § 2 lub § 3 PPSA. Jak wskazał w jednym z wyroków Naczelny Sąd Administracyjny, „w przypadku stosowania przepisu art. 152 p.p.s.a., w razie uwzględnienia skargi na decyzję, chodzi o wykonalność decyzji w szerokim znaczeniu. Wobec uchylecia decyzji i stwierdzenia, że decyzje te nie podlegają wykonaniu, uznać należy, że decyzje te nie wywołują skutków prawnych, które wynikają z jej rozstrzygnięcia, od chwili wydania wyroku – mimo że wyrok uchylający te decyzje nie jest jeszcze prawomocny”<sup>17</sup>. Warto przywołać tu również wyrok WSA, w którym stwierdzono, że „brak jest podstaw prawnych, by w świetle jednoznacznego brzmienia art. 152 p.p.s.a. ograniczać jego stosowanie tylko do niektórych aktów lub czynności i np. wyłączać tego rodzaju akty lub czynności, w stosunku do których nie można zastosować art. 61 § 3 p.p.s.a.”<sup>18</sup>.

Różnica pomiędzy „wstrzymaniem wykonalności” z art. 61 § 2 lub § 3 PPSA a „brakiem wywoływania skutków prawnych” z art. 152 § 1 PPSA, jeśli chodzi o skutek, wydaje

<sup>16</sup> Wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2018 r., II FSK 2561/17, LEX 2503325. Tak też: wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2020 r., III SA/Wa 1825/19, LEX 3099264. Zob. też: wyrok NSA z dnia 20 marca 2019 r., I GSK 870/19, LEX 2645467; postanowienie NSA z dnia 4 października 2013 r., I OSK 916/12, LEX 1215848; wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 kwietnia 2019 r., I SA/Kr 1092/18, LEX 2664912.

<sup>17</sup> Wyrok NSA z dnia 15 października 2019 r., I GSK 1448/18, LEX 2865549.

<sup>18</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 lutego 2019 r., II SA/Kr 1644/18, LEX 2626221 [na dzień oddawania niniejszego artykułu do druku orzeczenie to zgodnie z informacją z Centralnej Bazy Orzecznictwa Sądów Administracyjnych nie miało przymiotu prawomocności – przyp. red.]

się być tożsama, przy czym różnicy należy doszukiwać się nie w samej „treści” ochrony tymczasowej, lecz w zakresie aktów lub czynności objętych tą ochroną. Wydaje się, że skutek art. 152 § 1 PPSA dotyczy szerszego wachlarza decyzji (zwłaszcza w kontekście przywołanego wyroku II SA/Kr 1644/18). Trzeba bowiem zwrócić uwagę, że na gruncie art. 61 PPSA ukształtowało się orzecznictwo, że wstrzymanie wykonalności nie może dotyczyć każdego aktu lub czynności. Zastosowana w tym przepisie przez ustawodawcę terminologia siłą rzeczy musi dotyczyć aktów lub czynności nadających się do wykonania<sup>19</sup>. Wobec tego zarówno w orzecznictwie, jak i w literaturze wyłącza się możliwość zastosowania tego rodzaju skutków m.in. do decyzji, które odmawiają przyznania uprawnień, czy też do decyzji umarzających postępowanie administracyjne<sup>20</sup>. Ponadto uznaje się, że nadają się do wykonania także specyficzne decyzje, np. decyzja w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy<sup>21</sup> lub decyzja w sprawie ustalenia środowiskowych warunków realizacji przedsięwzięcia<sup>22</sup>. Gdyby więc przyjmować tezę (poniekąd uzasadnioną z uwagi na różnice językowe w obu przepisach) o różnych skutkach wynikających z art. 61 § 2 lub 3 PPSA oraz z art. 152 § 1 PPSA, to różnic tych należałoby się doszukiwać przede wszystkim właśnie w obszarze zakresu decyzji i aktów objętych tymi skutkami.

Powracając zaś do samego art. 152 § 1 PPSA, należy zauważyć (jak już wspomniano), że skutek niewywoływania skutków prawnych przez akt lub czynność wynika z mocy samego prawa. Innymi słowy, rozwiązanie to przewiduje więc pewien automatyzm w zakresie wywoływania przez akty lub czynności skutków prawnych<sup>23</sup>. Automatyzm ten przejawia się przede wszystkim w dwóch aspektach. Po pierwsze, na gruncie obowiązującego stanu normatywnego, należy odnosić go niejako *ex lege* do każdego wyroku uchylającego akt lub czynność (chyba że sąd postanowi inaczej lub gdy dotyczy to zgodnie z art. 152 § 2 PPSA aktu prawa miejscowego). Po drugie, dla zastosowania tego przepisu nie mają znaczenia konsekwencje wstrzymania skutków prawnych, które mogą z tego wyniknąć<sup>24</sup>.

#### IV. Sprzeciw a wstrzymanie jego wykonalności lub wstrzymanie skutków prawnych – poglądy orzecznictwa

Istotna z perspektywy niniejszego opracowania jest także analiza poglądów orzecznictwa odnosząca się do możliwości udzielenia lub powstania z mocy prawa ochrony tymczasowej dla skarżącego w sytuacji, kiedy przedmiotem zaskarżenia była decyzja w przedmiocie wyrażenia sprzeciwu przez organ administracji publicznej. Wynik tej

19 Zob. np. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 13 lipca 2021 r., I SA/Bd 268/21, LEX 3243971.

20 Zob. T. Woś, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016, s. 887; R. Sawuła, *Stosowanie art. 152 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (wybrane zagadnienia)*, „Państwo i Prawo” 2004/08, s. 73–74.

21 Tak: postanowienie NSA z dnia 9 marca 2021 r., II OZ 130/21, LEX 3156391.

22 Postanowienie NSA z dnia 23 sierpnia 2019 r., II OSK 2466/19, LEX 2719904.

23 T. Woś, [w:] *Prawo o postępowaniu...*, s. 886.

24 Zob. wyrok NSA z dnia 10 grudnia 2013 r., II OSK 2008/12, LEX 1530702.

analizy, w przypadku sprzeciwu Ministra Sprawiedliwości, raczej nie zaskakuje – problematyka ta nie doczekała się istotnego rozwinięcia w poglądach judykatury. Relatywnie nieduży jest także zbiór orzeczeń dotyczący nieco innego rodzaju „sprzeciwów” – chodzi tu mianowicie o sprzeciwy, które stanowią element konstrukcyjny instytucji milczącej zgody, a zatem są to sprzeciwy wnoszone przez organy administracji publicznej wobec dokonanego przez jednostkę zgłoszenia. Kwestie te będą przedmiotem rozważań szerzej omówionych w dalszej części artykułu. Ze względu jednak na bardzo zbliżoną konstrukcję prawną sprzeciwu wnoszonego wobec zgłoszenia jednostki do sprzeciwu wydawanego przez Ministra Sprawiedliwości zidentyfikowane poglądy sądów mogą rzucać pewne światło na prowadzoną analizę.

Nie będzie chyba zaskoczeniem stwierdzenie, że w zakresie problematyki wykonalności sprzeciwu wnoszonego w ramach instytucji milczącej zgody (wobec zgłoszenia jednostki) orzecznictwo sądów nie jest jednolite. Można bowiem spotkać się ze stwierdzeniami, że w związku ze skargą na sprzeciw wobec dokonanego zgłoszenia jednostka może zostać objęta ochroną tymczasową, jeżeli zostaną spełnione przesłanki określone w art. 61 § 3 PPSA<sup>25</sup>.

Inne składy orzekające NSA nie rozwijały tej kwestii, lecz jedynie dopuszczały możliwość merytorycznego zbadania postanowień wojewódzkich sądów administracyjnych w sprawach wstrzymania takich sprzeciwów, przy czym odmawiały ochrony tymczasowej z uwagi na brak wykazania spełnienia przesłanek ustawowych<sup>26</sup>. Sugeruje to zatem, że sądy administracyjne dopuszczają możliwość wstrzymania wykonalności sprzeciwu. W efekcie skoro sprzeciw może podlegać wstrzymaniu wykonalności, to należałoby stwierdzić, że w przypadku uchylecia przez sąd decyzji organu wyższego stopnia utrzymującej w mocy taki sprzeciw należałoby uznać, że finalnie znajduje tu zastosowanie przepis art. 152 § 1 PPSA.

W niektórych przypadkach natomiast składy orzekające (wojewódzkich sądów administracyjnych) odrzucały możliwość wstrzymania wykonania sprzeciwów, wskazując, że tego rodzaju decyzji nie przyznają uprawnień ani nie nakładają obowiązków<sup>27</sup>.

Rozważany tu problem jest o tyle istotny, że przyjęcie koncepcji, jakoby do sprzeciwu Ministra Sprawiedliwości miał zastosowanie art. 152 § 1 PPSA, powodowałoby daleko idące i poważne konsekwencje. Skoro sprzeciw ten jest wnoszony od wpisu na listę radców prawnych (aplikantów radcowskich) i jego pojawienie się w obrocie oznacza brak możliwości dokonania tego wpisu (czy też uznanie, że wpisu nie dokonano), to wstrzymanie skutków sprzeciwu oznaczałoby konieczność uznania wpisu za dokonany<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> W tym miejscu należy zaznaczyć, że zgodnie z orzecznictwem skutki wstrzymania wykonania aktu na podstawie art. 61 § 3 PPSA są tożsame ze skutkami wynikającymi z treści art. 152 § 1 PPSA – zob. wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2018 r., II FSK 2561/17, LEX 2503325; postanowienie NSA z dnia 4 października 2013 r., I OSK 916/12, LEX 1215848; wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 kwietnia 2019 r., I SA/Kr 1092/18, LEX 2664912; postanowienie NSA z dnia 14 kwietnia 2015 r., II OZ 251/15, LEX 1679267.

<sup>26</sup> Np. postanowienie NSA z dnia 2 września 2020 r., II OSK 1518/20, LEX 3061877; postanowienie NSA z dnia 2 września 2014 r., II OSK 2227/14, LEX 1527860.

<sup>27</sup> Por. postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 26 czerwca 2020 r., II SA/Wr 197/20, LEX 3021677; postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 22 czerwca 2017 r., II SA/Gl 422/17, LEX 2308907.

<sup>28</sup> Analogicznie należy stwierdzenie to odnieść do wpisu na listę adwokatów, listę aplikantów adwokackich oraz wpisu do rejestru biegłych rewidentów.

W efekcie skoro wpis jest dokonany, powodowałoby to obowiązek wyznaczenia terminu ślubowania i jego odebrania od osoby wnioskującej o taki wpis. A zatem w myśl art. 23 URP zostałaby w ten sposób dochowana ostatnia z przesłanek warunkujących możliwość wykonywania zawodu radcy prawnego. Już na tym etapie powstają pewne wątpliwości, skoro wyrok sądu administracyjnego pierwszej instancji nie korzysta z przymiotu prawomocności. Oczywiście problem ten ma mniejsze znaczenie, jeśli żaden z uprawnionych podmiotów nie wniesie od takiego wyroku skargi kasacyjnej – wyrok przecież stanie się prawomocny po upływie terminu do jej wniesienia. Istotne wątpliwości zaczną się pojawiać w sytuacji, w której od wyroku uchylającego sprzeciw zostanie jednak wniesiony środek zaskarżenia. Biorąc pod uwagę w zasadzie okoliczność notoryjną, jaką stanowi długi czas rozpatrywania skarg kasacyjnych przez Naczelną Sąd Administracyjny, istniałby bardzo długi okres niepewności, co jest zdecydowanie niepożądane w obrocie prawnym. W takim przypadku doszłoby do sytuacji, w której wstrzymanie skutków sprzeciwu w zasadzie oznaczałoby konieczność odebrania ślubowania od wnioskodawcy. Osoba taka mogłaby już w zasadzie wykonywać zawód radcy prawnego czy obowiązki aplikanta radcowskiego<sup>29</sup>. Co jednak stałoby się w sytuacji, gdyby po jakimś czasie Naczelną Sąd Administracyjny uznał skargę kasacyjną za zasadną? W takim przypadku sąd może zgodnie z art. 185 § 1 PPSA uchylić orzeczenie sądu pierwszej instancji i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania. Może również, zgodnie z art. 188 PPSA, wydać orzeczenie reformatoryjne (rozpoznać skargę) – w tym także stwierdzić na przykład, że sprzeciw Ministra Sprawiedliwości w danej sytuacji był prawidłowy. W takim przypadku mielibyśmy więc do czynienia z sytuacją, w której dana osoba wykonywała zawód radcy prawnego (została wpisana na listę radców prawnych z uwagi na wstrzymanie skutków sprzeciwu), lecz w istocie od początku nie powinna być na tę listę wpisana. Warto jednak zauważyć, że prawo nie przewiduje, żeby taka okoliczność stanowiła podstawę do skreślenia z listy radców prawnych (zob. art. 29 URP). W zasadzie jedynym sposobem przywrócenia stanu sprzed odebrania ślubowania mogłaby być skarga do sądu administracyjnego na czynność, jaką jest wpis na listę na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 PPSA. Powstaje tu jednak pytanie o legitymację do jej złożenia. Wreszcie jaka byłaby skuteczność czynności sądowych podjętych przez takiego radcę prawnego? Kwestie te pozostają jednak poza zakresem niniejszego artykułu.

Efekty zastosowania art. 152 § 1 PPSA w omawianej tematyce sprzeciwu mogą być z jednej strony daleko idące, a z drugiej wywoływać skutki, które w praktyce są nieodwracalne (czy też bardzo trudno odwracalne). Trzeba przy tym przypomnieć, że w świetle orzecznictwa zastosowanie art. 152 § 1 PPSA nie jest zależne od tego, jakie skutki prawne mogą z tego wyniknąć<sup>30</sup>.

Odnosząc się do przedstawionych poglądów judykatury, w świetle których możliwe jest wstrzymanie skutków decyzji w przedmiocie sprzeciwu w ramach instytucji milczącej zgody (lub też w ramach pokrewnych instytucji), to w moim przekonaniu poglądy te nie biorą pod uwagę normatywnego wymiaru (istoty) sprzeciwu. Poza tym w mojej ocenie nie mieszczą się one w regułach zdrowego rozsądku.

<sup>29</sup> Odpowiednio: adwokata lub aplikanta adwokackiego, a także biegłego rewidenta.

<sup>30</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 10 grudnia 2013 r., II OSK 2008/12, LEX 1530702.



W odniesieniu do drugiej grupy poglądów, zgodnie z którą nie jest możliwe wstrzymanie wykonalności sprzeciwu z uwagi na okoliczność, że decyzja taka nie przyznaje uprawnień ani nie nakłada obowiązków, to zgadzam się z nimi tylko w części – a dokładniej tylko co do końcowego efektu. Innymi słowy, w mojej ocenie uchylenie decyzji Ministra Sprawiedliwości (czy też sprzeciwu wnoszonego w ramach instytucji milczącej zgody) nie wywołuje skutku pozwalającego osiągnąć efekt zamierzony przez jednostkę (dokonującą zgłoszenia czy wnoszącą o wpis na listę). Nie mogę jednak zgodzić się co do twierdzeń, że sprzeciw organu nie przyznaje uprawnień czy nie kreuje obowiązków. Już bowiem na pierwszy rzut oka można dostrzec, że sprzeciw rozstrzyga określoną kwestię i uniemożliwia jednostce osiągnięcie pożądanego przez nią skutku (wpis na listę radców prawnych czy, w innych przypadkach, np. przystąpienie do robót budowlanych, rozpoczęcie eksploatacji instalacji itd.).

## V. Sprzeciw w ramach instytucji milczącej zgody

Przechodząc do omówienia samej problematyki sprzeciwu, wypada, dla jasności wводу, zauważyć, że kategoria ta przyjmuje w obowiązującym prawie administracyjnym różne znaczenia i w zależności od kontekstu wywołuje różne skutki<sup>31</sup>. Spośród wielu różnych kontekstów występowania „sprzeciwu” w prawie administracyjnym można jednak wyodrębnić pewien powtarzalny schemat zastosowania przez ustawodawcę tej kategorii – chodzi tu mianowicie o instytucję „milczącej zgody” oraz o konstrukcje do niej podobne.

W tym miejscu należy wyjaśnić, że omówienie problematyki dotyczącej rozwiązań milczącej zgody (w ścisłym znaczeniu) jest niezbędne z uwagi na fakt, że instytucja ta jest przedmiotem licznych opracowań doktrynalnych w przeciwieństwie do konstrukcji podobnej, zastosowanej przez ustawodawcę m.in. w art. 31<sup>2</sup> ust. 1 URP. Z uwagi na podobieństwo tych rozwiązań wnioski płynące z analizy instytucji „milczącej zgody” będą mogły zostać odniesione do konstrukcji, w której Minister Sprawiedliwości ma prawo wniesienia sprzeciwu wobec uchwały organów samorządu zawodowego o wpisaniu danej osoby na listę radców prawnych albo na listę aplikantów radcowskich.

Instytucja „milczącej zgody” jest utrwalonym już w polskim porządku prawnym rozwiązaniem, które sprowadza się do charakterystycznego uregulowania nabywania uprawnień prawnoadministracyjnych przez jednostkę. Rozwiązanie to można sprowadzić do modelu, który przedstawia się następująco: „Jednostka może wykonywać X, jeśli w terminie T organ nie wniesie sprzeciwu”. Tego rodzaju rozwiązanie występuje już w bardzo wielu aktach prawnych. Przykładowo można wskazać tu uprawnienie do budowy określonych obiektów lub wykonywania określonych robót budowlanych. Zgodnie z art. 30 ust. 5 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane<sup>32</sup>, jeżeli organ nie zgłosi sprzeciwu w terminie 21 dni od dnia doręczenia zgłoszenia, to jednostka

<sup>31</sup> Zob. w tym zakresie: J. Piecha, *Sprzeciw...*, s. 446 i n.

<sup>32</sup> T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.

(tj. zgłaszający zamiar przystąpienia do budowy lub wykonywania określonych robót) może przystąpić do realizacji takiego zamiaru. Podobne rozwiązania występują między innymi w art. 9 ust. 9 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o kontroli niektórych inwestycji<sup>33</sup>, w art. 49 ust. 5 w zw. z art. 49 ust. 4 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe<sup>34</sup> czy też art. 152 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>35</sup>.

W ramach tak rozumianej instytucji milczącej zgody sprzeciw stanowi jeden z jej elementów konstrukcyjnych. Sama „milcząca zgoda”, jak wskazuje się w literaturze, jest przykładem kształtowania praw lub obowiązków jednostki w sposób alternatywny wobec aktu administracyjnego (będącego nadal jednym z podstawowych przejawów działania administracji publicznej)<sup>36</sup>. Konstrukcja, w której to jednostka dokonuje zgłoszenia, a organ może zgłaszany zamiar zakwestionować, stanowi niejako odpowiedź na nadmierne formalizowanie i skomplikowanie procedur administracyjnych. Jak wskazuje Barbara Adamiak, instytucja milczącej zgody wprowadza odmienną możliwość stosowania prawa administracyjnego, gdzie w miejsce typowego rozwiązania (złożenia wniosku i władczej konkretyzacji uprawnień przez organ) dochodzi do nieautorytatywnej czynności materialnoprawnej jednostki (poprzez dokonanie zgłoszenia). Wskutek tego jednostka sama określa swoje uprawnienie, ale ustawodawca zastrzega możliwość ingerencji organu – wówczas może on pozbawić czynność jednostki skutku prawnego<sup>37</sup>. Idąc dalej, jak wskazuje Jan Zimmermann, wynikiem zastosowania konstrukcji milczącej zgody jest przyjęcie, że treść normy indywidualnej (wcześniej ustalanej w treści aktu administracyjnego) wynika „z samego żądania strony i w istocie to sama strona kształtuje swoje uprawnienie pod specyficznym »nadzorem« organu administracji publicznej”<sup>38</sup>.

Dla potrzeb niniejszego artykułu warto, mając na względzie przeprowadzone rozważania, ponownie przywołać model normy ustanawiającej instytucję milczącej zgody: „Jednostka może wykonywać X, jeśli w terminie T organ nie wniesie sprzeciwu”. Konstrukcja ta zakłada zatem samodzielną (nieautorytatywną) konkretyzację uprawnienia przez samą jednostkę. W przypadku bezskutecznego upływu terminu T (innymi słowy, jeśli organ nie wniesie w tym przewidzianym prawem terminie sprzeciwu) jednostka może przystąpić do realizacji swojego zamiaru i działanie to będzie legalne. Uprawnienie jednostki jest tu więc wynikiem szeregu okoliczności – po pierwsze, jest to upływ czasu, po drugie – brak sprzeciwu organu. Ustawodawca nie zakłada tu więc aktywnego przejawu działania administracji (wydania aktu administracyjnego kształtującego

<sup>33</sup> T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2145 ze zm.

<sup>34</sup> T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 896 ze zm.

<sup>35</sup> T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1873 ze zm.

<sup>36</sup> Zob. J. Borkowski, *Glosa do wyroku WSA w Lublinie z 19.10.2004 r., II SA/Lu 161/04*, OSP 2006/2, poz. 15; M. Laskowska, *Instytucja zgłoszenia robót budowlanych w ustawie – Prawo budowlane*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, nr 14, s. 435. Szerzej na temat problematyki poszukiwania alternatyw dla aktów administracyjnych zob. K. Ziemiński, *Alternatywy dla aktu administracyjnego*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 420–426.

<sup>37</sup> B. Adamiak, *Prawa jednostki w koncepcji władztwa administracyjnego przesuniętego w czasie*, „Administracja. Teoria–Dydaktyka–Praktyka” 2013, nr 1, s. 10.

<sup>38</sup> J. Zimmermann, *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 8, s. 20.

uprawnienie). Schemat ten zakłada więc, że uprawnienie jednostki powstaje tu z mocy samego prawa<sup>39</sup>. W konstrukcji tej istotną rolę odgrywa zastrzeżony dla działania organu (tj. na wniesienie sprzeciwu) termin materialny<sup>40</sup> określany czasem jako „termin materialno-kompetencyjny”<sup>41</sup>. Z chwilą upływu terminu następuje bowiem po pierwsze, przewidziany w normie określony skutek materialny (kształtujący sytuację materialnoprawną), a po drugie, organ administracji publicznej traci kompetencję do zakwestionowania zgłoszenia (zamierzonego działania) jednostki.

Jak trafnie wskazuje Tomasz Bąkowski, dokonanie zgłoszenia, upływ określonego czasu oraz brak przewidzianej prawem reakcji organu (tj. wniesienia sprzeciwu) stanowią *conditiones iuris* powstania uprawnienia wywodzonego z norm prawa administracyjnego materialnego, które kształtują sytuację adresata w sposób bezpośredni<sup>42</sup>.

Wobec powyższych rozważań należy ocenić rzeczywisty charakter i rolę sprzeciwu w instytucji milczącej zgody. Analiza materiału normatywnego wskazuje, że sprzeciw ten przyjmuje z zasady prawną formę decyzji administracyjnej. Jest on bowiem skierowany do konkretnego adresata, w konkretnej sytuacji prawnej, a jego przedmiotem jest na pierwszy rzut oka sformułowanie indywidualnego zakazu działania. Wydaje się jednak, że ograniczenie charakterystyki omawianego sprzeciwu tylko do takiego stwierdzenia nie daje pełnego obrazu rzeczywistości. Trzeba tu zwrócić uwagę, że sprzeciw ten jest co prawda nakierowany na wywołanie takiego skutku, ale zgodnie z modelem normy kształtującej instytucję milczącej zgody („jednostka może wykonywać X, jeśli w terminie T organ nie wniesie sprzeciwu”) jego wniesienie (tj. sprzeciwu) przez organ administracji publicznej jest w rzeczywistości (obok dokonania zgłoszenia oraz wskazanego upływu czasu) elementem hipotezy normy prawnej. Jego „pojawienie się” oznacza, że nie zostaje uwolniona „moc” normy zawarta w jej dyspozycji.

Innymi słowy, z perspektywy normy zawierającej konstrukcję milczącej zgody sprzeciw jawi się jako pewien fakt, zdarzenie, od którego ziszczenia się (lub braku ziszczenia się w odpowiednim czasie) ustawodawca uzależnia możliwość ukształtowania się uprawnienia jednostki z mocy samego prawa. I to właśnie ta faktyczna (realna) cecha

39 A. Kubiak, *Fikcja pozytywnego rozstrzygnięcia w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 11, s. 45; zob. też J. Piecha, *Sprzeciw w prawie administracyjnym*, Warszawa 2021, s. 229–232. Trzeba zauważyć, że istnieją jednak odrębne koncepcje odnoszące się do powstania uprawnienia jednostki w ramach instytucji milczącej zgody. Ich syntetyczny przegląd podają w: J. Piecha, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2021, s. 1028–1030.

40 Por. np. wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2014 r., II OSK 35/13, LEX 1515138; wyrok NSA z dnia 19 lutego 2014 r., II OSK 2866/12, LEX 1495300; zob. także: J. Człowiekowska, *Materialnoprawne aspekty milczącego załatwienia sprawy w świetle instytucji prawa budowlanego*, [w:] *Milczące załatwienie sprawy przez organ administracji publicznej*, red. M. Gajda-Durlik, Z. Kmiecik, Warszawa 2019, s. 332; M. Śliwa-Wajda, *Praktyczne problemy ze stosowaniem instytucji milczącej zgody oraz sprzeciwu Komisji Nadzoru Finansowego co do nabycia lub objęcia akcji krajowego zakładu ubezpieczeń*, [w:] *Milczące załatwienie...*, s. 422–424.

41 B. Adamiak, *Prawa jednostki...*, s. 16; zob. też: wyrok NSA z dnia 14 marca 2012 r., II OSK 2471/10, LEX 1145606.

42 T. Bąkowski, *W sprawie „milczącej zgody organu”*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 3, s. 109; zob. też M. Masternak, E. Szalewska, *„Milczenie” organu administracji publicznej – między prakseologią a teorią prawnych form działania administracji*, [w:] *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, red. S. Wrzosek i in., Warszawa 2010, s. 499–500.

sprzeciwu w instytucji milczącej zgody ma pierwszorzędne znaczenie<sup>43</sup>. Okoliczność natomiast, że sprzeciw przybiera formę decyzji administracyjnej (tj. czynności konwencjonalnej), ma tu znaczenie drugorzędne. Oczywiście nie jest to zagadnienie marginalne, niemniej ujęcie sprzeciwu w taką prawną formę działania administracji ma oczywiście na celu zapewnienie jednostce odpowiednich gwarancji procesowych (zwłaszcza możliwości ponownej weryfikacji takiego działania na gruncie procedury administracyjnej przez wniesienie odwołania czy wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy).

Potwierdzenie prawdziwości twierdzeń mogą stanowić określone rozważania praktyczne. Dla przykładu można rozważyć klasyczną sytuację „milczącej zgody” dotyczącą sygnalizowanego już wcześniej zagadnienia zgłoszenia budowy. Jak była już o tym mowa, zgodnie z art. 30 ust. 5 UPB jednostka może przystąpić do realizacji zamiaru określonego obiektu budowlanego, jeżeli dokonała jego zgłoszenia i upłynął określony termin (tu: 21 dni od dnia dokonania zgłoszenia), a właściwy organ nie wniósł sprzeciwu. Ustawodawca we wspomnianym przepisie ustanawia dla sprzeciwu organu formę decyzji administracyjnej.

Gdyby przyjąć, że sprzeciw stanowi tylko i wyłącznie akt konwencjonalny organu, to w świetle otoczenia normatywnego okoliczność ta prowadziłyby do absurdu. Mianowicie uznanie tylko konwencjonalnego znaczenia sprzeciwu rodziłoby daleko idące konsekwencje chociażby z perspektywy skuteczności sprzeciwu w kontekście weryfikacji decyzji w przedmiocie sprzeciwu w administracyjnym toku instancji. Chodzi tu o okoliczność, że w myśl art. 130 § 1 k.p.a. podczas biegu terminu do wniesienia odwołania decyzja (tu: w przedmiocie sprzeciwu) nie ulega wykonaniu. Ponadto wniesienie odwołania od takiej decyzji zgodnie z treścią art. 130 § 2 k.p.a. wstrzymuje wykonanie decyzji. Gdyby więc traktować decyzję w przedmiocie sprzeciwu tylko jako akt konwencjonalny (a nie jako zdarzenie ujęte w hipotezie normy), to w takim wypadku sam sprzeciw nie powinien wywoływać skutku do czasu uzyskania przymiotu ostateczności (upływu terminu do wniesienia odwołania lub rozstrzygnięcia sprawy wskutek wniesienia środka odwoławczego). Oczywiście jest, że takie stanowisko prowadziłyby do absurdu, uwzględniając, o czym mowa była wcześniej, że termin zastrzeżony w instytucji milczącej zgody ma charakter terminu materialnego (materialno-kompetencyjnego). Wskutek upływu tego terminu (którego biegu notabene z zasady nie wstrzymują regulacje kodeksowe<sup>44</sup>), przy jednoczesnym uznaniu wstrzymania wykonania decyzji w przedmiocie sprzeciwu, nastąpiłoby wszakże milczące ukształtowanie uprawnień. Taka perspektywa w zasadzie pozbawiałaby sensu całą instytucję – organy administracji publicznej nie byłyby w stanie dokonać rzeczywistej kontroli zgłaszanego przez jednostkę zamiaru. Na marginesie należałoby zauważyć, że w obliczu takiego stanu normatywnego organ, wydając sprzeciw w ramach instytucji milczącej zgody, powinien w zasadzie z urzędu „wyposażać” go w rygor natychmiastowej wykonalności, o którym mowa w art. 108 § 1 k.p.a.

Z tego też względu samo wniesienie sprzeciwu powinno być uznawane nie tylko jako czynność konwencjonalna organu administracji publicznej ustanawiającej *de facto*

<sup>43</sup> Szerzej zob. J. Piecha, *Sprzeciw w prawie...*, s. 266.

<sup>44</sup> Wyjątkiem jest tutaj art. 122d § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm.) – dalej: k.p.a. Trzeba przy tym wskazać, że art. 122 § 2 k.p.a. odnosi się jednak tylko do sytuacji zawieszenia postępowania administracyjnego.

indywidualny zakaz działania, ale przede wszystkim powinno przyjmować się perspektywę sprzeciwu jako zdarzenia faktycznego, którego ziszczenie się uniemożliwia ukształtowanie się uprawnień jednostki. Potwierdza to w moim przekonaniu tezę, że pojawienie się (zaistnienie) sprzeciwu (jego wniesienie przez organ) jest w pierwszej kolejności elementem hipotezy normy prawnej (elementem stanu faktycznego), którego ziszczenie się zapobiega uwolnieniu mocy prawnej dyspozycji normy (wynikającego z mocy prawa uprawnień jednostki do danego działania).

## VI. Sprzeciw Ministra Sprawiedliwości wobec wpisu na listę

Powyższe rozważania odnosiły się do sprzeciwu wydawanego w ramach instytucji milczącej zgody. W tym miejscu chciałbym tylko krótko wyjaśnić pewne różnice pomiędzy ścisłym rozumieniem tego sformułowania a konstrukcją występującą na gruncie URP w zakresie odnoszącym się do sprzeciwu Ministra Sprawiedliwości.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że określenie „milcząca zgoda” jest określeniem ustawowym zdefiniowanym. Definicję tę ustanowiono w art. 122a § 1 pkt 2 k.p.a. W świetle tego przepisu kategoria „milcząca zgoda” odnosi się do takiej konstrukcji prawnej (normy), w której:

1. dana sprawa została wszczęta na wniosek jednostki;
2. norma prawna przewiduje, że organ ma tylko kompetencję do wydania aktu administracyjnego (decyzji) wywołującego negatywny skutek (sprzeciw);
3. brak wniesienia sprzeciwu przez organ w oznaczonym terminie powoduje, że sprawa zostaje załatwiona zgodnie z żądaniem jednostki.

Omówione elementy definicyjnie pokrywają się więc z modelem normy przyjętym na potrzeby przeprowadzenia wcześniejszych rozważań.

Skoro ustawodawca zdecydował się na zdefiniowanie tej kategorii, to konstrukcja przewidziana w art. 31<sup>2</sup> ust. 1 URP odnosząca się do wpisu na listę radców prawnych i ewentualnego sprzeciwu Ministra Sprawiedliwości nie może z prawnego punktu widzenia być określana w ten sposób. Nie występuje tu bowiem żądanie jednostki, które może zostać zakwestionowane. Przedmiotem sprzeciwu jest określone działanie (wpis na listę) właściwych organów samorządu zawodowego. Stąd też, jak już wspomniano, sprzeciw, o którym mowa w art. 31<sup>2</sup> ust. 2 URP, stanowi środek sprawowania nadzoru państwa nad samorządem zawodowym. Nie stoi to w sprzeczności z faktem, że sprzeciw ten przybiera formę decyzji administracyjnej (a nie np. aktu administracyjnego w rodzaju aktu nadzoru). Wydaje się, że przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie ma na celu szerszą ochronę jednostki, której praw dotyczy wspomniany sprzeciw. O ile sam sprzeciw skierowany jest przeciwko działaniu samorządu zawodowego (tu: uchwale o wpisie na listę), to sprzeciw ten wpływa również na rzeczywisty brak możliwości podjęcia wykonywania zawodu przez samą jednostkę<sup>45</sup>. Stąd też ustawodawca w art. 31<sup>2</sup> ust. 2 URP jednoznacznie wskazuje, że sprzeciw Ministra Sprawiedliwości może być przedmiotem

<sup>45</sup> J. Piecha, *Sprzeciw w prawie...*, s. 364–365.

skargi do sądu administracyjnego, którą może wnieść sam zainteresowany (osoba fizyczna), jak również organ samorządu zawodowego.

Pomimo wskazanych różnic trzeba jednak zauważyć, że konstrukcja odnosząca się do wpisu na listę radców prawnych i związanego z tym sprzeciwu ministra jest zbliżona do instytucji „milczącej zgody”. W pierwszej kolejności należy tu zwrócić uwagę na samą konstrukcję normy prawnej, która jest podobna do modelu normy zawierającej instytucję „milczącej zgody”. W świetle art. 31<sup>2</sup> ust. 2 URP wpis uważa się za dokonany, jeżeli właściwy organ nie wniesie sprzeciwu w terminie 30 dni. A zatem określona „czynność C jest uznawana za dokonaną, jeśli w terminie T organ nie wniesie sprzeciwu”. W świetle tej normy bezskuteczny wpływ terminu (tj. brak wniesienia sprzeciwu) wywiera określony skutek materialnoprawny. Warto wspomnieć, że orzecznictwo jest jednomyślne co do kwalifikacji wspomnianego terminu 30 dni zastrzeżonego dla „podpisania” przez ministra sprzeciwu jako materialnego<sup>46</sup>.

Jak wynika z powyższego, pomimo że rozwiązanie przewidziane w art. 31<sup>2</sup> ust. 2 URP nie może zostać zakwalifikowane do kategorii „milczącej zgody”, to jednak jest ono doń bardzo zbliżone. Stąd też wnioski co do kwalifikacji sprzeciwu Ministra Sprawiedliwości i jego charakteru wydawanego na podstawie tego przepisu powinny być podobne do ustaleń odnoszących się do sprzeciwu występującego w ramach instytucji „milczącej zgody”.

W szczególności trzeba zwrócić uwagę, że wspomniany sprzeciw Ministra Sprawiedliwości stanowi w rzeczywistości element hipotezy normy prawnej. Jego „podpisanie” powoduje skutek w postaci braku możliwości uwolnienia dyspozycji normy prawnej, którym w świetle art. 31<sup>2</sup> ust. 2 URP jest nadanie wpisowi na listę skuteczności (mocy) prawnej. Z kolei brak tego aktywnego przejawu działania ministra w przewidzianym ustawą terminie wywołuje skutek *ex lege* – nie zachodzi tu bowiem konieczność jakiegokolwiek aktywnego, pozytywnego działania ze strony organu nadzoru.

Wobec tego należy również i w tym przypadku uznać, że sprzeciw Ministra Sprawiedliwości ma niejako podwójną naturę. Po pierwsze, z perspektywy art. 31<sup>2</sup> ust. 1 URP jest to pewne zdarzenie, które uniemożliwia nabranie przez uchwałę o wpisie (wpis) skutku prawnego (mocy prawnej). Po drugie, zgodnie z wolą ustawodawcy sprzeciw ten przyjmuje formę decyzji administracyjnej (akt konwencjonalny). Ten aspekt jest jednak wtórny wobec pierwszej płaszczyzny. Ujęcie tego sprzeciwu w formę aktu administracyjnego (decyzji) zabezpiecza bowiem zarówno samorząd zawodowy, jak i samego zainteresowanego wpisem, umożliwiając tym podmiotom pełniejszą ochronę prawną.

## VII. Wyrok uchylający sprzeciw Ministra Sprawiedliwości i jego skutki

Przeprowadzone dotychczas rozważania pozwalają na udzielenie odpowiedzi na kluczowe pytanie postawione na wstępie niniejszego opracowania. Mianowicie czy w przypadku,

<sup>46</sup> Zob. np. wyrok NSA z dnia 5 listopada 2019 r., II GSK 3143/17, LEX 2759106; wyrok NSA z dnia 20 lipca 2012 r., II GSK 2088/11, LEX 1244602.

w którym wojewódzki sąd administracyjny uwzględni skargę na sprzeciw Ministra Sprawiedliwości, a sąd ten nie zawrze w wyroku rozstrzygnięcia w zakresie skutków prawnych decyzji w przedmiocie sprzeciwu (do czasu uprawomocnienia się wyroku), należy uznać, że decyzja w sprawie sprzeciwu wobec wpisu na listę nie wywołuje skutków prawnych, a wpis należy uznawać za dokonany? Skutkiem przyjęcia, że – w myśl art. 152 § 1 PPSA – sprzeciw taki nie wywołuje skutków prawnych, byłaby konieczność uznania wpisu za dokonany, a w efekcie obowiązek wyznaczenia terminu ślubowania oraz jego odebrania, o czym mowa była już wcześniej.

W mojej ocenie skutek taki jednak nie następuje. Ocena taka może być oczywiście wywiedziona z pewnej perspektywy zdroworozsądkowej. Przyjęcie, że wyrok sądu pierwszej instancji uchylający sprzeciw generuje automatycznie ochronę tymczasową powodującą wstrzymanie skutku sprzeciwu, a w efekcie obowiązek przyjęcia ślubowania przez dziekana właściwej rady okręgowej izby radców prawnych, wydaje się być absurdalne. Konstatacja taka jest zasadna zwłaszcza w perspektywie możliwego zażalenia wyroku sądu pierwszej instancji, a później jego uchylecia przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Oczywiście argument „ze zdrowego rozsądku”, zwłaszcza w systemie prawa stanowionego, w którym pozytywizm prawniczy ściśle formalizuje system prawny i reguły stosowania prawa, nie zawsze musi być argumentem przyjmowanym lub też argumentem wiodącym.

Jednocześnie za prezentowaną przeze mnie tezę, zgodnie z którą uchylene sprzeciwu Ministra Sprawiedliwości przez sąd pierwszej instancji nie wywołuje skutku, o którym mowa w art. 152 § 1 PPSA, przemawiają zupełnie inne – ściśle formalne – względy.

Jak wykazałem wcześniej, „sprzeciw” jako czynność (akt) organu administracji publicznej w ramach normy prawnej ustanawiającej konstrukcję „milczącej zgody” lub do niej podobną stanowi w rzeczywistości w pierwszej kolejności pewien element hipotezy normy prawnej. W świetle takiej normy brak „pojawienia się” sprzeciwu w oznaczonym czasie oznacza wystąpienie z mocy samego prawa określonego skutku materialnego. Z kolei wniesienie przez organ sprzeciwu powoduje ziszczenie się przewidzianego w hipotezie normy prawnej warunku i w efekcie nie dochodzi do uwolnienia mocy dyspozycji.

Jeśli sprzeciw jest elementem hipotezy normy prawnej, to dyspozycja tej normy nie może być uwolniona tak długo, jak długo sprzeciw ten faktycznie istnieje i stanowi przeszkodę w ukształtowaniu sytuacji prawnej określonego podmiotu. Trzeba bowiem wskazać, że efektem (czy też istotą) ochrony tymczasowej wynikającej z art. 152 § 1 PPSA jest wstrzymanie wywołanego danym aktem skutku prawnego.

Trafnie stwierdzono w orzecznictwie, że wstrzymanie wykonalności, o którym mowa w art. 152 § 1 PPSA, należy odróżnić od utraty przez daną decyzję bytu prawnego. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny, „o ile wstrzymanie skutków następuje już po wydaniu wyroku przez sąd I instancji, o tyle utrata bytu prawnego następuje dopiero po uprawomocnieniu się wyroku”<sup>47</sup>.

<sup>47</sup> Wyrok NSA z dnia 15 marca 2022 r., III OSK 773/21, LEX 3331294; zob. także wyrok WSA w Gdańsku z dnia 23 maja 2018 r., I SA/Gd 295/18, LEX 2507623.

Trzeba przy tym pamiętać, że sprzeciw ma pewną swoistą cechę, na co zwracałem uwagę wcześniej. To, co jest w sprzeciwie charakterystyczne, to okoliczność, że należy rozpatrywać go i przyjmować nie tylko w perspektywie prawnej (jako aktu konwencjonalnego), lecz także (przede wszystkim) w perspektywie elementu hipotezy normy (elementu stanu faktycznego). Samo uwzględnienie przez wojewódzki sąd administracyjny skargi na wniesiony sprzeciw (podobnie zresztą jak odnosi się to do innych aktów administracyjnych, czynności czy aktów normatywnych podlegających kontroli sądowoadministracyjnej) nie powoduje przecież, do czasu uprawomocnienia się tego orzeczenia, wyeliminowania takiego sprzeciwu z obrotu. W sferze rzeczywistości prawnej on nadal „istnieje”, pozostaje w obrocie, a co za tym idzie nadal uniemożliwia uwolnienie mocy dyspozycji prawnej. Ta będzie mogła zostać uwolniona dopiero wtedy, gdy przestanie istnieć zawarta w hipotezie danej normy prawnej przeszkoda – a zatem ukształtowanie sytuacji prawnej przewidzianej w takiej normie będzie mogło nastąpić dopiero wówczas, gdy sprzeciw utraci swój byt.

Wobec tego w mojej ocenie dopiero wyeliminowanie sprzeciwu Ministra Sprawiedliwości z obrotu prawnego będzie prowadziło do uwolnienia mocy dyspozycji normy zawartej w art. 31<sup>2</sup> ust. 1 zd. 1 URP – tu uznania wpisu na listę radców prawnych (aplikantów radcowskich) za dokonany. Innymi słowy, biorąc pod uwagę specyfikę sprzeciwu występującego w instytucji „milczącej zgody” lub w ramach konstrukcji podobnych, moim zdaniem dopiero prawomocny wyrok uchylający sprzeciw (a więc eliminujący taki sprzeciw z obrotu) może wywołać skutek w postaci ukształtowania sytuacji jednostki w sposób określony w danej normie.

A zatem w przypadku uwzględnienia przez wojewódzki sąd administracyjny skargi osoby wnoszącej o wpis na listę radców prawnych (aplikantów radcowskich) na decyzję Ministra Sprawiedliwości w sprawie wniesienia sprzeciwu wobec wpisu na listę odpowiednio radców prawnych (aplikantów radcowskich) w sytuacji, gdy sąd wojewódzki na podstawie art. 152 § 1 PPSA nie zawrze w wyroku uwzględniającym skargę rozstrzygnięcia w zakresie skutków prawnych decyzji w przedmiocie sprzeciwu, do czasu uprawomocnienia się wyroku należy uznać, że decyzja w przedmiocie sprzeciwu wobec wpisu na listę nadal istnieje w obrocie prawnym, co uniemożliwia uznanie, że wpis na listę został dokonany.



## Bibliografia

### Literatura

- Adamiak B., *Prawa jednostki w koncepcji władztwa administracyjnego przesuniętego w czasie*, „Administracja. Teoria–Dydaktyka–Praktyka” 2013, nr 1.
- Bąkowski T., *W sprawie „milczącej zgody organu”*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 3.
- Borkowski J., *Glosa do wyroku WSA w Lublinie z 19.10.2004 r., II SA/Lu 161/04, OSP 2006/2*.
- Człowiekowska J., *Materialnoprawne aspekty milczącego załatwienia sprawy w świetle instytucji prawa budowlanego*, [w:] *Milczące załatwienie sprawy przez organ administracji publicznej*, red. M. Gajda-Durlik, Z. Kmieciak, Warszawa 2019.
- Daniel P., *Wstrzymanie wykonania aktu lub czynności w postępowaniu sędziowskoadministracyjnym*, Warszawa 2013.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2021.
- Kubiak A., *Fikcja pozytywnego rozstrzygnięcia w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 11.
- Laskowska M., *Instytucja zgłoszenia robót budowlanych w ustawie – Prawo budowlane*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, nr 14.
- Masternak M., Szalewska E., *„Milczenie” organu administracji publicznej – między prakseologią a teorią prawnych form działania administracji*, [w:] *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, red. S. Wrzosek i in., Warszawa 2010.
- Piecha J., *Sprzeciw w prawie administracyjnym*, Warszawa 2021.
- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016.
- Rączka P., *Nadzór nad samorządem zawodowym*, Toruń 1999.
- Sawuła R., *Stosowanie art. 152 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (wybrane zagadnienia)*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 08.
- Sawuła R., *Wstrzymanie wykonania rozstrzygnięć wydanych w postępowaniu administracyjnym*, Przemyśl–Rzeszów 2008.
- Śliwa-Wajda M., *Praktyczne problemy ze stosowaniem instytucji milczącej zgody oraz sprzeciwu Komisji Nadzoru Finansowego co do nabycia lub objęcia akcji krajowego zakładu ubezpieczeń*, [w:] *Milczące załatwienie sprawy przez organ administracji publicznej*, red. M. Gajda-Durlik, Z. Kmieciak, Warszawa 2019.
- Ziemski K., *Alternatywy dla aktu administracyjnego*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007.
- Zimmermann J., *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 8.

### Wykaz aktów prawnych

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm.).

- Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1184 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1166).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1873 ze zm.).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 896 ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2015 r. poz. 658).
- Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o kontroli niektórych inwestycji (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2145 ze zm.).
- Ustawa z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1302).

## Wykaz orzecznictwa

- Wyrok NSA z dnia 15 marca 2022 r., III OSK 773/21, LEX 3331294.
- Postanowienie NSA z dnia 9 marca 2021 r., II OZ 130/21, LEX 3156391.
- Postanowienie NSA z dnia 2 września 2020 r., II OSK 1518/20, LEX 3061877.
- Wyrok NSA z dnia 5 listopada 2019 r., II GSK 3143/17, LEX 2759106.
- Wyrok NSA z dnia 15 października 2019 r., I GSK 1448/18, LEX 2865549.
- Postanowienie NSA z dnia 23 sierpnia 2019 r., II OSK 2466/19, LEX 2719904.
- Wyrok NSA z dnia 20 marca 2019 r., I GSK 870/19, LEX 2645467.
- Wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2018 r., II FSK 2561/17, LEX 2503325.
- Wyrok NSA z dnia 26 października 2017 r., II GSK 73/16, LEX 2415230.
- Postanowienie NSA z dnia 14 kwietnia 2015 r., II OZ 251/15, LEX 1679267.
- Wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2014 r., II OSK 35/13, LEX 1515138.
- Wyrok NSA z dnia 19 lutego 2014 r., II OSK 2866/12, LEX 1495300.
- Wyrok NSA z dnia 10 grudnia 2013 r., II OSK 2008/12, LEX 1530702.
- Postanowienie NSA z dnia 4 października 2013 r., I OSK 916/12, LEX 1215848.
- Wyrok NSA z dnia 20 lipca 2012 r., II GSK 2088/11, LEX 1244602.
- Wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2012 r., II GSK 478/11, LEX 1244699.
- Wyrok NSA z dnia 14 marca 2012 r., II OSK 2471/10, LEX 1145606.
- Uchwała (7) NSA z dnia 30 października 2007 r., II GPS 3/07, LEX 322545.
- Postanowienie NSA z dnia 24 maja 2007 r., II GSK 8/07, LEX 351065.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 13 lipca 2021 r., I SA/Bd 268/21, LEX 3243971.
- Postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 26 czerwca 2020 r., II SA/Wr 197/20, LEX 3021677.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2020 r., III SA/Wa 1825/19, LEX 3099264.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 kwietnia 2019 r., I SA/Kr 1092/18, LEX 2664912.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 lutego 2019 r., II SA/Kr 1644/18, LEX 2626221.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 maja 2014 r., VI SA/Wa 2751/13, LEX 1564737.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 kwietnia 2019 r., I SA/Kr 1092/18, LEX 2664912.

Postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 22 czerwca 2017 r., II SA/Gl 422/17, LEX 2308907.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 23 maja 2018 r., I SA/Gd 295/18, LEX 2507623.

Postanowienie NSA z dnia 2 września 2014 r., II OSK 2227/14, LEX 1527860.