
**SYSTEM
PRAWA SĄDOWNICTWA
ADMINISTRACYJNEGO**

**ZAKRES PODMIOTOWY
I PRZEDMIOTOWY
POSTĘPOWANIA
SĄDOWOADMINISTRACYJNEGO**

redakcja naukowa
Grzegorz Łaszczyca, Wojciech Piątek

II

Autorzy

Jan Chmielewski (rozdz. II pkt 2.5; rozdz. III pkt 3.4.4)

Zbigniew Czarnik (rozdz. III pkt 3.4.5)

Dawid Gregorczyk (rozdz. II pkt 2.2.1.2; 2.2.5; rozdz. III pkt 3.4.3)

Andrzej Matan (rozdz. II pkt 2.2.1.1)

Marcin Kamiński (rozdz. II pkt 2.1)

Grzegorz Łaszczyca (rozdz. II pkt 2.2.2)

Grzegorz Łaszczyca, Wojciech Piątek (rozdz. I)

Marian Masternak (rozdz. II pkt 2.2.3)

Przemysław Ostojski (rozdz. III pkt 3.4.1)

Andrzej Paduch (rozdz. II pkt 2.3)

Andrzej Paduch, Andrzej Skoczylas (rozdz. II pkt 2.4)

Piotr Pietrasz (rozdz. II pkt 2.2.4)

Marta Romańska (rozdz. III pkt 3.1, 3.2, 3.3)

Lucyna Staniszevska (rozdz. II pkt 2.2.6)

Stanisław Trociuk, Marcin Wiącek (rozdz. III pkt 3.4.2)

Joanna Wegner (rozdz. III pkt 3.5)

**SYSTEM
PRAWA SĄDOWNICTWA
ADMINISTRACYJNEGO**

**ZAKRES PODMIOTOWY
I PRZEDMIOTOWY
POSTĘPOWANIA
SĄDOWOADMINISTRACYJNEGO**

redakcja naukowa
Grzegorz Łaszczyca, Wojciech Piątek

II

Stan prawny na 1 grudnia 2024 r.

Recenzent
Prof. dr hab. Roman Hauser

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne
JustLuk

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski

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., 2025

ISBN 978-83-8390-059-9

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. +48 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

| | |
|---|----|
| Wykaz skrótów | 13 |
| Wstęp | 19 |
| ROZDZIAŁ 1. Ramy konstrukcyjne postępowania sądowniczoadministracyjnego | 21 |
| 1.1. Uwagi wprowadzające | 23 |
| 1.2. Układ podmiotowy | 24 |
| 1.2.1. Geneza | 24 |
| 1.2.2. Stan obecny | 30 |
| 1.2.2.1. Źródła regulacji | 30 |
| 1.2.2.2. Układ podstawowy | 31 |
| 1.2.2.3. Układ rozszerzony | 32 |
| 1.2.2.4. Zakres wyłączony (nieznany) | 34 |
| 1.2.3. Perspektywy zmian | 34 |
| 1.3. Układ przedmiotowy | 36 |
| 1.3.1. Geneza | 36 |
| 1.3.2. Stan obecny | 43 |
| 1.3.3. Perspektywy zmian | 47 |
| ROZDZIAŁ 2. Struktura przedmiotowa sądownictwa administracyjnego | 52 |
| 2.1. Pojęcie sprawy sądowniczoadministracyjnej | 55 |
| 2.1.1. Geneza pojęciowa sporów administracyjnych (administracyjnoprawnych) i spraw spornoadministracyjnych | 60 |
| 2.1.1.1. Uwagi wprowadzające | 60 |
| 2.1.1.2. Francuska teoria sporów administracyjnych | 62 |
| 2.1.1.3. Niemiecka teoria sporów administracyjnych i jej recepcja ... | 65 |
| 2.1.2. Typologia koncepcji spraw sądowniczoadministracyjnych | 70 |
| 2.1.2.1. Uwagi wprowadzające | 70 |
| 2.1.2.2. Sprawa sądowniczoadministracyjna w sensie podmiotowym | 71 |
| 2.1.2.3. Sprawa sądowniczoadministracyjna w sensie przedmiotowo- -subiektywnym | 71 |
| 2.1.2.4. Sprawa sądowniczoadministracyjna w sensie przedmiotowo- -objektywnym | 82 |
| 2.1.2.5. Sprawa sądowniczoadministracyjna w ujęciu złożonym (materialno-relacyjnym i formalno-procesowym) | 86 |
| 2.1.2.6. Sprawa sądowniczoadministracyjna w ujęciu formalnym (szerokim) i materialnym (wąskim) | 89 |

Spis treści

| | | |
|------------|---|-----|
| 2.1.2.7. | Sprawa sądownoadministracyjna w ujęciu procesowym | 93 |
| 2.1.2.8. | Sprawy sądownoadministracyjne weryfikacyjne i merytoryczne | 95 |
| 2.1.3. | Sprawa sądownoadministracyjna a sprawa administracyjna oraz sądowe sprawy cywilne i karne | 97 |
| 2.1.3.1. | Sprawa sądownoadministracyjna a sprawa administracyjna i konstrukcje pokrewne | 97 |
| 2.1.3.2. | Sprawa sądownoadministracyjna a sprawa cywilna | 100 |
| 2.1.3.3. | Sprawa sądownoadministracyjna a sprawa karna | 102 |
| 2.1.4. | Sprawa sądownoadministracyjna jako przedmiot postępowania. Struktura i dynamika sprawy | 104 |
| 2.1.4.1. | Sprawa sądownoadministracyjna jako instytucja procesowa konkretnego (polskiego) systemu prawnego. Zakres normatywny sprawy | 104 |
| 2.1.4.2. | Sprawa sądownoadministracyjna jako bezpośredni i pośredni przedmiot postępowania przed sądem administracyjnym . . . | 108 |
| 2.1.4.3. | Elementy strukturalne i tożsamość sprawy sądownoadministracyjnej | 111 |
| 2.1.4.3.1. | Podstawa normatywna sprawy sądownoadministracyjnej | 111 |
| 2.1.4.3.2. | Podstawa faktualna sprawy sądownoadministracyjnej i jej elementy | 113 |
| 2.1.4.3.3. | Problem tożsamości sprawy sądownoadministracyjnej | 117 |
| 2.1.4.4. | Dynamika sprawy sądownoadministracyjnej | 120 |
| 2.1.4.4.1. | Sprawa sądownoadministracyjna a kategoryzacja postępowania sądownoadministracyjnych i ich tryby | 120 |
| 2.1.4.4.2. | Zakres rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy sądownoadministracyjnej w postępowaniu zwykłym i postępowaniach nadzwyczajnych | 126 |
| 2.1.4.4.3. | Rodzaje rozstrzygnięć sprawy sądownoadministracyjnej oraz problem trwałości skutków jej konkretyzacji | 127 |
| 2.2. | Akty i czynności poddane sądowej kontroli | 131 |
| 2.2.1. | Decyzje administracyjne | 131 |
| 2.2.1.1. | Istota decyzji administracyjnej | 136 |
| 2.2.1.1.1. | Uwagi wprowadzające | 136 |
| 2.2.1.1.2. | Decyzja administracyjna w przepisach postępowania administracyjnego oraz przepisach postępowania sądownoadministracyjnego w ujęciu historycznym | 138 |
| 2.2.1.1.3. | Decyzja administracyjna jako postać indywidualnego aktu administracyjnego | 157 |

| | | |
|------------|--|-----|
| 2.2.1.1.4. | Decyzja administracyjna w doktrynie i orzecznictwie | 163 |
| 2.2.1.1.5. | Wzorzec decyzji administracyjnej zbudowany w oparciu o koncepcję reguł konstytucyjnych ... | 174 |
| 2.2.1.1.6. | Decyzja administracyjna – wnioski końcowe ... | 201 |
| 2.2.1.2. | Sądowa kontrola decyzji administracyjnych | 209 |
| 2.2.2. | Postanowienie | 221 |
| 2.2.2.1. | Istota postanowienia | 222 |
| 2.2.2.2. | Sądowa kontrola postanowień | 226 |
| 2.2.3. | Akty i czynności inne niż decyzje i postanowienia | 236 |
| 2.2.3.1. | Istota aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. | 239 |
| 2.2.3.1.1. | Uwagi wprowadzające | 239 |
| 2.2.3.1.2. | Akty i czynności „inne niż określone w art. 3 § 2 pkt 1–3 p.p.s.a.” | 248 |
| 2.2.3.1.3. | Akty i czynności „z zakresu administracji publicznej” | 258 |
| 2.2.3.1.4. | Akty i czynności „dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa” ... | 261 |
| 2.2.3.2. | Sądowa kontrola aktów czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. | 269 |
| 2.2.4. | Interpretacje indywidualne, opinie zabezpieczające, opinie, o których mowa w art. 119zzl § 1 o.p. | 284 |
| 2.2.4.1. | Istota aktu (czynności) | 286 |
| 2.2.4.2. | Sądowa kontrola aktu (czynności) | 301 |
| 2.2.5. | Akty prawa miejscowego i inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego | 324 |
| 2.2.5.1. | Istota aktów prawa miejscowego | 327 |
| 2.2.5.2. | Sądowa kontrola aktów prawa miejscowego | 341 |
| 2.2.5.3. | Istota i sądowa kontrola innych aktów organów samorządu terytorialnego | 352 |
| 2.2.6. | Akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego | 366 |
| 2.2.6.1. | Istota aktów nadzoru nad samorządem terytorialnym | 369 |
| 2.2.6.2. | Sądowa kontrola aktu nadzoru nad samorządem terytorialnym | 397 |
| 2.3. | Bezczynność i przewlekłość | 413 |
| 2.3.1. | Istota beczynności i przewlekłego prowadzenia postępowania | 415 |
| 2.3.1.1. | Instrumenty zapobiegające beczynności i przewlekłości postępowania administracyjnego | 415 |
| 2.3.1.2. | Zakres aktów objętych skargą na beczynność i przewlekłość | 419 |
| 2.3.1.3. | Beczynność a przewlekłość postępowania | 421 |
| 2.3.1.4. | Czasowy aspekt skargi na beczynność i przewlekłość | 428 |
| 2.3.2. | Sądowa kontrola beczynności i przewlekłego prowadzenia postępowania | 432 |
| 2.3.2.1. | Krąg podmiotowy | 432 |
| 2.3.2.2. | Wszczęcie postępowania | 434 |

| | | |
|------------|---|-----|
| 2.3.2.2.1. | Przesłanki procesowe | 434 |
| 2.3.2.2.2. | Wymogi formalne i fiskalne skargi | 437 |
| 2.3.2.3. | Przebieg postępowania | 439 |
| 2.3.2.4. | Rozstrzygnięcie | 443 |
| 2.3.2.5. | Zaskarżenie | 445 |
| 2.3.2.6. | Problem szybkości postępowania sądowoadministracyjnego w przedmiocie bezczynności lub przewlekłości | 447 |
| 2.3.2.7. | Skutki sądowego stwierdzenia bezczynności i przewlekłości | 449 |
| 2.3.2.7.1. | Obowiązek wykonania wyroku stwierdzającego bezczyńność lub przewlekłość | 449 |
| 2.3.2.7.2. | Dopuszczalność wystąpienia o odszkodowanie | 454 |
| 2.4. | Spory kompetencyjne i o właściwość | 455 |
| 2.4.1. | Istota sporów kompetencyjnych i o właściwość | 457 |
| 2.4.1.1. | Konstytucyjne i ustawowe umiejscowienie regulacji | 457 |
| 2.4.1.2. | Przedmiot kontroli sądu administracyjnego | 460 |
| 2.4.1.3. | Typologia sporów | 465 |
| 2.4.2. | Sądowe rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych i o właściwość | 468 |
| 2.4.2.1. | Sądy administracyjne jako organy ochrony prawnej właściwe rzeczowo do rozstrzygania sporów | 468 |
| 2.4.2.2. | Źródła prawa i charakter regulacji o postępowaniu w sprawie rozstrzygnięcia sporów | 470 |
| 2.4.2.3. | Legitymacja czynna w sprawie rozstrzygnięcia sporów | 471 |
| 2.4.2.4. | Przebieg postępowania sądowego | 473 |
| 2.4.2.5. | Postanowienie rozstrzygające spór kompetencyjny i o właściwość | 478 |
| 2.5. | Akty i czynności wyłączone spod sądowej kontroli | 482 |
| 2.5.1. | Istota aktów i czynności wyłączonych spod sądowej kontroli | 483 |
| 2.5.2. | Rys historyczny | 485 |
| 2.5.3. | Akty i czynności poddane kognicji sądów powszechnych | 492 |
| 2.5.4. | Akty i czynności wyłączone spod kontroli na mocy art. 5 p.p.s.a. | 497 |
| 2.5.4.1. | Uwagi wprowadzające | 497 |
| 2.5.4.2. | Akty i czynności podejmowane w sferze wewnętrznej administracji | 498 |
| 2.5.4.3. | Akty i czynności podejmowane w sprawach odmowy mianowania na stanowiska lub powołania do pełnienia funkcji w organach administracji publicznej | 507 |
| 2.5.4.4. | Akty i czynności podejmowane w sprawach wiz wydawanych przez ministra właściwego do spraw zagranicznych lub konsulów oraz zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego wydawanych przez konsulów | 509 |
| 2.5.4.5. | Akty i czynności wyłączone spod kontroli na mocy przepisów szczególnych | 510 |
| 2.5.5. | Akty i czynności wyłączone spod kontroli na mocy art. 3 § 2 p.p.s.a. ... | 519 |

| | |
|---|-----|
| ROZDZIAŁ 3. Struktura podmiotowa sądownictwa administracyjnego | 524 |
| 3.1. Strony postępowania | 533 |
| 3.1.1. Relacje między podmiotami występującymi przed sądem administracyjnym | 533 |
| 3.1.1.1. Relacje między podmiotami występującymi przed sądem administracyjnym w postępowaniach sądownoadministracyjnych wszczynanych na podstawie skarg i sprzeciwów | 533 |
| 3.1.1.1.1. Model sporu prawnego między skarżącym a organem administracji i konsekwencje jego przyjęcia | 533 |
| 3.1.1.1.2. Wielopodmiotowość i problem współuczestnictwa po stronie skarżących | 537 |
| 3.1.1.2. Relacje między podmiotami występującymi przed sądem administracyjnym w postępowaniach sądownoadministracyjnych wszczynanych na podstawie wniosków o rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych oraz o wydanie przez sąd uchwały wyjaśniającej wątpliwości prawne | 542 |
| 3.1.1.3. Uprawnienia procesowe będące konsekwencją korzystania ze statusu strony postępowania | 545 |
| 3.1.2. Zdolność sądownoadministracyjna | 549 |
| 3.1.2.1. Pojęcie zdolności sądownoadministracyjnej i problemy w związku z ustaleniem jego znaczenia i odpowiedzią na pytanie o potrzebę jego wprowadzenia na grunt postępowania sądownoadministracyjnego oraz o konsekwencje braku tego atrybutu | 549 |
| 3.1.2.2. Kategorie uczestników obrotu prawnego wyposażonych w zdolność sądownoadministracyjną – problem korzystania z tego atrybutu <i>in genere</i> lub wyłącznie w poszczególnych sprawach | 558 |
| 3.1.2.3. Problem zdolności sądownoadministracyjnej przeciwnika skarżącego | 572 |
| 3.1.3. Zdolność procesowa | 574 |
| 3.1.3.1. Pojęcie zdolności procesowej i założenia ogólne decydujące o korzystaniu z niej przez poszczególne kategorie skarżących ... | 574 |
| 3.1.3.2. Czynności podejmowane przez strony osobiście i przez przedstawiciela | 577 |
| 3.1.3.2.1. Czynności podejmowane przez strony osobiście ... | 577 |
| 3.1.3.2.2. Działanie przez przedstawiciela ustawowego ... | 580 |
| 3.1.4. Legitymacja w postępowaniu sądownoadministracyjnym | 602 |
| 3.1.4.1. Legitymacja procesowa – pojęcie, sposób uregulowania i interesy chronione w ramach jej konstrukcji | 602 |
| 3.1.4.2. Interes prawny w zaskarżeniu lub naruszenie interesu skarżącego jako przesłanka legitymacji skargowej | 614 |

| | | |
|----------|--|-----|
| 3.1.4.3. | Ochrona samodzielności (kompetencji) jako przesłanka legitymacji skargowej | 622 |
| 3.1.4.4. | Skutki wniesienia skargi przez podmiot nielegitymowany | 627 |
| 3.2. | Uczestnicy postępowania | 629 |
| 3.2.1. | Źródła prawa określające status uczestników postępowania na prawach stron | 629 |
| 3.2.2. | Uczestnicy z mocy prawa | 635 |
| 3.2.3. | Uczestnicy dopuszczeni do udziału w postępowaniu przez sąd | 642 |
| 3.2.4. | Szczególny status podmiotów, którym prawa strony przyznają ustawy szczególne | 650 |
| 3.3. | Następstwo procesowe w postępowaniu sądownoadministracyjnym | 651 |
| 3.3.1. | Następstwo ustrojowe, materialnoprawne i procesowe w prawie administracyjnym jako przesłanka następstwa w postępowaniu sądowym | 651 |
| 3.3.2. | Sposób unormowania następstwa procesowego w postępowaniu sądownoadministracyjnym | 658 |
| 3.4. | Podmioty reprezentujące interes publiczny i interes społeczny | 664 |
| 3.4.1. | Prokurator w postępowaniu sądownoadministracyjnym | 664 |
| 3.4.1.1. | Uwagi wprowadzające | 664 |
| 3.4.1.2. | Zdolność do udziału w postępowaniu | 664 |
| 3.4.1.3. | Celowość działań | 671 |
| 3.4.1.4. | Uprawnienia procesowe | 677 |
| 3.4.2. | Rzecznik Praw Obywatelskich w postępowaniu sądownoadministracyjnym | 689 |
| 3.4.2.1. | Uwagi wprowadzające | 689 |
| 3.4.2.2. | Zdolność do udziału w postępowaniu | 691 |
| 3.4.2.3. | Celowość działań | 694 |
| 3.4.2.4. | Uprawnienia procesowe | 696 |
| 3.4.3. | Rzecznik Praw Dziecka w postępowaniu sądownoadministracyjnym | 703 |
| 3.4.3.1. | Uwagi wprowadzające | 703 |
| 3.4.3.2. | Zdolność do udziału w postępowaniu | 705 |
| 3.4.3.3. | Celowość działań | 706 |
| 3.4.3.4. | Uprawnienia procesowe | 707 |
| 3.4.4. | Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców w postępowaniu sądownoadministracyjnym | 708 |
| 3.4.4.1. | Uwagi wprowadzające | 708 |
| 3.4.4.2. | Zdolność do udziału w postępowaniu | 711 |
| 3.4.4.3. | Celowość działań | 712 |
| 3.4.4.4. | Uprawnienia procesowe | 713 |
| 3.4.5. | Organizacja społeczna w postępowaniu sądownoadministracyjnym | 717 |
| 3.4.5.1. | Uwagi wprowadzające | 717 |
| 3.4.5.2. | Zdolność do udziału w postępowaniu | 720 |
| 3.4.5.3. | Celowość udziału organizacji społecznej w postępowaniu sądownoadministracyjnym | 738 |
| 3.4.5.4. | Uprawnienia procesowe organizacji społecznej w postępowaniu sądownoadministracyjnym | 746 |

Spis treści

| | |
|--|-----|
| 3.5. Sąd administracyjny. Uwarunkowania procesowe | 753 |
| 3.5.1. Sędzia jako jeden z urzędników sądowych | 755 |
| 3.5.2. Skład sądu administracyjnego | 757 |
| 3.5.3. Asesor sądu administracyjnego | 760 |
| 3.5.4. Sędziowie delegowani w sądach administracyjnych | 765 |
| 3.5.5. Sędziowie sądów administracyjnych | 769 |
| 3.5.6. Rola Prezydenta RP w procesie nominacyjnym | 771 |
| 3.5.7. Sposób ukształtowania Krajowej Rady Sądownictwa a legalność nominacji sędziowskich | 777 |
| 3.5.8. Podstawy, zakres i mechanizmy weryfikacji nominacji sędziowskiej | 785 |
| 3.5.9. Postępowanie o badanie niezawisłości i niezależności | 787 |
| 3.5.10. Wyłączenie sędziego | 796 |
| 3.5.11. Wyłączenie sędziego z mocy ustawy | 799 |
| 3.5.12. Wyłączenie sędziego na wniosek strony bądź żądanie sędziego | 807 |
| 3.5.13. Orzekanie przez sąd administracyjny na posiedzeniu niejawnym | 813 |
| 3.5.14. Czynności sądu administracyjnego na posiedzeniu jawnym | 820 |
| Skorowidz | 831 |
| Autorzy | 839 |

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- EKPC – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
- EKSL – Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607)
- Konstytucja kwietniowa – ustawa konstytucyjna z 23.04.1935 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 227) – nie obowiązuje
- Konstytucja marcowa – ustawa z 17.03.1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.) – nie obowiązuje
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 1568)
- k.p.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 37 ze zm.)
- KPP UE – Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389)
- k.s.h. – ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 18)
- nowelizacja z 31.01.1980 r. – ustawa z 31.01.1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 4, poz. 8 ze zm.)
- nowelizacja z 9.04.2015 r. – ustawa z 9.04.2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. poz. 658)
- 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)

Wykaz skrótów

- o.p. – ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2023 r. poz. 2383 ze zm.)
- o.p. z 1934 r. – ustawa z 15.03.1934 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 1936 r. Nr 14, poz. 134 ze zm.)
- p.o.ś. – ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2024 r. poz. 54 ze zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.)
- pr. bud. – ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2024 r. poz. 725 ze zm.)
- pr. en. – ustawa z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2024 r. poz. 266 ze zm.)
- pr. poczt. – ustawa z 23.11.2012 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. z 2023 r. poz. 1640 ze zm.)
- pr. prok. – ustawa z 28.01.2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2024 r. poz. 390)
- pr. przeds. – ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2024 r. poz. 236)
- pr. tel. – ustawa z 16.07.2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. z 2024 r. poz. 34 ze zm.)
- pr. wod. – ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2024 r. poz. 1087 ze zm.)
- pr. zgr. – ustawa z 24.07.2015 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 2022 r. poz. 1389)
- p.u.s.a. – ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1267)
- p.u.s.p. – ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 334)
- reg. prok. – rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 7.04.2016 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz.U. z 2023 r. poz. 1115 ze zm.)
- regulamin NSA – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 4.07.2020 r. – Regulamin Naczelnego Sądu Administracyjnego (Dz.U. poz. 1202 ze zm.)
- regulamin WSA – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 5.08.2015 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 779)
- rozporządzenie o NTA – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 27.10.1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. Nr 94, poz. 806 ze zm.)
- r.p.a. – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. Nr 36, poz. 341 ze zm.)
- r.p.p.a. – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o postępowaniu przymusowym w administracji (Dz.U. Nr 36, poz. 342 ze zm.)
- u.c. – ustawa z 12.12.2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2024 r. poz. 769 ze zm.)

Wykaz skrótów

| | |
|------------------------|---|
| u.d.p.p. | – ustawa z 24.03.2004 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2024 r. poz. 1491 ze zm.) |
| u.f.p. | – ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1530) |
| u.l. | – ustawa z 28.09.1991 r. o lasach (Dz.U. z 2024 r. poz. 530) |
| u.o.d.o. | – ustawa z 10.05.2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1781) |
| u.o.p. | – ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2024 r. poz. 1478) |
| u.p.e.a. | – ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2023 r. poz. 2505 ze zm.) |
| u.p.z.p. | – ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1130) |
| u.r.i.o. | – ustawa z 7.10.1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1325 ze zm.) |
| u.s.g. | – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.) |
| u.s.p. | – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107) |
| ustawa o ISA | – ustawa z 26.03.1935 r. o Inwalidzkim Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 26, poz. 177) |
| ustawa o KAS | – ustawa z 16.11.2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2023 r. poz. 615 ze zm.) |
| ustawa o NSA z 1980 r. | – ustawa z 31.01.1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 4, poz. 8 ze zm.) – nie obowiązuje |
| ustawa o NSA z 1995 r. | – ustawa z 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) – nie obowiązuje |
| ustawa o NTA z 1922 r. | – ustawa z 3.08.1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. z 1926 r. Nr 68, poz. 400 ze zm.) – nie obowiązuje |
| ustawa o RMiŚP | – ustawa z 6.03.2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz.U. z 2023 r. poz. 1668) |
| ustawa o RPD | – ustawa z 6.01.2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz.U. z 2023 r. poz. 292) |
| ustawa o RPO | – ustawa z 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.) |
| u.s.u.s. | – ustawa z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 497 ze zm.) |
| u.s.w. | – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2024 r. poz. 566) |
| u.ś.u.d.e. | – ustawa z 18.07.2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz.U. z 2024 r. poz. 1513) |

Wykaz skrótów

| | |
|-------------|---|
| u.t.k. | – ustawa z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 697 ze zm.) |
| u.u.i.ś. | – ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2024 r. poz. 1112) |
| u.w.a.rz.w. | – ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2023 r. poz. 190) |
| VwGO | – Verwaltungsgerichtsordnung – ustawa z 21.01.1960 r. o ustroju sądów administracyjnych i postępowaniu przed nimi (BGBl. I 1991, s. 686, ze zm.) |
| ZPO | – Zivilprozessordnung – ustawa federalna z 12.09.1950 r. (BGBl. I 2005, s. 3202, ze zm.) |
| ZTP | – rozporządzenie Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283) |

Czasopisma i publikatory

| | |
|---------------|--|
| AöR | – Archiv des öffentlichen Rechts |
| ATDP | – Administracja. Teoria, Dydaktyka, Praktyka |
| AUL FI | – Acta Universitatis Lodziensis – Folia Iuridica |
| AUMCS | – Annales Universitatis Mariae Curie-Sklodowska |
| AUWr | – Acta Universitatis Wratislaviensis |
| AUWr PPIA | – Acta Universitatis Wratislaviensis Przegląd Prawa i Administracji |
| Biul. SN | – Biuletyn Sądu Najwyższego |
| CzPKiNP | – Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych |
| DÖV | – Die Öffentliche Verwaltung |
| Dz.P.P.P. | – Dziennik Praw Państwa Polskiego |
| Fin. Kom. | – Finanse Komunalne |
| GSP | – Gdańskie Studia Prawnicze |
| GSP-Prz. Orz. | – Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa |
| JZ | – Juristen Zeitung |
| KritV | – Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft |
| KSP | – Krakowskie Studia Prawnicze |
| M. Pod. | – Monitor Podatkowy |
| M. Praw. | – Monitor Prawniczy |
| NP | – Nowe Prawo |
| NZS | – Nowe Zeszyty Samorządowe |

Wykaz skrótów

| | |
|-------------|---|
| ONSAiWSA | – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych |
| OSNAPiUS | – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych |
| OSP | – Orzecznictwo Sądów Polskich |
| OTK | – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego |
| OTK-A | – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Seria A |
| OwSS | – Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych |
| PiP | – Państwo i Prawo |
| POP | – Przegląd Orzecznictwa Podatkowego |
| PPC | – Polski Proces Cywilny |
| PPK | – Przegląd Prawa Konstytucyjnego |
| PPP | – Przegląd Prawa Publicznego |
| Prob. Praw. | – Problemy Praworządności |
| Pr. Spółek | – Prawo Spółek |
| Prz. Leg. | – Przegląd Legislacyjny |
| Prz. Pod. | – Przegląd Podatkowy |
| Prz. Sejm. | – Przegląd Sejmowy |
| R.Pr. | – Radca Prawny |
| RPEiS | – Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny |
| SIL | – Studia Iuridica Lublinensia |
| SP KUL | – Studia Prawnicze KUL |
| SP-E | – Studia Prawno-Ekonomiczne |
| SPP | – Studia Prawa Publicznego |
| ST | – Samorząd Terytorialny |
| St. Praw. | – Studia Prawnicze |
| ZN WPiA UG | – Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego |
| ZNSA | – Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego |
| ZNUJ | – Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego |
| ZNUŁ | – Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego |

Wykaz skrótów

Inne

- j.s.t. – jednostka samorządu terytorialnego
- m.p.z.p. – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego
- RMiŚP – Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców
- RPD – Rzecznik Praw Dziecka
- RPO – Rzecznik Praw Obywatelskich

WSTĘP

Szczególną właściwością sądownictwa administracyjnego jest rozstrzygnięcie sporów o prawo pomiędzy podmiotami indywidualnymi oraz organami administracji publicznej. Każdorazowym zadaniem sądu administracyjnego kontrolującego działalność (albo bezczynność) władzy wykonawczej jest wyważenie racji przemawiających za udzieleniem ochrony interesowi indywidualnemu przy jednoczesnym poszanowaniu interesu publicznego. Zagadnieniom tym poświęcone są rozważania w ramach II tomu *Systemu Prawa Sądownictwa Administracyjnego*. Obejmują one swoim zakresem zarówno akty oraz czynności poddane weryfikacji, z uwzględnieniem ich istoty oraz sądowej kontroli, jak i podmioty, które biorą udział w postępowaniu sądowoadministracyjnym, na czele z sądem, na którym spoczywa obowiązek sformułowania zwrotu stosunkowego w przedmiocie zgodności (niezgodności) z prawem zaskarżonego przejawu działania (zaniechania) administracji publicznej.

Chociaż znaczenie II tomu *Systemu* wykracza poza aktualnie obowiązującą regulację Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, to warto odnotować, że 1.01.2024 r. minęła 20. rocznica od wejścia w życie tego aktu prawnego. Przez ten czas przepisy dotyczące struktury przedmiotowo-podmiotowej postępowania sądowoadministracyjnego zdążyły obrosnąć bogatym orzecznictwem sądowym, które zostało uwzględnione w ramach przeprowadzonych rozważań.

Chcielibyśmy w tym miejscu podziękować wszystkim Autorom i Autorom, którzy wzięli udział w pracy nad II tomem *Systemu Prawa Sądownictwa Administracyjnego*. Dziękujemy Panu Profesorowi Romanowi Hauserowi za trud przygotowania recenzji. Wydawnictwu Wolters Kluwer Polska dziękujemy za sprawną współpracę oraz zaangażowanie w prace redakcyjne i edytorskie.

Ufamy, że II tom *Systemu* przyczyni się do usystematyzowania wiedzy na temat sądownictwa administracyjnego w obszarze tematycznym, który został w nim poruszony.

Prof. dr hab. Grzegorz Łaszczyca
Prof. dr hab. Wojciech Piątek
Katowice, Poznań, 2 stycznia 2025 r.

ROZDZIAŁ 1

RAMY KONSTRUKCYJNE POSTĘPOWANIA SĄDOWOADMINISTRACYJNEGO

| | | |
|----------|-----------------------------------|----|
| 1.1. | Uwagi wprowadzające | 23 |
| 1.2. | Układ podmiotowy | 24 |
| 1.2.1. | Geneza | 24 |
| 1.2.2. | Stan obecny | 30 |
| 1.2.2.1. | Źródła regulacji | 30 |
| 1.2.2.2. | Układ podstawowy | 31 |
| 1.2.2.3. | Układ rozszerzony | 32 |
| 1.2.2.4. | Zakres wyłączony (nieznany) | 34 |
| 1.2.3. | Perspektywy zmian | 34 |
| 1.3. | Układ przedmiotowy | 36 |
| 1.3.1. | Geneza | 36 |
| 1.3.2. | Stan obecny | 43 |
| 1.3.3. | Perspektywy zmian | 47 |

Literatura: B. Adamiak, *O podmiotowości organów administracji publicznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, PiP 2006/11; M. Baumgart, H. Habel, *Prawo o Najwyższym Trybunale Administracyjnym i prawo o postępowaniu administracyjnym. Teksty praw (co do prawa o Trybunale – tekst obowiązujący od 15.XI.1932 r. i tekst poprzedni). Szczegółowe orzecznictwo Tryb. Admin. co do jego kompetencji i postępowania oraz postępowania administracyjnego. Przepisy wykonawcze i związkowe. Komentarz i skorowidz*, Warszawa 1933; T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część ogólna (stenogram wykładów uniwersyteckich)*, Lwów 1932; W. Binder, *Ustawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (z dnia 3 sierpnia 1922) z uwzględnieniem zmian wprowadzonych nowelą z dnia 25 marca 1926 i pokrewne ustawy. Komentarz*, Warszawa 1926; J. Borkowski, *Model normatywny sądowej kontroli administracji państwowej w Polsce*, SP-E 1988/41; J. Borkowski, *Sądowa kontrola administracji publicznej – NSA przed dwudziestolecieciem działalności* [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, red. Z. Niewiadomski, J. Buczkowski, J. Łukasiewicz, J. Postuszny, J. Stelmasiak, Przemysł 2000; A. Chmurski,

Reforma Najwyższego Trybunału Administracyjnego, Warszawa 1934; **D. Dąbek**, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020; **M. Gajda-Durlik**, *Postępowanie administracyjne szczególnie w sprawach ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2020; **S. Gajewski**, *Postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe. Studium z zakresu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2020; **A. Góra-Błaszczkowska**, *O możliwości przekazania spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych do wyłącznego rozpoznania sądom administracyjnym – głos w dyskusji*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2021/2; **R. Hauser**, *Kształtowanie się pozycji i ustroju Naczelnego Sądu Administracyjnego*, ZNSA 2010/5–6; R. Hauser, *Sądownictwo administracyjne w przyszłej konstytucji*, RPEiS 1995/2; R. Hauser, *Wstępne założenia nowelizacji ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, PiP 2013/2; R. Hauser, *Założenia reformy sądownictwa administracyjnego*, PiP 1999/11; **R. Hauser, A. Kabat**, *Właściwość sądów administracyjnych*, RPEiS 2004/2; **R. Hauser, W. Piątek, A. Skoczyła**, *Naczelnny Sąd Administracyjny jako sąd dyscyplinarny w sprawach sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych i wojskowych*, PiP 2023/7; **T. Hilario**, *Najwyższy Trybunał Administracyjny i jego kompetencja*, Warszawa 1925; **S. Hillbricht**, *Glosa do wyroku NTA z 30.11.1934 r., l. rej. 5773/32, poz. 973*, „Orzecznictwo Sądów Najwyższych w Sprawach Podatkowych i Administracyjnych” 1935; **A. Jakubowski**, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako organ administrujący (organ administracji publicznej)*, PiP 2023/2; **P. Janiak**, *Uczestnicy postępowania sądownoadministracyjnego*, Warszawa 2021; **W.L. Jaworski**, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924; **S. Kasznica**, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946; **Z. Kmiecik**, *Powołanie na stanowisko sędziego, niemożność obrony swoich praw w postępowaniu przed sądem administracyjnym, sprawa administracyjna, prerogatywa Prezydenta RP, akt prawa ustrojowego. Glosa do postanowienia NSA z 7.12.2017 r., I OSK 857/17, OSP 2018/5*; Z. Kmiecik, *Prezydent RP jako organ administrujący a pojęcie jego prerogatyw*, PiP 2023/7; **J.S. Langrod**, *Nowe prądy w sądownictwie administracyjnym (na marginesie ustawy o Inwalidzkim Sądzie Administracyjnym)*, Lwów 1936; J.S. Langrod, *Problemy sądownictwa administracyjnego*, Kraków 1928; **G. Łaszczycza**, *Kierunki rozszerzenia właściwości rzeczowej sądów administracyjnych*, w druku; **D. Malec**, *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922–1939 w świetle własnego orzecznictwa*, Warszawa–Kraków 1999; **M. Masternak**, *Czynności materialno-techniczne jako prawna forma działania administracji publicznej*, Toruń 2018; M. Masternak, *Kontrola czynności materialno-technicznych administracji publicznej przez sąd administracyjny* [w:] *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Warszawa–Dębe, 23–25 września 2002 r., red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003; **R. Mikosz**, *Skutki prawne uwzględnienia przez organ administracji publicznej skargi wniesionej do sądu administracyjnego*, ZNSA 2007/5–6; **S. Mrávincics**, *Postępowanie administracyjno-sporne z uwzględnieniem ustawodawstwa i orzecznictwa polskiego*, Poznań 1928; **T. Nowicki**, *Zagadnienie instancji w sądownictwie administracyjnym*, Poznań 1937; **E. Ochendowski**, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2002; **A. Okolski**, *O sporach administracyjnych*, Warszawa 1867; **J. Panejko**, *Z zagadnień sądownictwa administracyjnego (na tle projektu ustawy o sądownictwie ad-*

1.1. Uwagi wprowadzające

ministracyjnym), „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1932/1; **W. Piątek**, *Kontrola sądowa w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, ATDP 2009/4; **W. Piątek**, *Powaga rzeczy osądzonej wyroku sądu administracyjnego*, Warszawa 2015; **W. Piątek**, **W. Sawczyn**, *Właściwość sądu administracyjnego ustalana na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.*, ZNSA 2023, nr specjalny; **K. Sobieralski**, *Uprawnienia samokontrolne organu w postępowaniu sędziowskoadministracyjnym*, PiP 2004/1; **R. Suwaj**, *Dopuszczalność skargi w przedmiocie niepowołania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do pełnienia urzędu sędziego. Glosa do postanowienia WSA z 23.01.2008 r., I SA/Wa 2139/07*, GSP-Prz.Orz. 2009/2; **J. Szreniawski**, *Znaczenie doświadczeń Najwyższego Trybunału Administracyjnego dla tworzenia nowej struktury i zasad działania sądownictwa administracyjnego [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego**, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003; **J. Świątkiewicz**, *Zakres kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego (w świetle orzecznictwa sądowego)*, RPEiS 1984/1; *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021; **B. Wasiutyński**, *Z powodu właściwości Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, RPEiS 1923/3; **R. Wiątrowski**, *Wybrane aspekty sądowej kontroli indywidualnych interpretacji podatkowych*, ZNSA 2010/2; **Ł.M. Wyszomirski**, *Sądowa kontrola innych niż decyzje i postanowienia aktów i czynności z zakresu administracji publicznej*, Warszawa 2018; **A. Zieliński**, *Pięć lat działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego*, NP 1985/9; **J. Zimmermann**, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008; **J. Zimmermann**, *Projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym z 1958 r.*, ST 1993/1–2; **P. Ziółkowski**, *Jaki sąd powinien rozstrzygać w sprawach ZUS?*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 14.01.2021 r.

1.1. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Podstawowymi elementami konstrukcyjnymi każdego z postępowań prawnych jest regulacja jego zakresu przedmiotowego i podmiotowego. Pierwszy z nich wyznaczany jest w ustawie procesowej wskazaniem rodzaju sprawy, rzadziej sporu, drugi zaś – określeniem grupy podmiotów uczestniczących w postępowaniu, w różnym charakterze i o różnym statusie procesowym. Modelowa regulacja zakresu przedmiotowego przyjmuje zasadniczo formułę: „ustawa (kodeks/Prawo) normuje postępowanie przed (...) w sprawach (...)” czy też „normuje postępowanie sądowe w sprawach (...)”. Unormowanie zakresu podmiotowego rzadko uzyskuje wymiar zwarty. Ustalenie struktury podmiotowej zwykle rekonstruowane jest w oparciu o grupy norm prawnych wynikających z poszczególnych fragmentów aktu normatywnego, obejmującego przepisy o stronie/stronach, uczestnikach czy samym organie bądź sądzie i ich uwarunkowaniach procesowych. Oba wskazane zakresy wymagają pozytywnego wyznaczenia normami prawa, co nie wyklucza ich wyrażenia, zwłaszcza w części przedmiotowej, także za pomocą pojęć niedookreślonych.

Jest to konieczne z uwagi na fundamentalną zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), a w odniesieniu do postępowań sądowych wymóg taki wynika także z prawa do sądu (art. 45 Konstytucji RP). Brak sprecyzowania, czy niedookreślenie tych zakresów może prowadzić do ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich.

Przedmiotem rozważań w ramach pierwszej części II tomu *Systemu Prawa Sądownictwa Administracyjnego* będzie nakreślenie ram podmiotowych i przedmiotowych postępowania sądowoadministracyjnego z uwzględnieniem uwarunkowań natury historycznej oraz konstrukcyjnej. W dalszych dwóch częściach rozważania o istocie ram podmiotowych i przedmiotowych zostaną dopełnione analizą dogmatycznoprawną obowiązującej regulacji prawnej.

1.2. UKŁAD PODMIOTOWY

1.2.1. GENEZA

Konstrukcją oddziałującą na zakres podmiotowy postępowania sądowoadministracyjnego jest określająca jego istotę zasada kontrydiktoryjności (sporności), nieraz podkreślana w stosowanej terminologii (sądownictwo administracyjne postrzegane jako rozstrzyganie w postępowaniu administracyjno-spornym¹). To dwie strony procesowe toczą ze sobą spór, którego rozstrzygnięcie należy do niezawisłego sądu administracyjnego jako swobodnego arbitra. Tak wyznaczona struktura podmiotowa na wymiar podstawowy i jednocześnie obligatoryjny. Nie wyklucza to udziału w postępowaniu innych podmiotów procesowych, o różnym charakterze, nieraz tylko fakultatywnym, które można w ogólności nazwać podmiotami uzupełniającymi. Dopuszczalność i granice ich występowania mają zwykle na celu zapewnienie bądź wzmocnienie ochrony określonych wartości (np. interesu społecznego). Zarysowany model podmiotowy w wymiarze podstawowym jest charakterystyczny dla polskiego postępowania sądowoadministracyjnego już od okresu międzywojennego. Zmienność dotyczyła natomiast terminologii. Początkowo nawiązywała w części do rozwiązań procedury cywilnej (wskazywano na „przydzielenie władzy administracyjnej w postępowaniu przed sądami administracyjnymi roli strony procesowej – na traktowaniu jej na po-

¹ S. Mrávincsics, *Postępowanie administracyjno-sporne z uwzględnieniem ustawodawstwa i orzecznictwa polskiego*, Poznań 1928, s. 7. Zob. także rozważania A. Okolskiego, *O sporach administracyjnych*, Warszawa 1867, s. 9 i n.

dobieństwo pozwanego w procesie cywilnym²⁾), następnie zaś uzyskała samodzielność, właściwą dla postępowania sadowoadministracyjnego.

Ustawa o NTA z 1922 r.³ nie uregulowała w sposób zwarty struktury podmiotów procesowych. Wprowadziła pojęcie stron, wykorzystując w tym zakresie formułę nawiasową. Użyty w art. 31 ustawy określeniem „każda ze stron” objęto skarżącego (nazywanego także „interesowanym” – art. 4), władzę administracyjną (nieraz dookreślaną jako „pozwana władza administracyjna” – art. 15) oraz przyzwanego. Ustawa nie regulowała wprost zdolności sądowej. W nauce przyznawano ją osobom fizycznym i prawnym, choć w niektórych aspektach ustawa eksponowała osoby fizyczne (np. co do wymogów skargi przepis art. 12 pkt 1 stanowił wprost, że powinna ona zawierać imię, nazwisko i dokładne miejsce zamieszkania skarżącego i pełnomocnika). Do zaskarżenia (zarządzenia lub orzeczenia) uprawniony był każdy, kto twierdził, że naruszono jego prawa lub obciążono go obowiązkiem bez podstawy prawnej (art. 9). Podkreślano w tym zakresie, że potrzebne jest twierdzenie o naruszeniu praw podmiotowych względnie o nałożeniu obowiązku bez podstawy prawnej, natomiast „nie jest konieczne wykazanie w skardze rzeczywistego naruszenia praw podmiotowych, bo dopiero w wyniku postępowania sadowo-administracyjnego będzie mógł sąd rozstrzygać, czy decyzja zaskarżona istotnie narusza prawo podmiotowe. Skarga musi zawierać tylko to twierdzenie i uprawdopodobnić, że decyzja jest równocześnie naruszeniem praw podmiotowych⁴⁾. Wskazywano, że „istnienie podmiotowego prawa, rzekomo naruszonego, względnie obciążenie obowiązkiem, rzekomo nieuzasadnionym prawnie, jest zatem warunkiem tej legitymacji; o istnieniu warunku tego decyduje materialne prawo; kogo ono uznaje w stosunku do władzy administracyjnej za możliwy podmiot praw lub obowiązków, komu w pewnych warunkach przyznaje uprawnienia podmiotowe lub kogo w pewnym kierunku poddaje zwierzchnictwu, rozkazodawstwu, tej władzy – ten, w razie twierdzonego przekroczenia przez władzę granic prawa względnie obowiązku, będzie mógł żalić się do NTA⁵⁾. Legitymacji do wniesienia skargi odmawiano władzom administracji rządowej, nieposiadającym podmiotowości prawnej, będącym w zakresie spraw należących do ich kom-

² A. Chmurski, *Reforma Najwyższego Trybunatu Administracyjnego*, Warszawa 1934, s. 12.

³ Ustawa z 3.08.1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. z 1926 r. Nr 68, poz. 400 ze zm.).

⁴ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część ogólna (stenogram wykładów uniwersyteckich)*, Lwów 1932, s. 292–293.

⁵ S. Hillbricht, *Glosa do wyroku NTA z 30.11.1934 r., l. rej. 5773/32, poz. 973*, „Orzecznictwo Sądów Najwyższych w Sprawach Podatkowych i Administracyjnych” 1935, s. 75.

petencji tylko organami, a nie podmiotami. Za uprawnione do wniesienia skargi traktowano natomiast związek samorządowy i każdą osobę prawa publicznego⁶. Skargę, co do której istniał oczywisty zarzut braku legitymacji do jej wniesienia, Trybunał pozostawiał bez rozpoznania (art. 14). Władzę administracyjną (pозwaną) rozumiano jako administrację w znaczeniu formalnym, czyli jako ogół władz publicznych, które nie podpadały pod pojęcie władzy ustawodawczej ani pod pojęcie władz sądowych. Co do władz samorządowych przyjmowano, że o pojęciu tym decyduje charakter związku samorządowego, na czele którego ta władza stoi, jako osoby prawnej. Wskazywano dwa rodzaje samorządu (terytorialny i korporacyjny), którego decyzje podpadały pod pojęcie orzeczeń i zarządzeń władz samorządowych, podlegających kontroli sądowej. Z pojęcia tego wykluczano natomiast związki religijne i związki mniejszości narodowych. W stosunku do administracyjnych władz rządowych przyjmowano – w oparciu o kryterium organizacyjne – że jest to ta „część administracji rządowej, która posiada samoistną kompetencję na zewnątrz; natomiast części składowe poszczególnych władz nie mogą być uważane za odrębne «władze»”⁷. Pojęcie „przypozwanej” ustawa wiązała z osobą trzecią, którą skarżący mógł przypoznać do sprawy z tego względu, że na jej niekorzyść żądał uchylecia orzeczenia lub zarządzenia władzy administracyjnej (art. 11). Nauka określała również osoby przypozwane jako osoby zainteresowane⁸. Ustawa przyznawała także osobie trzeciej prawo – i to bez przypozwania – do domagania się dopuszczenia jej do uczestniczenia w sprawie i do obrony swoich praw. Nawet jeśli skarga nie była zwrócona wyraźnie przeciw osobom trzecim, obowiązkiem Trybunału było „baczyć, by w postępowaniu, które ma być przed nim przeprowadzone, mogły być wysłuchane wszystkie osoby, których praw dotyczyć może wyrok i by dana im była sposobność obrony tych praw”.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 27.10.1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym⁹ wprowadziło osobny rozdział o stronach, co uznawano za korzystną innowację¹⁰. Przepis art. 48 rozporządzenia nie

⁶ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część ogólna...*, s. 292.

⁷ T. Hilarowicz, *Najwyższy Trybunał Administracyjny i jego kompetencja*, Warszawa 1925, s. 112. Zob. także s. 110, 129–131.

⁸ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część ogólna...*, s. 307.

⁹ Dz.U. Nr 94, poz. 806 ze zm.

¹⁰ M. Baumgart, H. Habel, *Prawo o Najwyższym Trybunale Administracyjnym i prawo o postępowaniu administracyjnym. Teksty praw (co do prawa o Trybunale – tekst obowiązujący od 15.XI.1932 r. i tekst poprzedni). Szczegółowe orzecznictwo Tryb. Admin. co do jego kompetencji i postępowania oraz postępowania administracyjnego. Przepisy wykonawcze i związkowe. Komentarz i skorowidz*, Warszawa 1933, s. 54.

1.2. Układ podmiotowy

zmienił katalogu stron, uznając, że w postępowaniu przed Trybunałem są nimi skarżący, władza pozwana oraz osoba przypozywana. Prawo do zaskarżenia orzeczenia lub zarządzenia przyznano każdemu, kto twierdził, że naruszono jego prawa lub obciążono go obowiązkiem bez podstawy prawnej (art. 49)¹¹. Władzą pozwaną była władza, która wydała zaskarżone orzeczenie lub zarządzenie (art. 50). Status osoby przypozwanej przysługiwał zaś osobie, na której niekorzyść skarżący żądał uchylecia zaskarżonego orzeczenia lub zarządzenia (art. 51), o ile została ona dopuszczona do udziału w sprawie na podstawie decyzji przewodniczącego izby lub postanowienia kolegium orzekającego. Inicjatywa w zakresie dopuszczenia przysługiwała skarżącemu, władzy pozwanej, osobie przypozwanej, dopuszczenie mogło nastąpić także z urzędu. Przyznanie tej inicjatywy władzy publicznej oceniano jako „poważne uzupełnienie dotychczasowych przepisów, skoro skarżący nieraz zaniedbują przypozwania osób interesowanych, których zaskarżona decyzja bezpośrednio dotyczy i przeciwko którym skierowana jest skarga; same osoby interesowane zaś mogą nie wiedzieć o wytoczeniu sporu przed Trybunałem. Natomiast władza pozwana jest zainteresowana, by w sprawie uczestniczyły osoby, na korzyść których zapadła zaskarżona decyzja, i z natury swych funkcji jest ona szczególnie powołana do tego, by żądać od Trybunału przypozwania tych osób”¹². Przypozwanie z urzędu przez Trybunał ujmowane było jako prawo Trybunału („osoba przypozwana może być (...) z urzędu dopuszczona”), a nie jako jego ustawowy obowiązek¹³. Rozporządzenie uregulowało zagadnienie zdolności procesowej strony skarżącej i osoby przypozwanej, nakazując jej ocenianie według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego z 29.11.1930 r.¹⁴ (art. 53). W stosunku do skarżącego i osoby przypozwanej jako zasadę przyjęto przymus adwokacki (art. 54 ust. 1), czyniąc wyjątek na rzecz adwokatów, sędziów, prokuratorów, profesorów i docentów prawa polskich szkół akademickich, jak również stałych urzędników referendarskich Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej i mających kwalifikacje sędziowskie lub adwokackie notariuszy (ust. 2). Władze mogły być zastępowane przez swoich urzędników lub przez urzędników władz nadzorczych (art. 55), co nie zwalniało z przymusu adwokackiego w zakresie wniesienia skargi (art. 58 ust. 1).

¹¹ J. Panejko, *Z zagadnień sądownictwa administracyjnego (na tle projektu ustawy o sądownictwie administracyjnym)*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1932/1, s. 14.

¹² M. Baumgart, H. Habel, *Prawo o Najwyższym Trybunale Administracyjnym...*, s. 57.

¹³ M. Baumgart, H. Habel, *Prawo o Najwyższym Trybunale Administracyjnym...*, s. 57.

¹⁴ Dz.U. z 1950 r. Nr 43, poz. 394 ze zm.

Przepisy części II rozporządzenia o Najwyższym Trybunale Administracyjnym z 1932 r. znalazły odpowiednie zastosowanie w postępowaniu przed Inwalidzkim Sądem Administracyjnym (ISA), powołanym ustawą z 26.03.1935 r. o Inwalidzkim Sądzie Administracyjnym¹⁵. Sąd ten, choć utworzony przy Najwyższym Trybunale Administracyjnym, miał status sądu szczególnego, właściwego do orzekania o legalności orzeczeń wydanych w sprawach zaopatrzeń inwalidów wojennych i wojskowych oraz osób pozostałych po tych inwalidach, po poległych, zaginionych i zmarłych w związku ze służbą wojskową (art. 15 ustawy). Ustawa wprowadziła jedno charakterystyczne rozwiązanie w układzie podmiotowym dotyczącym Sądu. Przyjęła, że w jego skład wchodzi „potrzebna liczba ławników” (art. 3 ust. 1), powoływanych na okres roczny przez Prezesa Rady Ministrów w dwóch grupach: w grupie urzędników (spośród posiadających ukończone wykształcenie prawnicze urzędników/pracowników kontraktowych, podległych wymienionym ministrom i za ich zgodą) i w grupie inwalidów (na wspólny wniosek Ministrów: Skarbu i Opieki Społecznej, z listy kandydatów przedstawionych przez stowarzyszenia inwalidów, rozciągające swą działalność na obszar całego państwa, spełniających określone prawem wymagania – art. 3 ust. 3 i art. 4 ustawy). Ustawa gwarantowała, że ławnicy są w sprawowaniu swego urzędu niezawiśli (art. 5 ust. 1), niemniej dopuszczała możliwość odwołania ławnika przed upływem czasu, na który został powołany, w tym dla dobra wymiaru sprawiedliwości (art. 7 ust. 1 ustawy). Rozwiązanie to ocenione zostało w nauce prawa jako „w zasadzie słuszne, a symbioza elementu sędziowskiego, urzędniczego i inwalidzkiego może wydać dodatnie skutki”, z zastrzeżeniem, że „niepodobna stosować recepcji tego przepisu do ogólnego postępowania sądowno-administracyjnego jako postanowienia niewątpliwie wyjątkowego”¹⁶.

Powojenna propozycja regulacji sądownictwa administracyjnego (projekt ustawy – Prawo o sądownictwie administracyjnym z 1958 r.)¹⁷ wyraźnie akcentowała aspekt podmiotowy postępowania sądownoadministracyjnego. W projekcie wydzielono osobne rozdziały dotyczące sądów i ich właściwości (rozdział 2 działu pierwszego) oraz stron (rozdział 2 działu drugiego). W tym ostatnim wprowadzono także pojęcie uczestnika postępowania, jednak mieszczące się w zakresie pojęciowym stron w postępowaniu przed są-

¹⁵ Dz.U. Nr 26, poz. 177.

¹⁶ J.S. Langrod, *Nowe prądy w sądownictwie administracyjnym (na marginesie ustawy o Inwalidzkim Sądzie Administracyjnym)*, Lwów 1936, s. 8–10.

¹⁷ Zob. szerzej J. Zimmermann, *Projekt ustawy o sądownictwie administracyjnym z 1958 r.*, ST 1993/1–2, s. 108 i n.

1.2. Układ podmiotowy

dem administracyjnym. Zakładano bowiem (art. 23 § 1 projektu ustawy), że stronami będą:

- 1) skarżący;
- 2) organ administracyjny, który wydał zaskarżoną decyzję (organ pozwany), z zastrzeżeniem, że organ nadrzędny lub sprawujący nadzór nad organem pozwanym mógł wstąpić do sprawy w miejsce lub obok organu pozwanego jako strona (art. 23 § 4);
- 3) prokurator, jeśli zgłosi wstąpienie do sprawy (a było to możliwe w każdym czasie aż do rozstrzygnięcia – art. 22 projektu);
- 4) osoby, na których niekorzyść skarżący żąda uchylecia decyzji (uczestnicy postępowania).

Do tej ostatniej grupy nie należała osoba, której dotyczyła decyzja zaskarżona przez prokuratora, jednak była ona stroną postępowania (art. 23 § 3). Prawo do zaskarżenia decyzji oparto w projekcie na kryterium subiektywnym. Proponowany art. 13 § 1 projektu stanowił, że służy ono temu, kto twierdzi, że decyzja narusza jego uprawnienia lub nakłada na niego obowiązek bez podstawy prawnej, oraz temu, kto twierdzi, że organ administracyjny nie wydał w przepisany terminie decyzji rozstrzygającej jego roszczenie prawne. Również prawo prokuratora do zaskarżenia decyzji skonstruowano z wykorzystaniem twierdzenia, że decyzja narusza przepisy prawa (art. 13 § 2).

Uchwalona 31.01.1980 r. ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁸ uregulowała układ podmiotowy postępowania sądownoadministracyjnego w dodanych do Kodeksu postępowania administracyjnego przepisach o zaskarżaniu decyzji do sądu administracyjnego. Przyjęte rozwiązania, nie zawsze precyzyjne, uwarunkowane były przedmiotem zaskarżenia, który w istocie ograniczono do decyzji administracyjnej. Z treści art. 150¹³ § 1 k.p.a. wynikało, że w postępowaniu sądowym stroną przeciwną w stosunku do skarżącego jest organ administracji państwowej, który wydał decyzję. Prawo do wniesienia skargi na decyzję Kodeks postępowania administracyjnego przyznawał natomiast:

- 1) stronie;
- 2) organizacji społecznej, która brała udział w postępowaniu administracyjnym;
- 3) prokuratorowi (art. 150⁸ k.p.a.).

Obok strony Kodeksowi znana była także osoba na prawach strony, czyli osoba, której praw dotyczył wynik postępowania (art. 150¹³ § 2 k.p.a.). Postę-

¹⁸ Dz.U. Nr 4, poz. 8 ze zm.

powanie w sprawach skarg na decyzje administracyjne toczyło się z udziałem prokuratora, gdy prokurator wniósł skargę, brał udział w postępowaniu administracyjnym albo zgłosił swój udział w postępowaniu przed sądem administracyjnym (art. 150¹⁴ § 1 k.p.a.). Tak ukształtowany zakres podmiotowy postępowania sądowoadministracyjnego nie uległ zmianie w wyniku nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z 1990 r. mimo zmiany zakresu przedmiotowego.

Przepisy ustawy z 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym¹⁹ ukształtowały zakres podmiotowy postępowania sądowoadministracyjnego przez wskazanie skarżącego jako jednej ze stron postępowania, w stosunku do którego stroną przeciwną był organ, którego działanie lub bezczynność jest przedmiotem skargi (art. 41 ust. 1 ustawy). Uprawnionym do wniesienia skargi był każdy, kto miał w tym interes prawny, a także prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób (art. 33 ust. 2 ustawy). Charakterystycznym elementem tej regulacji było zdefiniowanie w art. 20 ust. 2 – „w rozumieniu ustawy” – pojęcia organu administracji publicznej z zastosowaniem tak kryterium ustrojowego (naczelne i centralne organy administracji państwowej, terenowe organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego), jak i funkcjonalnego (inne organy w zakresie, w jakim zostały powołane z mocy prawa do załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej). Ustawa wyodrębniła także kategorię osób na prawach strony. Udział w postępowaniu w takim charakterze mogły wziąć osoby, których interesu prawnego dotyczył wynik postępowania sądowego (art. 41 ust. 2 ustawy). Ustawa przewidywała także udział prokuratora w tych przypadkach, gdy wniósł on skargę albo zgłosił swój udział w postępowaniu przed sądem (art. 43 ust. 1 ustawy).

1.2.2. STAN OBECNY

1.2.2.1. ŹRÓDŁA REGULACJI

Obowiązujące Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wyraźnie uregulowało zakres podmiotowy postępowania sądowoadministracyjnego, choć nie uczyniło tego w sposób zwarty. W systematyce wyodrębniono dział II zatytułowany „Strony”, a w kolejnych rozdziałach unormowano zagadnienia zdolności sądowej i procesowej (rozdział 1), stron i uczestników

¹⁹ Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.

1.2. Układ podmiotowy

postępowania (rozdział 2) oraz pełnomocników (rozdział 3). Zarzut braku zwartości regulacji związany jest z umieszczeniem w dziale I rozdziale 1 kilku przepisów określających status prawny i granice udziału w postępowaniu sądownoadministracyjnym prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców (art. 8), organizacji społecznej (art. 9) oraz normujących status uczestnika postępowania (art. 12). Materia ta powinna być kompleksowo ujęta w przepisach o stronach i innych podmiotach postępowania.

1.2.2.2. UKŁAD PODSTAWOWY

Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przyjęło konstrukcję podstawowego układu podmiotowego postępowania sądownoadministracyjnego, który to układ w określonych uwarunkowaniach rozszerza (z mocy prawa) bądź pozwala rozszerzyć (w wyniku czynności określonego podmiotu, w tym czynności sądu). Układ podstawowy obejmuje sąd administracyjny oraz strony postępowania. Te ostatnie określa art. 32 p.p.s.a. Z treści przepisu wynika, że w postępowaniu w sprawie sądownoadministracyjnej stronami są skarżący oraz organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi. Status skarżącego przysługuje podmiotowi, który spełnia w istocie dwa warunki: wniósł skargę do sądu administracyjnego i należy do grupy osób uprawnionych do jej wniesienia w rozumieniu art. 50 p.p.s.a. Do tej ostatniej należy każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka, organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym, a także inny podmiot, któremu ustawy przyznają prawo do wniesienia skargi. Pojęcie organu nie zostało w ustawie zdefiniowane. W nauce i judykaturze przyjmuje się, że „ustalenia pojęcia strony przeciwnej należy szukać w oparciu o kryterium konstytucyjne «kontroli działalności administracji publicznej», a zatem kryterium działalności administracji publicznej, a przez to podmiotów wykonujących administrację publiczną”²⁰. O statusie organu przesądza właściwość do podejmowania aktów lub czynności z zakresu administracji, objętych kontrolą sądową²¹.

²⁰ B. Adamiak, *O podmiotowości organów administracji publicznej w postępowaniu sądowno-administracyjnym*, PiP 2006/11, s. 45.

²¹ Zob. wyrok NSA z 21.06.2012 r., II OSK 905/12, LEX nr 1216782; postanowienie NSA z 21.08.2013 r., I OZ 698/13, LEX nr 1360883.

Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wyznaczyło szerokie granice zdolności sądowej, nie ograniczając jej czy modyfikując z uwagi na rodzaj strony procesowej. Status skarżącego może zatem przysługiwać tak osobie fizycznej, osobie prawnej czy jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej (państwowej, samorządowej, innej), jak i organowi administracji publicznej. To ostatnie rozwiązanie charakterystyczne jest w szczególności w odniesieniu do sądowej kontroli aktów nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego²². Ustawa w pełni zatem dopuszcza taki układ, w którym stronami są wyłącznie organy – organ administracji publicznej jako strona skarżąca i organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłość jest przedmiotem skargi, jako strona przeciwna (według uprzedniej terminologii). Zwykle relacja ta przyjmuje postać związku skarżącego jako podmiotu ze sfery niepublicznej oraz organu administracji publicznej, jednak tym ostatnim może być także organ administracji publicznej rozumiany funkcjonalnie, czyli także podmiot niepubliczny działający w formie prawnej objętej kontrolą sądową.

Charakterystycznym elementem relacji stron w postępowaniu sądowno-administracyjnym jest cecha jedności (pojedynczości) organu, którego zachowanie jest przedmiotem skargi, natomiast skarżących może być wielu (o „kilku uprawnionych do wniesienia skargi” stanowi m.in. art. 51 p.p.s.a.). Organ, na którego działanie (indywidualne bądź generalne) wniesiono skargę, mógł je zrealizować w ramach współdziałania z innym organem administracji publicznej, lecz jeśli przepis szczególnie nie stanowi inaczej, status strony przysługuje tylko organowi „końcowemu”, temu, który ostatecznie podjął akt lub wykonał określoną prawem czynność.

1.2.2.3. UKŁAD ROZSZERZONY

W granicach wskazanych w art. 33 § 1 i 1a p.p.s.a. układ podstawowy podlega z mocy prawa modyfikacji rozszerzającej o kategorię uczestników postępowania na prawach strony. Na skutek czynności procesowych (o różnym charakterze, np. zgłoszenie i odpowiadająca mu czynność orzecznicza

²² Zob. np. poglądy nauki i judykatury w zakresie szerokiego rozumienia art. 98 ust. 3 u.s.g. (postanowienie NSA z 6.03.2008 r., II GSK 410/07, LEX nr 466177). W wyroku z 19.12.2013 r., II OSK 1414/13, LEX nr 1438667, NSA wskazała, że w przypadku rozstrzygnięcia nadzorczego o zawieszeniu organów gminy do występowania ze skargą do sądu administracyjnego w imieniu gminy uprawnieni są zarówno rada gminy, jak i wójt gminy, jeżeli organy te podejmą stosowną uchwałę lub zarządzenie o zaskarżeniu rozstrzygnięcia nadzorczego. W literaturze proponuje się rozciągnięcie tego stanowiska także na inne akty nadzoru (A. Matan [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, art. 98).

sądu; złożenie oświadczenia o przystąpieniu do postępowania) może on zaś podlegać rozszerzeniu o grupę innych uczestników postępowania lub podmiotów na prawach strony²³.

Status procesowy uczestników postępowania jest zasadniczo równy pozycji procesowej strony. Z treści art. 12 p.p.s.a. wynika, że ilekroć w ustawie jest mowa o stronie, rozumie się przez to również uczestnika postępowania. Zasada ta nie ma jednak charakteru nieograniczonego. Nie dotyczy przypadków, gdy przepis Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi określiło uprawnienie lub obowiązek wiąże z określonym tylko rodzajem strony, np. skarżącym (tylko skarżący może cofnąć skargę – art. 60; to skarżący może złożyć wniosek o wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności – art. 61 § 2 i 3), albo z organem, którego zachowanie jest przedmiotem skargi (organ może wstrzymać wykonanie aktu – art. 61 § 2).

Sama regulacja uczestników postępowania (art. 33 p.p.s.a.) pozwala wyróżnić uczestników postępowania na prawach strony oraz innych uczestników postępowania. Status uczestnika postępowania na prawach strony przysługuje osobie, która brała udział w postępowaniu administracyjnym, a nie wniosła skargi, jeżeli wynik postępowania sądowego dotyczy jej interesu prawnego. Co do zasady, osoba ta uzyskuje wskazany status z mocy prawa. Ograniczenie wprowadzone nowelizacją z 2015 r. dotyczy natomiast administracyjnych postępowań masowych. W przypadku gdy przepis szczególny przewiduje, że strony postępowania przed organem administracji publicznej są zawiadamiane o aktach lub innych czynnościach tego organu przez obwieszczenie lub w inny sposób publicznego ogłaszania, osoba, która brała udział w postępowaniu i nie wniosła skargi, a wynik postępowania sądowego dotyczy jej interesu prawnego, jest uczestnikiem tego postępowania na prawach strony, jeżeli przed rozpoczęciem rozprawy złoży wniosek o przystąpienie do postępowania (art. 33 § 1a p.p.s.a.). Ustawa wymaga zatem aktywności strony w tym zakresie. Wyraźnie podkreśla, że bezwzględnym wymogiem udziału osoby w postępowaniu sądownoadministracyjnym w charakterze uczestnika na prawach strony jest jej interes prawny. Jeśli wynik postępowania sądowego nie dotyczy interesu prawnego takiej osoby, a żąda ona dopuszczenia do udziału w postępowaniu, sąd w formie zaskarżalnego postanowienia odmawia dopuszczenia do udziału w sprawie (art. 33 § 1b). Status innego uczestnika postępowania może uzyskać osoba, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym, jeżeli wynik tego postępowania dotyczy jej interesu prawnego, a także

²³ Szerzej zob. P. Janiak, *Uczestnicy postępowania sądownoadministracyjnego*, Warszawa 2021, s. 131 i n.

organizacja społeczna (także niemająca osobowości prawnej) w sprawach innych osób, jeżeli sprawa dotyczy zakresu jej statutowej działalności (art. 33 § 2). Dopuszczenie do udziału w postępowaniu w tym charakterze następuje na żądanie osoby („zgłoszenie”). Sąd wydaje w tej kwestii postanowienie. Na orzeczenie o odmowie dopuszczenia do udziału w sprawie przysługuje zażalenie. Przepis art. 33 p.p.s.a. nie wskazuje wprost statusu innych uczestników postępowania, w szczególności nie wiąże z nimi „praw strony”.

1.2.2.4. ZAKRES WYŁĄCZONY (NIEZNANY)

Z uwagi na ramy postępowania dowodowego w postępowaniu sędowoadministracyjnym jego zakres podmiotowy nie obejmuje osób, które w innych postępowaniach prawnych, w tym sądowych, uczestniczą w czynnościach dowodowych, np. świadków, biegłych, osób dysponujących przedmiotem oględzin czy biorących udział w przeprowadzaniu środków dowodowych nienazwanych. Z przepisu art. 106 § 3 p.p.s.a. wynika, że sąd może z urzędu lub na wniosek stron przeprowadzić jedynie dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie. W postępowaniu przed sądem administracyjnym niedopuszczalne jest zatem przeprowadzenie dowodów z zeznań świadków²⁴ czy też z opinii biegłego²⁵.

1.2.3. PERSPEKTYWY ZMIAN

Aktualny układ podmiotowy postępowania sędowoadministracyjnego, odniesiony do ram konstytucyjnych sądowej kontroli administracji publicznej, ocenić należy pozytywnie. Spełnia on wymóg układu wyważonego, czyli gwarantującego udział w postępowaniu w charakterze stron podmiotom „rzeczywiście” zainteresowanym (wydzielonym według określonych kryteriów, np. interesu prawnego albo naruszenia interesu prawnego), a ograniczającego (nie zaś wyłączającego) udział takich podmiotów, których zaangażowanie jest luźniejsze przy spełnieniu określonego kryterium. Poza podmiotami podstawowymi ustawa przewiduje bowiem udział innych podmiotów, zapewniając im taki udział (z mocy prawa) bądź stwarzając taką możliwość (mechanizm dopuszczenia). W kontekście mechanizmu wyważonego judykatura prezentuje trafny kierunek, wskazując, że „poszerzenie przyjętego układu podmio-

²⁴ Wyrok NSA z 13.04.2023 r., II OSK 1282/22, LEX nr 3558608.

²⁵ Wyrok NSA z 12.03.2024 r., II FSK 2025/23, LEX nr 3698230.

1.2. Układ podmiotowy

towego w postępowaniu przed sądem administracyjnym przez przyznanie prawa do udziału w tym postępowaniu innym podmiotom niż skarżący i organ administracji publicznej prowadzi do ingerencji w prawa podmiotowe stron danego postępowania [powinno być raczej: w prawa podmiotowe skarżącego], dlatego jakakolwiek rozszerzająca wykładnia przepisu art. 33 § 2 p.p.s.a. jest niedopuszczalna²⁶.

Sformułowana ogólna ocena pozytywna nie wyklucza możliwości zgłoszenia kilku uwag szczegółowych dotyczących zakresu podmiotowego postępowania sądownoadministracyjnego. Jedną z nich dotyczy m.in. zagadnienia zdolności sądowej. Problem odnosi się nie tyle do podmiotów, którym zdolność ta przysługuje w pewien sposób „naturalnie”, ile do podmiotów pozostałych, tj. jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych. Już same pojęcia jednostki organizacyjnej i organizacji społecznej nasuwają istotne wątpliwości interpretacyjne, a pogłębiają je dodatkowo dookreślenia odnoszące się do tych jednostek w postaci wymogów, by były to jednostki „państwowe” lub „samorządowe”. W braku ustawowego wskazania cech charakteryzujących te jednostki, przy jednocześnie zróżnicowanych elementach administracyjnego stosunku materialnoprawnego, powstają pytania, czy zdolność sądową ma np. Skarb Państwa, czy państwowa jednostka organizacyjna albo czy przysługuje ona jednostce samorządu terytorialnego, czy też samorządowej jednostce organizacyjnej. Konieczne jest także zasygnalizowanie problemu pojęcia organizacji społecznej oraz granic jej udziału w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Brak ustawowego wyznaczenia elementów konstytutywnych pojęcia organizacji społecznej uwidocznił się m.in. w poglądach o traktowaniu bądź odmowie uznania fundacji za organizację społeczną²⁷. Wątpliwości może nasuwać także wprowadzone w art. 50 § 1 p.p.s.a. ograniczenie prawa do wniesienia skargi przez organizację społeczną przez wymóg jej udziału w postępowaniu administracyjnym, co ogranicza zaskarżalność przez nią tylko aktów i czynności wydanych w postępowaniu administracyjnym²⁸. Zasygnalizowania wymaga również problem regulacji art. 33 § 1a p.p.s.a., wymagającej aktywności strony (postępowania przed organem administracji publicznej) dla udziału w postępowaniu sądownoadministracyjnym w charakterze uczestnika postępowania na prawach strony. Nasuwa ona wątpliwości, jako różnicująca w istocie status procesowy

²⁶ Wyrok NSA z 9.06.2017 r., II OSK 2597/15, LEX nr 2340021.

²⁷ Zob. poglądy prezentowane m.in. w: wyroku NSA z 22.10.2004 r., OSK 731/04, LEX nr 837720; uchwałe NSA (7) z 12.12.2005 r., II OPS 4/05, ONSAiWSA 2006/2, poz. 37; wyroku WSA w Gliwicach z 4.11.2020 r., I SA/Gl 621/20, LEX nr 3084111.

²⁸ Zob. wyrok NSA z 31.01.2018 r., II OSK 1558/17, LEX nr 2466812.

w postępowaniu sędowoadministracyjnym w zależności od układu podmiotowego postępowania przed organem administracji publicznej. Zapewnia bowiem większą ochronę w tych przypadkach, gdy w postępowaniu administracyjnym krąg stron jest mniejszy, a ogranicza ją – przez wprowadzenie dodatkowego wymogu – w odniesieniu do postępowań administracyjnych z udziałem większej liczby stron (postępowań masowych). Może to uzasadniać pytanie o realizację zasady równości procesowej. W uzasadnionych przypadkach, także związanych z uwarunkowaniami organizacyjnymi, ta ostatnia zasada nie sprzeciwia się wprowadzeniu dodatkowych wymogów dla podmiotów procesowych, o ile nie zostanie naruszona istota samej równości.

1.3. UKŁAD PRZEDMIOTOWY

1.3.1. GENEZA

Regulacja zakresu właściwości rzeczowej sądów administracyjnych może mieć albo charakter generalny, polegający na ogólnym wskazaniu zakresu spraw, w których są one właściwe, albo też szczególny, kiedy to ustawodawca decyduje się na wyliczenie kategorii aktów i czynności podlegających sądowej kontroli. Nie bez znaczenia dla obu wariantów pozostaje katalog wyłączeń, który przybiera postać mniej albo bardziej rozbudowanej regulacji ze wskazaniem szczegółowych obszarów, w których ustawodawca rezygnuje z drogi sędowoadministracyjnej.

Sięgając do czasu, w którym tworzony był Najwyższy Trybunał Administracyjny, ustawodawca zdecydował się na zastosowanie pierwszego, generalnego wariantu. W doktrynie został on oceniony jako racjonalniejszy ze względu na szerszą możliwość ochrony praw podmiotowych obywateli²⁹. O ile jednak art. 73 Konstytucji marcowej³⁰ stanowił o orzekaniu przez sądy administracyjne o legalności aktów administracyjnych w zakresie administracji rządowej i samorządowej, o tyle art. 1 ustawy o NTA z 1922 r. stanowił o rozpoznawaniu przez Trybunał skarg na zarządzenia i orzeczenia wydane w ostatniej instancji przez władze rządowe i samorządowe. Brzmienie ustawy poddawane było w doktrynie krytyce ze względu na brak utrwalonego znacze-

²⁹ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 172. Zob. też T. Nowicki, *Zagadnienie instancyj w sądownictwie administracyjnym*, Poznań 1937, s. 27.

³⁰ Ustawa z 17.03.1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.).

nia sformułowania „zarządzenia i orzeczenia” w przeciwieństwie do aktów administracyjnych, o których stanowiła Konstytucja³¹. Powody wprowadzenia tej różnicy nie zostały wyjaśnione w uzasadnieniu ustawy o NTA z 1922 r. Zwracono uwagę, że nieznanе dotąd w nauce sformułowanie ma swoje źródło w austriackiej ustawie o Trybunale Administracyjnym, stanowiącej pierwowzór dla polskich rozwiązań³². Wskazywano także na dążenie do ujednoczenia przez ustawodawcę terminologii ustawy o NTA z 1922 r., która w kolejnych artykułach stanowiła właśnie o „orzeczeniach i zarządzeniach”³³. Sformułowanie to utożsamiano także z aktami administracyjnymi w ścisłym rozumieniu tego pojęcia, zrównując je z decyzją³⁴. Próbując nadać treść tym dwóm pojęciom, wskazywano, że kryją się za nimi akty administracyjne, które w przypadku zarządzeń wynikają z władczego uprawnienia organów do stanowienia o sprawach publicznych, a w odniesieniu do orzeczeń są aktami wydanymi z inicjatywy osób mających interes prawny w sprawach, o które toczy się spór³⁵. To jednak, czy „zarządzenia i orzeczenia” należało zrównać z konstytucyjnym pojęciem aktu administracyjnego i czy wobec tego nie istniały innego rodzaju akty niebędące zarządzeniami i orzeczeniami, które podlegały sądowej kontroli, pozostawało kwestią sporną³⁶. Z biegiem lat i wraz z powiększającymi się zaległościami Najwyższego Trybunału Administracyjnego coraz ostrożniej kształtował granice swojej właściwości³⁷.

³¹ D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922–1939 w świetle własnego orzecznictwa*, Warszawa–Kraków 1999, s. 66–75 oraz podana tam literatura.

³² W. Binder, *Ustawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (z dnia 3 sierpnia 1922) z uwzględnieniem zmian wprowadzonych nowelą z dnia 25 marca 1926 i pokrewne ustawy. Komentarz*, Warszawa 1926, s. 24. Zdaniem T. Hilarowicza „zarządzenia lub orzeczenia” odpowiadały analogicznemu wyrażeniu ustawy austriackiej „Entscheidung oder Verfügung” (zob. T. Hilarowicz, *Najwyższy Trybunał Administracyjny...*, s. 73). J.S. Langrod wskazał wręcz na „niewolniczy” związek polskiej ustawy z austriackim wzorcem (zob. J.S. Langrod, *Problemy sądownictwa administracyjnego*, Kraków 1928, s. 65).

³³ W. Binder, *Ustawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym...*, s. 27–28.

³⁴ J. Szreniawski, *Znaczenie doświadczeń Najwyższego Trybunału Administracyjnego dla tworzenia nowej struktury i zasad działania sądownictwa administracyjnego [w:] Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003, s. 229–330.

³⁵ W. Binder, *Ustawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym...*, s. 28–29.

³⁶ W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 69–70.

³⁷ D. Malec zauważyła, że NTA zawęził swoją właściwość w sprawach dotyczących samorządu innego aniżeli terytorialny (szerzej zob. D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922–1939...*, s. 73). Z kolei J. Szreniawski wskazał, że ograniczenia dotyczyły decyzji wydawanych na innej podstawie aniżeli przepisy rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym z 1928 r., w tym w sprawach podatkowych czy celnych (zob. J. Szreniawski, *Znaczenie doświadczeń...*, s. 330).

Katalog wyłączeń spod właściwości Najwyższego Trybunału Administracyjnego został zamieszczony w art. 3 ustawy o NTA z 1922 r.³⁸ Obejmował on zarówno kategorie spraw o charakterze oczywistym, jak i należące do właściwości sądów zwyczajnych i szczególnych, dotyczące reprezentacji państwa i obywateli wobec państw i władz obcych, działań wojennych, ustroju siły zbrojnej i mobilizacji, z wyjątkiem spraw zaopatrzenia i uzupełnienia armii, czy też odnoszące się do rozstrzygnięć opartych na swobodnym uznaniu, w granicach pozostawionych władzom administracyjnym przez ustawodawcę³⁹. Z zakresu kategorii mniej oczywistych wyłączeniu podlegały sprawy mianowania na publiczne urzędy i stanowiska, z wyjątkiem pogwałcenia ustawowego prawa do ich obsadzenia lub przedstawiania kandydatów, a także sprawy dyscyplinarne.

Generalny sposób wyznaczenia zakresu właściwości Najwyższego Trybunału Administracyjnego został utrzymany w rozporządzeniu Prezydenta RP z 1932 r.⁴⁰, które w art. 1 stanowiło ogólnie o orzekaniu przez Trybunał o legalności zarządzeń i orzeczeń wchodzących w zakres administracji rządowej i samorządowej. Katalog spraw wyłączonych spod zakresu przedmiotowego, o którym stanowił art. 6 rozporządzenia, pozostawał mocno zbliżony do tego, który obowiązywał na mocy ustawy z 1922 r. Nowością było wyraźne odesłanie do innych spraw, o których stanowią przepisy szczególne. Generalny zakres właściwości Najwyższego Trybunału Administracyjnego został następnie powtórzony w art. 70 lit. b Konstytucji kwietniowej⁴¹, który stanowił o orzekaniu przez NTA o legalności aktów administracyjnych. Dychotomia pomiędzy brzmieniem Konstytucji oraz rozporządzenia została w dalszym ciągu utrzymana.

Na uwagę zasługuje powołanie do istnienia w 1935 r. Inwalidzkiego Sądu Administracyjnego, którego zakres właściwości został uregulowany w art. 1 ustawy⁴², stosownie do którego utworzony on został do orzekania o legalności orzeczeń wydanych w sprawach zaopatrzeń inwalidów wojennych

³⁸ Jak wskazała D. Malec, także i on wzorowany był na odpowiedniku z ustawy o wieńskim Trybunale Administracyjnym (zob. D. Malec, *Najwyższy Trybunał Administracyjny 1922–1939...*, s. 75).

³⁹ B. Wasiutyński uważał ten przepis za zbyteczny, argumentując, że skoro władza nie jest związana myślą ustawodawcy, to rozstrzygnięcie w tej materii z natury rzeczy wyłączone jest spod sądowej kontroli (zob. B. Wasiutyński, *Z powodu właściwości Najwyższego Trybunału Administracyjnego*, RPEiS 1923/3, s. 590). Jak jednak zauważył J. Borkowski, NTA badał przestrzeganie przez organy granic uznania (zob. J. Borkowski, *Model normatywny sądowej kontroli administracji państwowej w Polsce*, SP-E 1988/41, s. 11). Zob. też J.S. Langrod, *Problemy sądownictwa...*, s. 60.

⁴⁰ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 27.10.1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. Nr 94, poz. 806 ze zm.).

⁴¹ Ustawa konstytucyjna z 23.04.1935 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 227).

⁴² Ustawa z 26.03.1935 r. o Inwalidzkim Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 26, poz. 177).

i wojskowych oraz osób pozostałych po tych inwalidach, po poległych, zaginionych i zmarłych w związku ze służbą wojskową. Właściwość tego sądu szczególnego także została oparta na klauzuli generalnej, aczkolwiek w odniesieniu do określonej kategorii spraw zaopatrzeń inwalidów wojennych. Była ona wyłomem we właściwości rzeczowej Najwyższego Trybunału Administracyjnego⁴³. Jednym z celów utworzenia tego sądu szczególnego było odciążenie od orzekania Najwyższego Trybunału Administracyjnego⁴⁴.

Po zakończeniu drugiej wojny światowej i wieloletniej przerwie w funkcjonowaniu sądów administracyjnych⁴⁵ doszło do zmiany sposobu określania właściwości utworzonego w 1980 r. jednoinstancyjnego Naczelnego Sądu Administracyjnego⁴⁶. Zamiast klauzuli generalnej zdecydowano się na enumeratywne, początkowo mocno ograniczone, wyliczenie kategorii aktów podlegających sądownoadministracyjnej kontroli. W art. 2 ustawy o NSA z 1980 r. postanowiono, że sąd ten właściwy był do orzekania w sprawach skarg na decyzje administracyjne w zakresie i w trybie określonym w Kodeksie postępowania administracyjnego oraz w przepisach odrębnych⁴⁷. W doktrynie trafnie wskazano, że właściwość Naczelnego Sądu Administracyjnego w tamtym czasie „krojona była na miarę możliwości tego okresu”⁴⁸. Stan ten nie stanowił przeszkody do poszerzania przez Naczelną Sąd Administracyjny zakresu swojej właściwości dzięki rozciąganiu domniemania formy decyzji administracyjnej na akty, które materialnie spełniały kryteria uznania ich za rozstrzygnięcia skierowane do indywidualnego adresata i kreujące jego prawa bądź obowiązki w oparciu o regulację prawa powszechnie obowiązującego⁴⁹. Z biegiem lat zakres właści-

⁴³ J.S. Langrod, *Nowe prądy...*, s. 4.

⁴⁴ Jak zauważył J. Borkowski, w ten sposób doszło do zapoczątkowania sądowej kontroli w sprawach ubezpieczeniowych (zob. J. Borkowski, *Model normatywny...*, s. 21).

⁴⁵ Szerzej zob. rozważania w *Systemie Prawa Sądownictwa Administracyjnego*, t. 1, s. 200–202.

⁴⁶ Ustawa z 31.01.1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 4, poz. 8 ze zm.).

⁴⁷ W art. 196 § 2 k.p.a. ustawodawca wymienił rodzaje spraw, w których zapadłe decyzje podlegały zaskarżeniu do NSA.

⁴⁸ R. Hauser, *Sądownictwo administracyjne w przyszłej konstytucji*, RPEiS 1995/2, s. 59.

⁴⁹ Jak zauważył A. Zieliński, NSA już na początku działalności orzeczniczej wyjaśnił, że nie ma znaczenia nazwa nadana danemu aktowi. Do uznania, że dany akt jest decyzją i podlega kontroli sądowej, wystarczy niezbędne minimum elementów formalnych (szerzej zob. A. Zieliński, *Pięć lat działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego*, NP 1985/9, s. 9). Zob. też J. Świątkiewicz, *Zakres kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego (w świetle orzecznictwa sądowego)*, RPEiS 1984/1, s. 19 i n.; J. Borkowski, *Sądowa kontrola administracji publicznej – NSA przed dwudziestolecie działalności [w:] Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, red. Z. Niewiadomski, J. Buczkowski, J. Łukasiewicz, J. Połuszny, J. Stelmasiak, Przemysł 2000, s. 116–124. W tym samym opracowaniu A. Zieliński postulował poszerzenie zakresu właściwości NSA.

wości Naczelnego Sądu Administracyjnego ulegał stopniowemu poszerzeniu dzięki działalności ustawodawcy⁵⁰. Istotne zmiany nastąpiły w 1990 r.⁵¹, kiedy to doszło do wprowadzenia w art. 196 § 2 k.p.a. klauzuli generalnej, poddającej kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego wszystkie decyzje z wyjątkiem nielicznych, wyraźnie wyłączonych w art. 196 § 4 k.p.a. Kontroli sądowej w art. 196 § 3 k.p.a. poddane zostały postanowienia wydawane w toku postępowania administracyjnego, egzekucyjnego w administracji i zabezpieczającego. Liczne uprawnienia do zainicjowania postępowania sądowoadministracyjnego przewidziane zostały w ustawach reformujących strukturę terytorialną państwa, w tym tworzących samorząd terytorialny na szczeblu gminnym⁵². Potrzeba tworzenia koncepcji uzasadniających sprawowanie kontroli zgodności z prawem stopniowo traciła na aktualności na rzecz dokonywania wykładni przepisów przy braku spójności obowiązującej regulacji⁵³.

Kolejnym etapem poszerzania zakresu przedmiotowego orzekania przez Naczelną Sąd Administracyjny były postanowienia rozdziału 2 ustawy o NSA z 1995 r. W art. 16 ustawy o NSA z 1995 r. zamieszczony został katalog aktów i czynności podlegających sądowej kontroli, począwszy od decyzji administracyjnych, przez poszczególne kategorie postanowień wydanych w postępowaniu administracyjnym oraz egzekucyjnym w administracji, skończywszy na aktach prawa miejscowego oraz aktach nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Na mocy art. 17 ustawy o NSA z 1995 r. Naczelną Sąd Administracyjny został upoważniony do orzekania w sprawach skarg na bezczynność organów w odniesieniu do decyzji, postanowień oraz innych aktów i czynności z zakresu administracji publicznej. W kolejnym artykule został uprawniony do orzekania w sprawach sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego oraz między organami tych jednostek a organami administracji rządowej, a także między samorządowymi kolegiami odwoławczymi (art. 18 ust. 1 ustawy o NSA z 1995 r.), a ponadto do udzielania odpowiedzi na pytania prawne przedstawiane do rozstrzygnięcia przez samorządowe kolegia odwoławcze, izbę skarbową lub mi-

⁵⁰ Jak wskazywał R. Hauser, właściwość NSA ulegała stopniowemu zwiększeniu w ustawach szczególnych o sprawy podatkowe, celne, dewizowe, dotyczące przedsiębiorstw państwowych. Występowały też ograniczenia właściwości, a niekiedy rozszerzenie miało charakter pozorny (zob. R. Hauser, *Kształtowanie się pozycji i ustroju Naczelnego Sądu Administracyjnego*, ZNSA 2010/5–6, s. 158).

⁵¹ Zmiany zostały dokonane mocą art. 1 pkt 22 ustawy z 24.05.1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 34, poz. 201).

⁵² Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95); obecnie: ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.). Szerzej na ten temat zob. R. Hauser, *Kształtowanie się...*, s. 158–159.

⁵³ J. Borkowski, *Sądowa kontrola administracji publicznej...*, s. 124.

nistra właściwego do spraw finansów publicznych w sprawach podatkowych (art. 18 ust. 2 ustawy o NSA z 1995 r.). Katalog wyłączeń spod zakresu właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego zawierał art. 20 ustawy o NSA z 1995 r. Dotyczyły one m.in. spraw należących do właściwości innych sądów, sfery wewnętrznej administracji publicznej, a także spraw dyscyplinarnych.

Podejmując po wejściu w życie Konstytucji RP pracę nad przygotowaniem nowej ustawy o postępowaniu sądoadministracyjnym⁵⁴, przyjęto założenie braku potrzeby zmiany właściwości sądów administracyjnych⁵⁵. Katalog aktów i czynności podlegających sądowej kontroli, o którym stanowią przepisy art. 3 § 2 p.p.s.a., w znacznym zakresie powieliła postanowienia ustawodawcy z 1995 r.⁵⁶ Uwaga ta odnosi się także do odesłania przez ustawodawcę do przepisów szczególnych⁵⁷ oraz do przepisów wyłączających właściwość sądów administracyjnych⁵⁸. W ciągu ponad 20 lat obowiązywania Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi katalog ten ulegał dalszemu poszerzaniu. W 2007 r. został uzupełniony o pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego⁵⁹ wydawane w indywidualnych sprawach. W 2011 r. obok bezczynności sądy administracyjne zaczęły weryfikować brak zgodnego z prawem działania administracji publicznej pod kątem przewlekłego prowadzenia postępowania⁶⁰.

⁵⁴ Obowiązek taki wynikał z art. 236 ust. 2 Konstytucji z uwagi na konieczność rozciągnięcia na sądownictwo administracyjne wynikającej z art. 176 ust. 1 zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego.

⁵⁵ R. Hauser, *Założenia reformy sądownictwa administracyjnego*, PiP 1999/11, s. 23.

⁵⁶ Nieliczne zmiany, jak w przypadku brzmienia art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. względem brzmienia art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA z 1995 r., miały charakter doprecyzowujący. Zob. W. Piątek, W. Sawczyn, *Właściwość sądu administracyjnego ustalana na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.*, ZNSA 2023, nr specjalny poświęcony granicom właściwości sądów administracyjnych, s. 105–106. Por. M. Masternak, *Kontrola czynności materialno-technicznych administracji publicznej przez sąd administracyjny* [w:] *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Warszawa–Dębe, 23–25 września 2002 r.*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003, s. 141–142; Ł.M. Wyszomirski, *Sądowa kontrola innych niż decyzje i postanowienia aktów i czynności z zakresu administracji publicznej*, Warszawa 2018, s. 136.

⁵⁷ R. Hauser, A. Kabat, *Właściwość sądów administracyjnych*, RPEiS 2004/2, s. 28.

⁵⁸ Na różnice w tej materii oraz ich niewielkie znaczenie zwrócili uwagę R. Hauser, A. Kabat, *Właściwość...*, s. 30–31.

⁵⁹ Art. 3 § 2 pkt 4a został dodany do art. 3 § 2 p.p.s.a. na mocy art. 3 pkt 1 lit. a ustawy z 16.11.2006 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 217, poz. 1590) z dnia 1.07.2007 r.

⁶⁰ Art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. został poszerzony o drugą formę inercji w działaniu administracji publicznej na mocy art. 2 pkt 1 ustawy z 3.12.2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2011 r. Nr 6, poz. 18), zmieniającej Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z dnia 11.04.2011 r.

W 2015 r. do art. 3 § 2 p.p.s.a. dodano nowy pkt 9, poszerzając właściwość sądów administracyjnych o skargi na bezczynność i przewlekłe prowadzenie postępowania w odniesieniu do aktów i czynności podejmowanych w postępowaniu administracyjnym i podatkowym⁶¹. W 2016 r. kontrola sądowa została wzbogacona o opinie zabezpieczające⁶². W 2017 r. sądy administracyjne uzyskały kompetencję do orzekania w sprawach sprzeciwów od decyzji⁶³. Ostatnia zmiana miała miejsce w 2023 r. i dotyczyła objęcia sądową kontrolą opinii w zakresie transgranicznego przekształcenia, połączenia albo podziału spółki⁶⁴. Wyliczone zmiany świadczą o istnieniu tendencji do poszerzania zakresu właściwości sądów administracyjnych.

Na uwagę zasługuje znaczna liczba ustaw szczególnych, w których przewidziana została sądowa kontrola administracji publicznej. Niecelowe byłoby wyliczenie w tym miejscu wszystkich aktów prawnych. Warto zwrócić uwagę na to, że dotyczą one zróżnicowanych materii, począwszy od spraw dyscyplinarnych pracowników służb mundurowych⁶⁵, przez postanowienia ustaw samorządowych dotyczące środków nadzorczych stosowanych względem poszczególnych jednostek⁶⁶, skończywszy na materiałach wysoce szczegółowych i specjalistycznych⁶⁷. Trudno o uchwycenie jednej spójnej strategii ustawodawcy w kreowaniu drogi postępowania przed sądami administracyjnymi.

⁶¹ Art. 3 § 2 pkt 9 p.p.s.a. został dodany przez art. 1 pkt 1 lit. c ustawy z 9.04.2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. poz. 658) z dniem 15.08.2015 r. Szerzej na temat porządkujących zmian dotyczących właściwości, dokonanych mocą tej ustawy nowelizującej zob. R. Hauser, *Wstępne założenia nowelizacji ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, PiP 2013/2, s. 29–30.

⁶² Art. 3 § 2 pkt 4a p.p.s.a. zmieniony przez art. 2 pkt 1 ustawy z 13.05.2016 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 846), zmieniającej niniejszą ustawę z dniem 15.07.2016 r.

⁶³ Art. 3 § 2a p.p.s.a. dodany przez art. 9 pkt 1 ustawy z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935), zmieniającej Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z dniem 1.06.2017 r.

⁶⁴ Art. 3 § 2 pkt 4b p.p.s.a. dodany przez art. 7 pkt 1 ustawy z 16.08.2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1705), zmieniającej Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z dniem 15.09.2023 r.

⁶⁵ Tytułem przykładu zob. art. 124j ustawy z 24.08.1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 127) w odniesieniu do strażaków.

⁶⁶ Zob. art. 81, 85 ust. 1 i art. 87 ust. 1 ustawy z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107).

⁶⁷ W art. 20 ust. 2 ustawy z 15.09.2022 r. o medycynie laboratoryjnej (Dz.U. z 2023 r. poz. 2125) kontrolą sądową objęto uchwałę w sprawie zawieszenia prawa wykonywania zawodu diagnosty laboratoryjnego. Z kolei w art. 60 ust. 6 ustawy z 17.05.1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2023 r. poz. 1966) kognicja sądów administracyjnych została rozciągnięta na decyzje o stwierdzeniu przejścia własności nieruchomości pozostających w dniu wejścia w życie ustawy we władaniu kościelnych osób prawnych na ich rzecz.

1.3. Układ przedmiotowy

Jednoczesnemu poszerzeniu ulegał też zakres wyłączeń spod zakresu obowiązywania przepisów Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W 2005 r. do katalogu zamieszczonego w art. 5 dodany został pkt 4, wyłączający spod sądowej kontroli wizy wydawane przez konsulów⁶⁸. W 2005 r. wyłączono spod sądowej kontroli zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego wydawane przez konsulów⁶⁹.

1.3.2. STAN OBECNY

Pomimo że ustawodawca do dziś nie zdecydował się na ustanowienie generalnej klauzuli dotyczącej sądowej kontroli działania i zaniechania administracji publicznej, w rzeczywistości jej zakres jest bardzo szeroki i zróżnicowany. Obejmuje on akty indywidualne i konkretne w postaci decyzji i postanowień, inne akty oraz czynności niebędące rozstrzygnięciami w indywidualnych sprawach administracyjnych, interpretacje indywidualne i opinie zabezpieczające mające znaczenie wyłącznie prospektywne, akty prawa miejscowego będące aktami generalnymi, akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego i wreszcie brak działania administracji w sytuacji, gdy było ono prawnie nakazane.

Zróżnicowanie poddanych kontroli sądowej aktów i czynności nie przekłada się na regulację procesową, która jest ogólna, a wręcz stosunkowo skąpa. Analiza poszczególnych przepisów uprawnia do postawienia tezy, że były one tworzone z myślą o kontroli aktów indywidualnych i konkretnych. Regulacja procesowa niejednokrotnie nie uwzględnia w związku z tym daleko szerszej specyfiki tego, co stanowi przedmiot sądowej kontroli administracji⁷⁰. Jaskrawym tego przykładem jest brzmienie

⁶⁸ Art. 5 pkt 4 p.p.s.a. dodany przez art. 13 ustawy z 22.04.2005 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach i ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 94, poz. 788) z dniem 14.06.2005 r. Od przepisu tego wprowadzono następnie wyjątki. Jego aktualne brzmienie zostało ustalone na podstawie art. 1 pkt 1 ustawy z 9.11.2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 11), zmieniającej Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z dniem 4.03.2019 r., oraz art. 5 pkt 1 ustawy z 21.01.2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 159), zmieniającej Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z dniem 9.02.2021 r.

⁶⁹ Art. 5 pkt 5 p.p.s.a. dodany przez art. 8 ustawy z 24.10.2008 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 216, poz. 1367) z dniem 1.01.2009 r.

⁷⁰ Jedynym wyjątkiem są uprawnienia orzecznicze sądów pierwszej instancji, które w art. 145–151 p.p.s.a. uregulowano osobno w stosunku do każdego rodzaju przejawu działania albo zaniechania administracji publicznej.

art. 134 § 1 p.p.s.a., który stanowi o granicach przedmiotowych weryfikacji legalności działania albo zaniechania administracji publicznej przez sąd pierwszej instancji. Zwięzły i pozornie jasny w swojej treści przepis był przedmiotem licznych rozbieżności odnoszących się do granic przedmiotowych skargi na akty prawa miejscowego⁷¹. Z kolei w odniesieniu do skarg na interpretacje indywidualne i opinie zabezpieczające ustawodawca wprost wyłączył jego zastosowanie⁷², jednocześnie dodając nowy art. 57a p.p.s.a.⁷³, w którym na podmiot wnoszący skargę w tych rodzajach spraw został nałożony obowiązek wyraźnego wskazania zarzutów. Tym samym ustawodawca po raz pierwszy zdecydował się na wyraźne wprowadzenie wyjątku od ogólnego przebiegu postępowania sądownoadministracyjnego, motywując to specyfiką kontroli sądowej pisemnych interpretacji i opinii zabezpieczających⁷⁴. Działanie to powinno być kontynuowane w odniesieniu do innych rodzajów aktów i czynności poddanych sądowej kontroli, w tym przede wszystkim aktów generalnych. Zarówno na etapie wnoszenia skargi na te akty, w tym prawa do autokontroli⁷⁵, jak i na etapie już wspomnianego ustalenia jej granic przedmiotowych⁷⁶ zachodzą istotne rozbieżności.

Sporo wątpliwości w praktyce wywołuje ustalenie zakresu właściwości w odniesieniu do art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Sądy administracyjne niejednokrotnie stają przed koniecznością udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy dany akt jest tym, który podlega sądowej kontroli⁷⁷. Sformułowane dotąd w dok-

⁷¹ Wyrok NSA z 4.06.2008 r., II OSK 1883/07, CBOSA; wyrok NSA z 17.10.2011 r., II OSK 1244/11, CBOSA; postanowienie NSA z 13.11.2008 r., II OSK 1644/08, CBOSA. Zob. też D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020, s. 340.

⁷² Stało się to na mocy art. 1 pkt 33 ustawy z 9.04.2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. poz. 658).

⁷³ Nastąpiło to na podstawie art. 1 pkt 18 wymienionej wyżej ustawy nowelizującej z 2015 r.

⁷⁴ Zob. uzasadnienie projektu ustawy z 9.04.2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, VII kadencja, druk sejm. nr 1633.

⁷⁵ K. Sobieralski, *Uprawnienia samokontrolne organu w postępowaniu sądowno-administracyjnym*, PiP 2004/1, s. 67–68; R. Mikosz, *Skutki prawne uwzględnienia przez organ administracji publicznej skargi wniesionej do sądu administracyjnego*, ZNSA 2007/5–6, s. 17. Zob. też wyrok NSA z 18.09.2019 r., II OSK 2630/17, LEX nr 2743067.

⁷⁶ W. Piątek, *Powaga rzeczy osądzonej wyroku sądu administracyjnego*, Warszawa 2015, s. 251–253 oraz podana tam literatura.

⁷⁷ Wyrazem tego są m.in. uchwały, które zapadły w oparciu o art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Zob. uchwała NSA (7) z 13.04.2015 r., I OPS 5/14, ONSAiWSA 2015/5, poz. 81; uchwała NSA (7) z 4.02.2008 r., I OPS 3/07, ONSAiWSA 2008/2, poz. 21.

1.3. Układ przedmiotowy

trynie⁷⁸ i orzecznictwie⁷⁹ kryteria nie są na tyle precyzyjne, aby w każdym przypadku bez żadnej wątpliwości udzielić odpowiedzi na pytanie, czy w stosunku do konkretnego aktu bądź czynności droga sądowa powinna zostać otwarta. Z jednej strony wydaje się, że w sytuacjach wątpliwych lepszym rozwiązaniem jest udzielenie ochrony sądowej. Z drugiej strony w ten sposób łatwo może dojść do zarzucenia sądów niekontrolowaną liczbą skarg⁸⁰, co negatywnie przekładałoby się przynajmniej na standard czasowy rozpoznawania wszystkich spraw, w tym takich, co do których ochrona sądowa nie budzi jakichkolwiek wątpliwości⁸¹. Zważywszy na ciągłą ewolucję prawnych form działania administracji publicznej, należałoby nie ustawać w podejmowaniu refleksji nad możliwie precyzyjnym ustaleniem zakresu właściwości sądów administracyjnych, przy jednoczesnym realistycznym założeniu odnośnie do możliwości zaproponowania takiego brzmienia art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., które byłoby wolne od jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych. Ewolucja tego przepisu powinna zmierzać niewątpliwie w kierunku zapewnienia obywatelom prawa do sądu, będącego kluczowym składnikiem tworzącym państwo prawa⁸², a przez to gwarantem przestrzegania przez organy administracji publicznej porządku prawnego⁸³.

Wątpliwości wzbudza brak kontroli sądowej niektórych aktów urzędowych Prezydenta RP, w tym dotyczących odmowy powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego czy też beczynności w przedmiocie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim. Orzecznictwo sądów administracyjnych jest w tym zakresie jednolite. Wskazuje się w nim, że indywidualne akty urzędowe głowy państwa stanowią jego prerogatywę, rozumianą jako uprawnienie osobiste będące wyrazem autonomicznej i dyskrejonalnej sfery działania⁸⁴. Pogląd ten nie jest przyjmowany bez zastrzeżeń w doktrynie.

⁷⁸ Oprócz licznych opracowań o charakterze przyczynkarskim na uwagę zasługują monografie Ł.M. Wyszomirskiego, *Sądowa kontrola...*, oraz M. Masternaka, *Czynności materialno-techniczne jako prawna forma działania administracji publicznej*, Toruń 2018.

⁷⁹ Zob. uzasadnienie uchwały NSA (7) z 3.09.2013 r., I OPS 2/13, ONSAiWSA 2014/1, poz. 2.

⁸⁰ W. Piątek, W. Sawczyn, *Właściwość sądu administracyjnego...*, s. 120.

⁸¹ O ile argument większego obciążenia sądów liczbą rozpoznawanych spraw nie może stać naprzeciw objęciu kontrolą sądową aktów i czynności wpływających na sytuację prawną jednostek, o tyle warto poszukiwać rozwiązań, które by ją racjonalizowały i pozwalały przykładowo objąć zasięgiem kontroli jednego aktu uprzednie rozstrzygnięcia, które prowadziły do jego wydania.

⁸² Wyrok TK z 8.11.2001 r., P 6/01, OTK 2001/8, poz. 248.

⁸³ Wyrok NSA z 2.02.2023 r., II OSK 2869/21, LEX nr 3515397.

⁸⁴ Postanowienie NSA z 27.02.2023 r., II GSK 1520/22, LEX nr 3516669. Zob. też postanowienie NSA z 7.12.2017 r., I OSK 858/17, LEX nr 2804297; postanowienie NSA z 16.10.2012 r., I OSK 1880/12, LEX nr 2204392.

Wskazuje się, że akty indywidualne Prezydenta będącego organem administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym nie powinny być wyjęte spod jakiegokolwiek kontroli sądowej⁸⁵. Niezależnie od rozważań na temat statusu ustrojowego Prezydenta RP⁸⁶ w państwie prawa nie powinna zachodzić sytuacja, gdy akty administracyjne kierowane do konkretnych adresatów wyłączone są spod jakiegokolwiek zinstytucjonalizowanej formy kontroli, w tym przede wszystkim sądowej. Tak samo szczególna pozycja ustrojowa Prezydenta RP względem sądów administracyjnych nie usprawiedliwia daleko posuniętej wstrzemięźliwości w kontroli legalności podejmowanych przez ten podmiot aktów.

Przedstawione powyżej akty i czynności są przedmiotem orzecznictwa sprawowanego przez 16 wojewódzkich sądów administracyjnych oraz Naczelny Sąd Administracyjny. W 2023 r. ogółem wniesiono 62 386 skarg do sądów pierwszej instancji oraz 7998 skarg na bezczynność i przewlekłe prowadzenie postępowania. W minionym roku wniesionych zostało 19 492 skarg kasacyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W 2021 r. wpływ do sądów pierwszej instancji zmniejszył się o 9146 spraw w stosunku do 2022 r. W 2023 r. był on także mniejszy aniżeli w 2022 r. o 6734 skargi. Widać kształtującą się w tej materii tendencję, która powinna skłaniać do refleksji. Z kolei liczba skarg kasacyjnych zmniejszyła się w 2022 r. w porównaniu z rokiem poprzednim o 8952. Natomiast w 2023 r. liczba ta uległa wzrostowi w porównaniu do 2022 r. o 1666 skarg kasacyjnych. W 2023 r. wojewódzkie sądy administracyjne wyeliminowały z obrotu prawnego 31,75% aktów i czynności z zakresu administracji publicznej. Współczynnik ten w 2022 r. wyniósł 30,95%, a w 2021 r. 31,07%. We wcześniejszych latach był jednak niższy, nie przekraczając 30%. Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny uwzględnił 19,31% wniesionych skarg kasacyjnych⁸⁷. Wszystkie

⁸⁵ R. Suwaj, *Dopuszczalność skargi w przedmiocie niepowołania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do pełnienia urzędu sędziego. Glosa do postanowienia WSA z 23.01.2008 r., I SA/Wa 2139/07*, GSP-Prz.Orz. 2009/2, s. 25–26; Z. Kmieciak, *Powołanie na stanowisko sędziego, niemożność obrony swoich praw w postępowaniu przed sądem administracyjnym, sprawa administracyjna, prerogatywa Prezydenta RP, akt prawa ustrojowego. Glosa do postanowienia NSA z 7.12.2017 r., I OSK 857/17*, OSP 2018/5, poz. 54, s. 135–139; A. Jakubowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako organ administrujący (organ administracji publicznej)*, PiP 2023/2, s. 27–28; Z. Kmieciak, *Prezydent RP jako organ administrujący a pojęcie jego prerogatyw*, PiP 2023/7, s. 13.

⁸⁶ A. Jakubowski zaproponował oznaczenie Prezydenta RP mianem „wyjątkowego organu administrującego” (zob. A. Jakubowski, *Prezydent...*, s. 28). Zob. też E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2002, s. 246–247; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 240–241.

⁸⁷ Dane zostały przygotowane przez NSA i pochodzą z *Informacji o działalności sądów administracyjnych w 2022 r.*, Warszawa 2023 oraz z *Informacji o działalności sądów administracyjnych w 2023 r.*, Warszawa 2024

te liczby świadczą o praktycznej doniosłości poszczególnych przejawów działania i zaniechania administracji publicznej, które przekładają się na rzeczywiste obciążenie orzecznicze sądów administracyjnych.

1.3.3. PERSPEKTYWY ZMIAN

Spoglądając ku przyszłości, warto się zastanowić, jakie zmiany mogą czy wręcz powinny nastąpić w zakresie właściwości sądów administracyjnych. Chociaż zazwyczaj wskazuje się na zasadność dalszego poszerzenia katalogu spraw podlegających sądownoadministracyjnej kontroli, to warto rozważyć obie opcje – zarówno poszerzenie, jak i zawężenie ram sądowej kontroli.

Od wielu już lat zgłaszane są w doktrynie postulaty przekazania sądom administracyjnym spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych⁸⁸. Wskazuje się na ich publicznoprawny charakter, w tym na pozycję ustrojową organu administracji publicznej, jakim jest Prezes ZUS wydający decyzje administracyjne w sprawach ZUS-owskich, oraz samą materię należącą do prawa publicznego⁸⁹. Jednocześnie jednak dostrzega się specyfikę spraw cywilnych i sądownoadministracyjnych w kontekście drogi postępowania sądowego w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych⁹⁰. Przeniesienie spraw z tego zakresu do sądów administracyjnych powodowałoby konieczność przeprowadzenia istotnych zmian strukturalnych w obrębie sądownictwa administracyjnego, a także nowego spojrzenia na materię postępowania sądownoadministracyjnego⁹¹. Pytanie, jakie powstaje, dotyczy rzeczywistej potrzeby

⁸⁸ Ostatnio zob. P. Ziółkowski, *Jaki sąd powinien rozstrzygać w sprawach ZUS?*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 14.01.2021 r., <https://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/8068248,jaki-sad-powinien-rozstrzygac-w-sprawach-zus.html> (dostęp: 8.02.2024 r.).

⁸⁹ S. Gajewski, *Postępowanie o świadczenia emerytalno-rentowe. Studium z zakresu postępowania administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 402–403.

⁹⁰ Jak zauważyła M. Gajda-Durlik, istnieje określona kategoria spraw z tego zakresu, które podlegają kognicji sądów administracyjnych. Zob. M. Gajda-Durlik, *Postępowanie administracyjne szczególne w sprawach ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2020, s. 203–204.

⁹¹ Sądy administracyjne powinny wówczas w szerszym zakresie czynić ustalenia natury faktycznej oraz podejmować rozstrzygnięcia co do istotny sprawy poddanej kontroli, zapewniając tym samym podmiotom uprawnionym świadczenia niezbędne do ich finansowej egzystencji. Szerzej zob. W. Piątek, *Kontrola sądowa w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, ATDP 2009/4, s. 284–286. A. Góra-Błaszczkowska wskazała, że znacznemu zwiększeniu powinna ulec liczba etatów sędziowskich w sądach administracyjnych, od ok. 300 obecnie do 1000. Zob. A. Góra-Błaszczkowska, *O możliwości przekazania spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych do wyłącznego rozpoznania sądom administracyjnym – głos w dyskusji*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka” 2021/2, s. 14.

dokonywania tych zmian zarówno od strony teoretycznej, jak i praktycznej, w tym nakładów finansowych i organizacyjnych, jakie by się z tym łączyły.

W ostatnim czasie podjęto próbę przekazania sądom administracyjnym spraw dyscyplinarnych dotyczących sędziów wszystkich gałęzi sądownictwa⁹². O ile powierzenie Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu rozpoznawania spraw dyscyplinarnych sędziów sądów administracyjnych dotychczas nie budziło wątpliwości natury konstytucyjnej, o tyle uwagi takie zgłaszane były w stosunku do przekazania mu orzekania w sprawach dyscyplinarnych sędziów pozostałych sądów⁹³. Chociaż w doktrynie taka ewentualność nie została zupełnie wykluczona⁹⁴, to jednak podobnie jak w przypadku spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych wiązałyby się ona ze zmianami o charakterze ustrojowym i proceduralnym. Należałoby wówczas rozważyć poszerzenie aktualnej regulacji ustawy z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych⁹⁵ stanowiącej o sprawach dyscyplinarnych sędziów przynajmniej o materię dotyczącą tych spraw, uregulowaną w ustawie z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym⁹⁶, ustawie z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych⁹⁷ i ustawie z 21.08.1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych⁹⁸. Warto by się także zastanowić nad takim zorganizowaniem odesłań do ustawy z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego⁹⁹, które z praktycznego punktu widzenia rodziłyby jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych. Przede wszystkim jednak uzasadnione jest pozostanie przy obecnie obowiązującej regulacji, polegającej na rozdzieleniu kompetencyjnym pionu sądownictwa powszechnego i pionu sądownictwa administracyjnego, w co powinny wpisywać się także sprawy dyscyplinarne sędziów.

⁹² Uchwaloną 13.01.2023 r. ustawę o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw Prezydent RP skierował do TK w trybie kontroli prewencyjnej. Wyrokiem z 11.12.2023 r., Kp 1/23, M.P. z 2023 r. poz. 1468, TK zmiany polegające na przyznaniu sądom administracyjnym uprawnień w zakresie rozpoznawania spraw dyscyplinarnych sędziów sądów powszechnych oraz SN uznał za niezgodne z art. 183 ust. 1 i art. 184 Konstytucji RP.

⁹³ M. Wiącek, *Projekt ustawy o SN nie rozwiązuje problemu polskiego sądownictwa [wywiad]*, „Dziennik Gazeta Prawna” nr 245 (5907) z 20.12.2022 r., s. A2–A3. Zob. też uzasadnienie wniosku Prezydenta RP z 20.02.2023 r. o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy z 13.01.2023 r., https://www.prezydent.pl/storage/file/core_files/2023/2/21/4d942be93b8bbe2be1ebd4f63fb10e4e/Wniosek%20TK.pdf, s. 56–85.

⁹⁴ R. Hauser, W. Piątek, A. Skoczyła, *Naczelny Sąd Administracyjny jako sąd dyscyplinarny w sprawach sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych i wojskowych*, PiP 2023/7, s. 32.

⁹⁵ Dz.U. z 2022 r. poz. 2492 ze zm.

⁹⁶ Dz.U. z 2024 r. poz. 622.

⁹⁷ Dz.U. z 2024 r. poz. 334.

⁹⁸ Dz.U. z 2022 r. poz. 2250.

⁹⁹ Dz.U. z 2024 r. poz. 37.

1.3. Układ przedmiotowy

Uzasadnione byłoby zastanowienie się nad objęciem sądową kontrolą czterech obszarów i związanych z nimi form działania administracji publicznej. Opowiedzieć należy się za poddaniem kontroli:

- 1) „rozstrzygnąć” (także bezczynności) organów administracji publicznej w przedmiocie powierzenia (zlecenia) realizacji zadań publicznych i związanego z tym przyznawania środków publicznych (dotacji) w trybie otwartych konkursów ofert;
- 2) wewnętrznych aktów planowania bądź aktów ich zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia, o ile odrębne przepisy nie przewidują już kontroli sądowej;
- 3) wewnętrznych aktów normatywnych organów administracji rządowej, podjętych w sprawach z zakresu administracji publicznej;
- 4) wewnętrznych aktów normatywnych innych podmiotów wykonujących zadania z zakresu administracji publicznej (np. organów samorządu zawodowego), dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (np. w zakresie kształtującym czy ograniczającym prawo wykonywania zawodu)¹⁰⁰.

Na chociażby zasygnalizowanie zasługuje w tym miejscu zakres przedmiotowy udzielanej przez sądy administracyjne ochrony tymczasowej¹⁰¹. Z uwagi na ogólną zasadę wyrażoną w art. 61 § 1 p.p.s.a., stosownie do której wniesienie skargi do sądu nie wstrzymuje wykonania aktu lub czynności, a ponadto brzmienie przesłanek udzielenia ochrony tymczasowej przez sąd, o których stanowi art. 61 § 3 p.p.s.a., z instytucji tej czyniony jest użytek w odniesieniu do aktów i czynności podlegających wykonaniu w trybie egzekucyjnym¹⁰². Otwarte pozostaje rozciągnięcie zastosowania tej regulacji na innego rodzaju akty i czynności, a także poszerzenie zakresu podmiotów uprawnionych do ubiegania się o udzielenie tej ochrony¹⁰³. Tytu-

¹⁰⁰ Szerzej G. Łaszczycza, *Kierunki rozszerzenia właściwości rzeczowej sądów administracyjnych* (artykuł w druku).

¹⁰¹ Potrzeba wyposażenia sądu w kompetencję do przyznania środków ochrony tymczasowej na czas trwania postępowania sądowego wynika z pkt 5.d. rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy z 15.12.2004 r. Rec(2004)20 o sądowej kontroli aktów administracyjnych. Zob. też rekomendację R (89) 8 z 13.09.1989 r. o sądowych środkach ochrony tymczasowej w sprawach administracyjnych.

¹⁰² Postanowienie NSA z 11.01.2023 r., III FSK 1450/21, CBOSA. Zob. też postanowienie NSA z 8.03.2024 r., I OZ 62/24, CBOSA, postanowienie NSA z 4.08.2010 r., II FZ 360/10, CBOSA.

¹⁰³ Warto zauważyć, że w innych europejskich porządkach prawnych zastosowanie ochrony tymczasowej (*interim relief*) przybiera szersze ramy zarówno przedmiotowe, jak i podmiotowe. Zob. materiały z seminarium ACA Europe, *Techniques for the protection of private subjects in contrast with public authorities: actions and remedies – liability and compliance*, Rzym, 23.05.2022 r., odpowiedzi w ramach sekcji III, <https://www.aca-europe.eu/index.php/en/seminars/928-seminar-in-rome-on-23-may-2022> (dostęp: 10.02.2024 r.).

łem przykładu: w orzecznictwie sądowym odmówiono udzielenia ochrony tymczasowej w odniesieniu do decyzji o warunkach zabudowy¹⁰⁴, zarządzenia o odwołaniu skarżącej ze stanowiska wicedyrektora szkoły¹⁰⁵ czy też decyzji w przedmiocie wygaśnięcia prawa ochronnego na znak towarowy¹⁰⁶. Należałoby jednak rozważyć, czy skutki prawne wynikające z tych rozstrzygnięć nie powinny zostać wstrzymane na czas trwania postępowania sądownoadministracyjnego. Innymi słowy, czy kontrola sądowa pozbawiona jakiegokolwiek zabezpieczenia w wymienionych przypadkach spełni swój cel w postaci zapewnienia podmiotowi skarżącemu realnej ochrony prawnej.

W niedalekiej przyszłości staniemy przed koniecznością udzielenia odpowiedzi na pytanie o kontrolę sądową aktów automatycznych podejmowanych przez administrację publiczną. Już dziś warto by podjąć refleksję nad jej kształtem. Wydaje się, że ramy prawne stworzone w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi mogą się okazać niewystarczające, ponieważ dotyczą jedynie kontroli następczej. Akty automatyczne podejmowane są z kolei w oparciu o stworzone uprzednio systemy automatycznego decydowania. Ich konstrukcja oraz funkcjonowanie nie powinny być spod sądowej kontroli wyłączone.

Przy skupieniu uwagi na zawężeniu kontroli sądowej wątpliwości wzbudza objęcie jej zakresem interpretacji indywidualnych i opinii zabezpieczających. Kontrola w tych sprawach nie polega na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, ponieważ nie dotyczy rozstrzygania sporów o prawo zaistniałych na tle konkretnego stanu faktycznego, a jedynie oceny prawnej zdarzeń przyszłych¹⁰⁷. Proces ten wydaje się jednak zmierzać w odwrotnym kierunku, czego wyrazem jest dodanie w 2023 r. do art. 3 § 2 p.p.s.a. nowego pkt 4b, stanowiącego o szczególnym rodzaju opinii w zakresie transgranicznego przekształcenia, połączenia albo podziału spółki¹⁰⁸.

Reasumując, tematyka właściwości sądów administracyjnych w sposób naturalny będzie stanowiła przedmiot dociekań zarówno natury teoretycznej, jak i praktycznej. W ścisły sposób łączy się ona z tak doniosłymi za-

¹⁰⁴ Postanowienie NSA z 22.05.2024 r., II OZ 249/24, CBOSA.

¹⁰⁵ Postanowienie NSA z 8.03.2024 r., II OZ 96/24, CBOSA.

¹⁰⁶ Postanowienie NSA z 27.06.2024 r., II GZ 271/24, CBOSA.

¹⁰⁷ R. Wiatrowski trafnie podkreśla informacyjny charakter interpretacji, a także brak zastosowania do nich przepisów o nadzwyczajnych trybach postępowania podatkowego (szerzej zob. R. Wiatrowski, *Wybrane aspekty sądowej kontroli indywidualnych interpretacji podatkowych*, ZNSA 2010/2, s. 66).

¹⁰⁸ Art. 3 § 2 pkt 4b p.p.s.a., dodany przez art. 7 pkt 1 ustawy z 16.08.2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1705), zmieniającej Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z dniem 15.09.2023 r.

1.3. Układ przedmiotowy

gadnieniami ustrojowymi jak sama struktura sądów administracyjnych oraz kwestiami proceduralnymi, jak przebieg postępowania dowodowego czy też uprawnienia orzecznicze sądów administracyjnych. Wszelkie propozycje modyfikacji właściwości, a tym bardziej zmiany prawodawcze powinny być dokonywane z daleko idącą świadomością konsekwencji rzutujących finalnie na jakość udzielanej obywatelom ochrony prawnej. Objęcie ochroną sądową wszystkich możliwych aktów i czynności z zakresu administracji publicznej, niezależnie od ich rzeczywistego wpływu na sytuację prawną jednostki, nie tylko mogłoby negatywnie wpłynąć na sprawność funkcjonowania sądów administracyjnych. Rezultatem takiego zabiegu mogłoby się stać uwikłanie stron i uczestników postępowania w niekończące się procesy sądowe, co także nie przekładałoby się na poziom udzielanej ochrony sądowej.

ROZDZIAŁ 2

STRUKTURA PRZEDMIOTOWA SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

| | | |
|------------|--|-----|
| 2.1. | Pojęcie sprawy sądowniczo-administracyjnej | 55 |
| 2.1.1. | Geneza pojęciowa sporów administracyjnych (administracyjnoprawnych) i spraw spornoadministracyjnych | 60 |
| 2.1.1.1. | Uwagi wprowadzające | 60 |
| 2.1.1.2. | Francuska teoria sporów administracyjnych | 62 |
| 2.1.1.3. | Niemiecka teoria sporów administracyjnych i jej recepcja | 65 |
| 2.1.2. | Typologia koncepcji spraw sądowniczo-administracyjnych | 70 |
| 2.1.2.1. | Uwagi wprowadzające | 70 |
| 2.1.2.2. | Sprawa sądowniczo-administracyjna w sensie podmiotowym | 71 |
| 2.1.2.3. | Sprawa sądowniczo-administracyjna w sensie przedmiotowo-subiektywnym .. | 71 |
| 2.1.2.4. | Sprawa sądowniczo-administracyjna w sensie przedmiotowo-objektywnym .. | 82 |
| 2.1.2.5. | Sprawa sądowniczo-administracyjna w ujęciu złożonym (materialno-relacyjnym i formalno-procesowym) | 86 |
| 2.1.2.6. | Sprawa sądowniczo-administracyjna w ujęciu formalnym (szerokim) i materialnym (wąskim) | 89 |
| 2.1.2.7. | Sprawa sądowniczo-administracyjna w ujęciu procesowym | 93 |
| 2.1.2.8. | Sprawy sądowniczo-administracyjne weryfikacyjne i merytoryczne | 95 |
| 2.1.3. | Sprawa sądowniczo-administracyjna a sprawa administracyjna oraz sądowe sprawy cywilne i karne | 97 |
| 2.1.3.1. | Sprawa sądowniczo-administracyjna a sprawa administracyjna i konstrukcje pokrewne | 97 |
| 2.1.3.2. | Sprawa sądowniczo-administracyjna a sprawa cywilna | 100 |
| 2.1.3.3. | Sprawa sądowniczo-administracyjna a sprawa karna | 102 |
| 2.1.4. | Sprawa sądowniczo-administracyjna jako przedmiot postępowania. Struktura i dynamika sprawy | 104 |
| 2.1.4.1. | Sprawa sądowniczo-administracyjna jako instytucja procesowa konkretnego (polskiego) systemu prawnego. Zakres normatywny sprawy | 104 |
| 2.1.4.2. | Sprawa sądowniczo-administracyjna jako bezpośredni i pośredni przedmiot postępowania przed sądem administracyjnym | 108 |
| 2.1.4.3. | Elementy strukturalne i tożsamość sprawy sądowniczo-administracyjnej | 111 |
| 2.1.4.3.1. | Podstawa normatywna sprawy sądowniczo-administracyjnej | 111 |
| 2.1.4.3.2. | Podstawa faktualna sprawy sądowniczo-administracyjnej i jej elementy | 113 |
| 2.1.4.3.3. | Problem tożsamości sprawy sądowniczo-administracyjnej | 117 |
| 2.1.4.4. | Dynamika sprawy sądowniczo-administracyjnej | 120 |

Rozdział 2. Struktura przedmiotowa sądownictwa administracyjnego

| | | |
|------------|---|-----|
| 2.1.4.4.1. | Sprawa sądownoadministracyjna a kategoryzacja postępowań sądownoadministracyjnych i ich tryby | 120 |
| 2.1.4.4.2. | Zakres rozpoznania i rozstrzygania sprawy sądownoadministracyjnej w postępowaniu zwyczajnym i postępowaniach nadzwyczajnych | 126 |
| 2.1.4.4.3. | Rodzaje rozstrzygnięć sprawy sądownoadministracyjnej oraz problem trwałości skutków jej konkretyzacji | 127 |
| 2.2. | Akty i czynności poddane sądowej kontroli | 131 |
| 2.2.1. | Decyzje administracyjne | 131 |
| 2.2.1.1. | Istota decyzji administracyjnej | 136 |
| 2.2.1.1.1. | Uwagi wprowadzające | 136 |
| 2.2.1.1.2. | Decyzja administracyjna w przepisach postępowania administracyjnego oraz przepisach postępowania sądownoadministracyjnego w ujęciu historycznym | 138 |
| 2.2.1.1.3. | Decyzja administracyjna jako postać indywidualnego aktu administracyjnego | 157 |
| 2.2.1.1.4. | Decyzja administracyjna w doktrynie i orzecznictwie | 163 |
| 2.2.1.1.5. | Wzorzec decyzji administracyjnej zbudowany w oparciu o koncepcję reguł konstytutywnych | 174 |
| 2.2.1.1.6. | Decyzja administracyjna – wnioski końcowe | 201 |
| 2.2.1.2. | Sądowa kontrola decyzji administracyjnych | 209 |
| 2.2.2. | Postanowienie | 221 |
| 2.2.2.1. | Istota postanowienia | 222 |
| 2.2.2.2. | Sądowa kontrola postanowień | 226 |
| 2.2.3. | Akty i czynności inne niż decyzje i postanowienia | 236 |
| 2.2.3.1. | Istota aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. | 239 |
| 2.2.3.1.1. | Uwagi wprowadzające | 239 |
| 2.2.3.1.2. | Akty i czynności „inne niż określone w art. 3 § 2 pkt 1–3 p.p.s.a.” | 248 |
| 2.2.3.1.3. | Akty i czynności „z zakresu administracji publicznej” | 258 |
| 2.2.3.1.4. | Akty i czynności „dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa” | 261 |
| 2.2.3.2. | Sądowa kontrola aktów czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. | 269 |
| 2.2.4. | Interpretacje indywidualne, opinie zabezpieczające, opinie, o których mowa w art. 119zł § 1 o.p. | 284 |
| 2.2.4.1. | Istota aktu (czynności) | 286 |
| 2.2.4.2. | Sądowa kontrola aktu (czynności) | 301 |
| 2.2.5. | Akty prawa miejscowego i inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego | 324 |
| 2.2.5.1. | Istota aktów prawa miejscowego | 327 |
| 2.2.5.2. | Sądowa kontrola aktów prawa miejscowego | 341 |
| 2.2.5.3. | Istota i sądowa kontrola innych aktów organów samorządu terytorialnego | 352 |
| 2.2.6. | Akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego | 366 |
| 2.2.6.1. | Istota aktów nadzoru nad samorządem terytorialnym | 369 |
| 2.2.6.2. | Sądowa kontrola aktu nadzoru nad samorządem terytorialnym | 397 |
| 2.3. | Bezczynność i przewlekłość | 413 |
| 2.3.1. | Istota beczynności i przewlekłego prowadzenia postępowania | 415 |
| 2.3.1.1. | Instrumenty zapobiegające beczynności i przewlekłości postępowania administracyjnego | 415 |

Rozdział 2. Struktura przedmiotowa sądownictwa administracyjnego

| | | |
|------------|---|-----|
| 2.3.1.2. | Zakres aktów objętych skargą na bezczynność i przewlekłość | 419 |
| 2.3.1.3. | Bezczynność a przewlekłość postępowania | 421 |
| 2.3.1.4. | Czasowy aspekt skargi na bezczynność i przewlekłość | 428 |
| 2.3.2. | Sądowa kontrola bezczynności i przewlekłego prowadzenia postępowania | 432 |
| 2.3.2.1. | Krąg podmiotowy | 432 |
| 2.3.2.2. | Wszczęcie postępowania | 434 |
| 2.3.2.2.1. | Przesłanki procesowe | 434 |
| 2.3.2.2.2. | Wymogi formalne i fiskalne skargi | 437 |
| 2.3.2.3. | Przebieg postępowania | 439 |
| 2.3.2.4. | Rozstrzygnięcie | 443 |
| 2.3.2.5. | Zaskarżenie | 445 |
| 2.3.2.6. | Problem szybkości postępowania sądownoadministracyjnego w przedmiocie bezczynności lub przewlekłości | 447 |
| 2.3.2.7. | Skutki sądowego stwierdzenia bezczynności i przewlekłości | 449 |
| 2.3.2.7.1. | Obowiązek wykonania wyroku stwierdzającego bezczynność lub przewlekłość | 449 |
| 2.3.2.7.2. | Dopuszczalność wystąpienia o odszkodowanie | 454 |
| 2.4. | Spory kompetencyjne i o właściwość | 455 |
| 2.4.1. | Istota sporów kompetencyjnych i o właściwość | 457 |
| 2.4.1.1. | Konstytucyjne i ustawowe umiejscowienie regulacji | 457 |
| 2.4.1.2. | Przedmiot kontroli sądu administracyjnego | 460 |
| 2.4.1.3. | Typologia sporów | 465 |
| 2.4.2. | Sądowe rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość | 468 |
| 2.4.2.1. | Sądy administracyjne jako organy ochrony prawnej właściwe rzeczowo do rozstrzygania sporów | 468 |
| 2.4.2.2. | Źródła prawa i charakter regulacji o postępowaniu w sprawie rozstrzygania sporów | 470 |
| 2.4.2.3. | Legitymacja czynna w sprawie rozstrzygania sporów | 471 |
| 2.4.2.4. | Przebieg postępowania sądowego | 473 |
| 2.4.2.5. | Postanowienie rozstrzygające spór kompetencyjny i o właściwość | 478 |
| 2.5. | Akty i czynności wyłączone spod sądowej kontroli | 482 |
| 2.5.1. | Istota aktów i czynności wyłączonych spod sądowej kontroli | 483 |
| 2.5.2. | Rys historyczny | 485 |
| 2.5.3. | Akty i czynności poddane kognicji sądów powszechnych | 492 |
| 2.5.4. | Akty i czynności wyłączone spod kontroli na mocy art. 5 p.p.s.a. | 497 |
| 2.5.4.1. | Uwagi wprowadzające | 497 |
| 2.5.4.2. | Akty i czynności podejmowane w sferze wewnętrznej administracji | 498 |
| 2.5.4.3. | Akty i czynności podejmowane w sprawach odmowy mianowania na stanowiska lub powołania do pełnienia funkcji w organach administracji publicznej | 507 |
| 2.5.4.4. | Akty i czynności podejmowane w sprawach wiz wydawanych przez ministra właściwego do spraw zagranicznych lub konsulów oraz zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego wydawanych przez konsulów | 509 |
| 2.5.4.5. | Akty i czynności wyłączone spod kontroli na mocy przepisów szczególnych | 510 |
| 2.5.5. | Akty i czynności wyłączone spod kontroli na mocy art. 3 § 2 p.p.s.a. | 519 |

2.1. POJĘCIE SPRAWY SĄDOWNOADMINISTRACYJNEJ

Literatura: B. Adamiak, *Przesłanki tożsamości sprawy sądownoadministracyjnej*, ZNSA 2007/1; B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2000; B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2008; O. Bachof, *Anmerkung zu: BGH, Urteil v. 19.03.1953 – III ZR 271/51*, JZ 1953/13; O. Bachof, *Der maßgebliche Zeitpunkt für die gerichtliche Beurteilung von Verwaltungsakten*, JZ 1954/13–14; O. Bachof, *Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE Band 4–12): B. Verfahrensrecht (Fortsetzung)*, JZ 1962/21; O. Bachof, *Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE Band 13–19): B. Verfahrensrecht: VIII. Anfechtungs- und Verpflichtungsklage*, JZ 1966/11–12; O. Bachof, *Die verwaltungsgerichtliche Klage auf Vornahme einer Amtshandlung*, Tübingen 1951; O. Bachof, *Rezension: System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes. Eine verwaltungsrechtliche und prozeßvergleichende Studie von Christian-Friedrich Menger (Tübingen 1954)*, JZ 1955/10–11; G. Barbey, *Bemerkungen zum Streitgegenstand im Verwaltungsprozeß [w:] System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes. Festschrift für Christian-Friedrich Menger zum 70. Geburtstag*, red. H.-U. Erichsen, Köln–Berlin–Bonn–München 1985; H. Barnett, *Constitutional and Administrative Law*, London 2002; K.A. Bettermann, *Wesen und Streitgegenstand der verwaltungsgerichtlichen Anfechtungsklage*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 1953, 68. Jahrgang; M. Bogusz, *Powaga rzeczy osądzonej w nowym postępowaniu sądownoadministracyjnym*, PiP 2004/6; J. Borkowski, *Kontrola zgodności z prawem decyzji administracyjnych sprawowana przez Naczelny Sąd Administracyjny*, NP 1985/9; J. Borkowski, *Ustawy o dwuinstancyjnym sądownictwie administracyjnym*, cz. 2, M. Praw. 2003/8; P. Böhm, *Die Ausrichtung des Streitgegenstandes am Rechtsschutzziel [w:] Festschrift für Winfried Kralik zum 65. Geburtstag: Verfahrensrecht – Privatrecht*, red. W.H. Rechberger, R. Welsner, Wien 1986; K. Buchała, A. Zoll, *Polskie prawo karne*, Warszawa 1997; D. Capitant, *Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Frankreich [w:] Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa*, Band 2, red. K.-P. Sommermann, B. Schaffarzik, Berlin 2019; A. Carroll, *Constitutional and Administrative Law*, Harlow–London 2007; R. Chapus, *Droit du contentieux administrative*, Paris 2007; P. Daniel, *Wstrzymanie wykonania aktów wydanych lub podjętych w granicach sprawy w orzecznictwie sądownoadministracyjnym*, „Ius Novum” 2011/3; S. Deterbeck, *Streitgegenstand und Entscheidungswirkungen im Öffentlichen Recht. Grundlagen des Verfahrens vor den allgemeinen Verwaltungsgerichten und vor dem Bundesverfassungsgericht*, Tübingen 1995; L. Duguit, *Les transformations du droit public*, Paris 1913; E. Eyermann, L. Fröhler, M. Happ, M. Hoppe, I. Kraft, K. Rennert, I. Schübel-Pfister, *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*, München 2019; A. Faruga, *Powaga rzeczy osądzonej na gruncie art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym*, „Causus” 2011/4; J. Fili-

pek, *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968; J. Filipek, *Założenia strukturalne postępowania sądowo-administracyjnego*, KSP 1984/17; **F. Fleiner**, *Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts*, Tübingen 1928; **C. Fraenkel-Haerberle**, **D.U. Galetta**, *Verwaltungsgerichtsbarkeit in Italien* [w:] *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Band 8, *Verwaltungsgerichtsbarkeit in Europa: Institutionen und Verfahren*, red. A. von Bogdandy, P.M. Huber, L. Marcusson, Heidelberg 2019; **E. Friesenhahn**, *Über Begriff und Arten der Rechtsprechung unter besonderer Berücksichtigung der Staatsgerichtsbarkeit nach dem Grundgesetz und den westdeutschen Landesverfassungen* [w:] *Festschrift für Richard Thoma*, red. E. Friesenhahn, Tübingen 1950; **R. von Gneist**, *Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland*, Berlin 1879; **W. Grunsky**, *Grundlagen des Verfahrensrechts: eine vergleichende Darstellung von ZPO, FGG, VwGO, FGO, SGG*, Bielefeld 1974; **F. Gygi**, *Verwaltungsrechtspflege und Verwaltungsverfahren im Bund*, Bern 1974; **W.J. Habscheid**, *Die neuere Entwicklung der Lehre vom Streitgegenstand im Zivilprozeß* [w:] *Festschrift für Karl Heinz Schwab zum 70. Geburtstag*, red. P. Gottwald, München 1990; **S. Hanausek**, *Orzeczenie sądu rewizyjnego w procesie cywilnym*, Warszawa 1966; **M. Hauriou**, *Precis de droit administratif et de droit public*, Paris 1933; **R. Hauser**, *Nieporozumienia wokół charakteru orzeczeń sądów administracyjnych* [w:] *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzczińskiego*, red. J. Rempel, J. Góral, R. Hauser, M. Zirk-Sadowski, Warszawa 2007; R. Hauser, *Założenia reformy sądownictwa administracyjnego*, PiP 1999/12; **R. Hauser**, **K. Celińska-Grzegorzczak**, *Zakres przedmiotowy kontroli sądowoadministracyjnej* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 10, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014; **R. Hauser**, **W. Piątek**, *Weryfikacja prawomocnego wyroku sądu administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 10, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014; **R. Hauser**, **W. Piątek**, **A. Skoczyła**, *Naczelny Sąd Administracyjny jako sąd dyscyplinarny w sprawach sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych i wojskowych*, PiP 2023/7; R. Hauser, W. Piątek, A. Skoczyła, *Środki odwoławcze w postępowaniu sądowoadministracyjnym* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 10, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014; **G. Hauste**in, *Der Streitgegenstand im Verwaltungsprozeß*, München 1954; **U. Häfelin**, **G. Müller**, **F. Uhlmann**, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Zürich–St. Gallen 2010; **R.H. Herrnritt**, *Grundlehren des Verwaltungsrechtes. Mit vorzugsweiser Berücksichtigung der in Österreich (Nachfolgestaaten) geltenden Rechtsordnung und Praxis dargestellt*, Tübingen 1921; **P. Hofmański**, **P. Kardas**, *O systemie prawa karnego procesowego* [w:] *System Prawa Karnego Procesowego*, t. 1, cz. 1, *Zagadnienia ogólne*, red. P. Hofmański, Warszawa 2013; **F. Hufen**, *Verwaltungsprozeßrecht*, München 1998, 2021; **M. Ibler**, *Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Württemberg* [w:] *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa*, Band 1, red. K.-P. Sommermann, B. Schaffarik, Berlin 2019; **H. Jacoby**, *Spruchreife und Streitgegenstand im Verwaltungsprozess*, Frankfurt am Main–Berlin 2001; **J. Jagielski**, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2006; **Z. Janowicz**, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, Warszawa–Poznań 1987; **M. Jaśkowska**, *Właściwość sądów administracyjnych (zagadnienia wybrane)* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa*

2.1. Pojęcie sprawy sądownoadministracyjnej

Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego Zakopane 24–27 września 2006 r., red. J. Zimmermann, Warszawa 2007; **W. Jellinek**, *Verwaltungsrecht*, Berlin 1931; **W. Kahl**, *Begriff, Funktionen und Konzepte von Kontrolle* [w:] *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Band 3, Personal, Finanzen, Kontrolle, Sanktionen, staatliche Einstandspflichten, red. W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Aßmann, A. Voßkuhle, München 2013; **M. Kamiński**, *Elementy konstytucyjne sprawy administracyjnej weryfikacyjnej*, „Casus” 2015/77; M. Kamiński, *Granice konstytucyjne instytucji kontrasygnaty aktów urzędowych Prezydenta RP*, Prz. Sejm. 2023/5; M. Kamiński, *Koncepcje monistyczne i dualistyczne sprawy administracyjnej*, „Casus” 2015/78; M. Kamiński, *Mechanizm i granice weryfikacji sądownoadministracyjnej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja*, Warszawa 2016; M. Kamiński, *O istocie pojęcia sprawy sądownoadministracyjnej*, PPP 2009/10; M. Kamiński, *Orzekanie merytoryczne sądów administracyjnych. Uwagi na tle szwajcarskiego, austriackiego i niemieckiego systemu prawnego* [w:] *Przyszłość sądownictwa administracyjnego w Polsce z uwzględnieniem tendencji europejskich*, red. I. Lipowicz, Z. Kmiecik, Warszawa 2012; M. Kamiński, *Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2011; M. Kamiński, *Reformen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Polen* [w:] *Reformen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern der jungen Demokratie*, red. A. Krawczyk, Warszawa 2022; M. Kamiński, *Reformy sądownictwa administracyjnego w Polsce*, AUL FI 2022/98; M. Kamiński, *Teoretyczny i normatywny model weryfikacji orzeczeń administracyjnych* [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017; M. Kamiński, *Typologia merytorycznych kompetencji orzeczniczych sądów administracyjnych. Rozważania na tle wybranych zagranicznych porządków prawnych* [w:] *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, red. M. Szewczyk, L. Staniszevska, M. Kruś, Warszawa 2022; M. Kamiński, *Wzorce kodyfikowalności procedury sądownoadministracyjnej oraz problemy ich konkretyzacji na tle rozwiązań w wybranych zagranicznych porządkach prawnych i w prawie polskim*, „Forum Prawnicze” 2021/4; M. Kamiński, *Zasady orzekania co do istoty sprawy sądownoadministracyjnej*, PPP 2015/5; M. Kamiński, *Związanie oceną prawną wynikającą z prawomocnego wyroku sądu administracyjnego oddalającego skargę na tle dopuszczalności weryfikacji prawomocnej decyzji w nadzwyczajnych trybach postępowania administracyjnego*, cz. 1, ZNSA 2019/3; **N. Kaniess**, *Der Streitgegenstandsbegriff in der VwGO*, Berlin 2012; **M. Kaufmann**, *Untersuchungsgrundsatz und Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Tübingen 2002; **T. Kielkowski**, *Przedmiot postępowania administracyjnego – sprawa administracyjna* [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 2, cz. 1, *Zakres przedmiotowy i podmiotowy postępowania administracyjnego ogólnego*, red. G. Łaszczycza, A. Matan, Warszawa 2018; T. Kielkowski, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004; T. Kielkowski, *Zakres orzekania sądu administracyjnego w sprawie ze skargi na decyzję administracyjną*, PPP 2011/3; **Z. Kmiecik**, *Glosa do wyroku WSA w Gliwicach z 27.10.2004 r.*, II SA/Ka 2352/02, OSP 2007/3; Z. Kmiecik, *Głębokość orzekania w sprawach objętych kognicją sądów administracyjnych*, PiP 2007/4; Z. Kmiecik, *Merytoryczne orzekanie przez sądy administracyjne w świetle konstytucyjnej zasady podziału władz*, Prz. Leg. 2015/2; Z. Kmiecik, *Prezydent RP jako organ administrujący a pojęcie jego prerogatyw*, PiP 2023/7; *Kodeks postępowania cywilnego*, t. 1, *Komentarz do art. 1–729*, red. A. Jakubecki, Warszawa 2017; *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 1, *Artykuły 1–366*, red. T. Wiśniewski, Warszawa 2021; *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*,

t. 1, *Postępowanie rozpoznawcze*, red. T. Ereciński, Warszawa 2016; **F.O. Kopp, W.-R. Schenke, R.P. Schenke**, *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*, München 2014; **W. Krebs**, *Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen. Ein Beitrag zur rechtlichen Analyse von gerichtlichen, parlamentarischen und Rechnungshof-Kontrollen*, Heidelberg 1984; **E. Laferrière**, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, t. 2, Paris 1887; **J.S. Langrod**, *Kontrola administracji. Studia*, Warszawa–Kraków 1929; J.S. Langrod, *Zarys sądownictwa administracyjnego ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 1925; **H. Lepetit-Collin**, *La distinction des recours contentieux en matière administrative. Nouvelles perspectives*, „Revue française de droit administratif” 2011/4; **P. Lerche**, *Zum Stand der Lehre vom Streitgegenstand im Verwaltungsprozeß*, „Bayerische Verwaltungsblätter. Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung” 1956, 87. Jahrgang; **G. Lüke**, *Die Abgrenzung der Klagebefugnis im Verwaltungsprozeß*, AöR 1959/2, Band 84; **J. Martens**, *Die Klagearten im Verwaltungsprozeß*, DÖV 1970, 23. Jahrgang; J. Martens, *Konvergenztendenzen zwischen Zivil- und Verwaltungsprozeß*, KritV 1989/3, Band 4(72); J. Martens, *Streitgegenstand und Urteilsgegenstand der Anfechtungsklage*, DÖV 1964, 17. Jahrgang; **A. Matan**, *Zasada skargowości [w:] System Prawa Sądownictwa Administracyjnego*, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, red. G. Łaszczycza, W. Piątek, Warszawa 2023; **O. Mayer**, *Deutsches Verwaltungsrecht. Erster Band*, München–Leipzig 1924; **C.-F. Menger**, *System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes: eine verwaltungsrechtliche und prozeßvergleichende Studie*, Tübingen 1954; **A. Merkl**, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien–Berlin 1927; **H.H. Mösbauer**, *Der Streitgegenstand im Steuerprozeß*, Berlin 1975; **H. Müffelmann**, *Die objektiven Grenzen der materiellen Rechtskraft steuergerichtlicher Urteile. Zugleich ein Beitrag zum Streitgegenstand im Verwaltungsprozeß- und Steuerprozeßrecht*, Berlin 1965; **W. Niese**, *Über den Streitgegenstand der Anfechtungs- und Vornahmeklagen im Verwaltungsprozeß*, JZ 1952/12; **A. Nikisch**, *Zur Lehre vom Streitgegenstand im Zivilprozeß*, „Archiv für die civilistische Praxis” 1955, Band 154, Heft 4; **I. Niżnik-Dobosz**, *Zasada dyspozycyjności [w:] System Prawa Sądownictwa Administracyjnego*, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, red. G. Łaszczycza, W. Piątek, Warszawa 2023; **K. Opatek, J. Wróblewski**, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969; **J. Parchomiuk**, *Granice rozpoznania i orzekania sądu administracyjnego w sprawach kontroli uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego*, ZNSA 2013/6; **W. Piątek**, *Powaga rzeczy osądzonej wyroku sądu administracyjnego*, Warszawa 2015; *Polskie sądownictwo administracyjne*, red. Z. Kmiecniak, Warszawa 2006; *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2021; *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016; **P. Razowski**, *Niedopuszczalność drogi sądowej w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Warszawa 2015; **Z. Resich**, *Istota procesu cywilnego*, Warszawa 1985; **R. Rhinow, H. Koller, C. Kiss, D. Thurnherr, D. Brühl-Moser**, *Öffentliches Prozessrecht. Grundlagen und Bundesrechtspflege*, Basel 2014; **M. Rousset, O. Rousset**, *Droit administratif*, t. 2, *Le contentieux administratif*, Grenoble 2004; **H.H. Rupp**, *Zur neuen Verwaltungsgerichtsordnung. Gelöste und ungelöste Probleme*, 2. Teil, AöR 1960/3, Band 85; **M. Rusinek**, *Przedmiot procesu [w:] System Prawa Karnego Procesowego*, t. 1, cz. 1, *Zagadnienia ogólne*, red. P. Hofmański, Warszawa 2013; **G. Rząsa**, *Nieważność postępowania sądownoadministracyjnego jako podstawa skargi kasacyjnej*, War-

2.1. Pojęcie sprawy sądownoadministracyjnej

szawa 2011; **R. Sawuła**, *Wstrzymanie wykonania rozstrzygnięć wydanych w postępowaniu administracyjnym*, Przemysł–Rzeszów 2008; **B. Schaffarzik**, *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit auf ihrem Weg von der Verwaltung zur Gerichtsbarkeit* [w:] *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa*, Band 1, red. K.-P. Sommermann, B. Schaffarzik, Berlin 2019; **W.-R. Schenke**, *Die Fortsetzungsfeststellungsklage* [w:] *System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes. Festschrift für Christian-Friedrich Menger zum 70. Geburtstag*, red. H.-U. Erichsen, Köln–Berlin–Bonn–München 1985; W.-R. Schenke, *Verwaltungsprozessrecht*, Heidelberg 2009; **S. Schmitt**, *La nature objective du contentieux constitutionnel des normes: les exemples français et italien*, „Revue française de droit constitutionnel” 2007/72; **W Siedlecki**, *Przedmiot postępowania cywilnego* [w:] *Wstęp do systemu prawa procesowego cywilnego. Zbiór studiów*, red. J. Jodłowski, Ossolineum 1974; **S. Smid**, *Rechtsprechung: zur Unterscheidung von Rechtsfürsorge und Prozess*, Köln–Berlin–Bonn–München 1990; **K. Sobieralski**, *Wznowienie postępowania sądownoadministracyjnego*, Kraków 2003; K. Sobieralski, *Z problematyki sprawy sądownoadministracyjnej* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego Zakopane 24–27 września 2006 r.*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007; **D. Stott, A. Felix**, *Principles of Administrative Law*, London–Sydney 1997; **E. Szewczyk**, *Remonstracja w prawie administracyjnym procesowym*, Warszawa 2018; **J.P. Tarno, R. Batorowicz**, *Pojęcie sprawy sądownoadministracyjnej* [w:] *Instytucje procesu administracyjnego i sądownoadministracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ludwikowi Żukowskiemu*, red. J. Połuszny, R. Sawuła, Z. Czarnik, Przemysł–Rzeszów 2009; **F. Tommaseo**, *I processi a contenuto oggettivo (II)*, „Rivista di Diritto Civile” 1988/5; **A. Uhler**, *Review of Administrative Acts. A Comparative Study of the Doctrine of the Separation of Powers and Judicial Review in France and the United States*, Chicago 1942; **C.H. Ule**, *Verwaltungsprozessrecht. Ein Studienbuch*, München 1971; **G. Wacke**, *Gegenstand und Rechtskraft bei der verwaltungsgerichtlichen Klage*, AöR 1953–1954/2, Band 79; **R. Walter, H. Mayer, D. Kolonovits, G. Muzak, K. Stöger**, *Grundriss des österreichischen Verwaltungsverfahrenrechts, einschließlich der Verfahren vor den Verwaltungsgerichten und vor dem VwGH*, Wien 2019; **T. Woś**, *Elementy kształtujące zakres rozpoznania skargi* [w:] *Postępowanie sądownoadministracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017; T. Woś, *Granice przedmiotowe rozpoznania skargi* [w:] *Postępowanie sądownoadministracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017; T. Woś, *Mechanizm postępowania sądownoadministracyjnego* [w:] *Postępowanie sądownoadministracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017; T. Woś, *Pojęcie postępowania sądownoadministracyjnego i jego przedmiot – sprawa sądownoadministracyjna* [w:] *Postępowanie sądownoadministracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017; T. Woś, *Prawomocność orzeczeń sądu administracyjnego*, PPP 2007/5; T. Woś, *Związki postępowania administracyjnego i sądowno-administracyjnego*, Warszawa–Kraków 1989; T. Woś, *Skarga, sprzeciw i wniosek do sądu administracyjnego – ich funkcje i charakter prawny* [w:] *Postępowanie sądowno-administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017; **J. Wróblewski**, *System prawa* [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986; J. Wróblewski, *Zuroty stosunkowe – wypowiedzi o zgodności z normą*, ZNUŁ Prawo 1969/62; **Z. Ziemiński**, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa–Poznań 1983; **J. Zimmermann**, *Działanie Naczelnego Sądu Administracyjnego wobec ogólnego postępowania administracyjnego*,

KSP 1984/17; J. Zimmermann, *Z podstawowych zagadnień sądownictwa administracyjnego* [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzciński, Warszawa 2005; **M. Ziółkowski**, *Prerogatywa Prezydenta RP do powoływania sędziów (uwagi o art. 144 ust. 3 pkt 17 i art. 179 Konstytucji)*, Prz. Sejm. 2013/1; **P. Zorn**, *Kritische Studien zur Verwaltungsgerichtsbarkeit*, „Verwaltungsarchiv. Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik” 1894, Band 2.

2.1.1. GENEZA POJĘCIOWA SPORÓW ADMINISTRACYJNYCH (ADMINISTRACYJNOPRAWNYCH) I SPRAW SPORNOADMINISTRACYJNYCH

2.1.1.1. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Genetyczny związek koncepcji sądownictwa administracyjnego z pojęciami procesu administracyjnego (sądowoadministracyjnego) lub postępowania spornoadministracyjnego¹ nie budzi wątpliwości. Niezależnie od przyjęcia sądowego, administracyjnego lub sądowoadministracyjnego modelu ustrojowego legalnościowej kontroli administracji publicznej założeniem fundamentalnym każdego wariantu modelowego było nadanie postępowaniu kontrolnemu formy postępowania spornego (procesowego). Ta zasadnicza cecha sądowej kontroli (w szerokim rozumieniu tego słowa) administracji była konsekwencją poglądu, że ochrona prawna w sferze stosunków administracyjnoprawnych ma – na wzór ochrony karnoprawnej lub cywilnoprawnej – zmierzać do rozstrzygnięcia sporu prawnego między podmiotami tych stosunków (pośrednio przyjęto zatem także w tym obszarze zasadę *nemo iudex sine actore*) przez stojący poza sporem, zewnętrzny i niezależny od stron postępowania sąd, będący formalnym kryterium wymiaru sprawiedliwości. Z takiego ujęcia wynikało także materialne kryterium wymiaru sprawiedliwości – „stosowanie prawa w celu rozstrzygnięcia sporu prawnego”². Jednocześnie sprawujący wymiar sprawiedliwości sąd, jako niepowiązany normatywnie ze sprawą – w przeciwieństwie do organu administracji, który jest stroną we własnej sprawie – oraz zadaniami i celami administracji (gdyż sąd administracyjny nie jest adresatem

¹ Zob. wcześniejsze rozważania w t. I (cz. 3 „Prawo procesowe sądowoadministracyjne”).

² E. Friesenhahn, *Über Begriff und Arten der Rechtsprechung unter besonderer Berücksichtigung der Staatsgerichtsbarkeit nach dem Grundgesetz und den westdeutschen Landesverfassungen* [w:] *Festschrift für Richard Thoma*, red. E. Friesenhahn, Tübingen 1950, s. 21 i n., 27 i n.

norm celowych i zadaniowych)³, ma zapewnić jedynie zgodne z prawem rozstrzygnięcie sporu⁴, a więc orzec, co jest prawem dla konkretnego przypadku stojącego u podstaw danej sprawy. W świetle kryterium funkcjonalnego sądu administracyjnego – jako sądu administracji i prawa administracyjnego – jest więc zawsze „ustrojowo bezstronny”⁵.

Ustrojowa niezależność i bezstronność sądu nie były jednak wystarczającym warunkiem zagwarantowania właściwego dla państwa praworządnego modelu wymiaru sprawiedliwości w sprawach administracyjnych. Konieczne było jeszcze powiązanie poddanego rozstrzygnięciu sądowemu sporu administracyjnego (administracyjnoprawnego) z odpowiednio skonstruowanym normatywnie postępowaniem spornym (procesowym) i jego cechami strukturalnymi oraz z właściwością i kompetencjami kontrolno-rozpoznawczymi i orzecznictwymi sądów administracyjnych. Sam sposób rozumienia pojęcia sporu z zakresu stosunków administracyjnoprawnych przesądzał z kolei o przyjmowanej *explicite* albo *implicite* koncepcji przedmiotu postępowania przed sądem administracyjnym, a więc sprawy sporno-(sądowo)-administracyjnej.

Współcześnie w teorii prawa administracyjnego i sądownoadministracyjnego zaproponowano, aby spory powstające na tle **stosunków administracyjnoprawnych sensu largo** (w tym stosunków materialnoprawnych, egzekucyjnych, procesowych lub nadzorczych) i dotyczące legalności zachowań kompetencyjnych organów administracji publicznej oraz ich rezultatów w postaci aktów konkretyzacji norm prawa administracyjnego wyższego stopnia określać jednolicie mianem „**sporów administracyjnoprawnych**”⁶. Wskazuje się przede wszystkim, że używany w przedwojennej nauce polskiego prawa administracyjnego termin „spory administracyjne”⁷ nie uwzględnia ich zasadniczej cechy (niezależnie od historycznych reminiscencji związanych z administracyjnym modelem sądownictwa administracyjnego) związanej z ustrojową niezależnością i odrębnością organów władzy sądowniczej działających jako sądy administracyjne. W związku z tym teoretycznie uzasadnione jest twierdzenie, że **spór prawny** przed sądem administracyjnym dotyczy w istocie **legalności konkretyzacji norm prawa administracyjnego**, a nie samej administracji publicznej (będącej jedynie jedną ze stron tego rodzaju sporu). Już

³ M. Kamiński, *Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2011, s. 85–86, 101–102.

⁴ S. Smid, *Rechtsprechung: zur Unterscheidung von Rechtsfürsorge und Prozess*, Köln–Berlin–Bonn–München 1990, s. 156 i n., 167 i n.

⁵ M. Kaufmann, *Untersuchungsgrundsatz und Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Tübingen 2002, s. 201.

⁶ M. Kamiński, *Mechanizm i granice weryfikacji sądownoadministracyjnej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja*, Warszawa 2016, s. 325 i n., 328 i n., 337 i n.

⁷ Zob. np. J.S. Langrod, *Kontrola administracji. Studia*, Warszawa–Kraków 1929, s. 39 i n.

bowiem w klasycznej teorii prawa administracyjnego zauważono, że naczelnym celem sądownictwa administracyjnego jest – w następstwie dokonywanej w postępowaniu procesowym kontroli legalności wykonywania administracji publicznej – autorytatywne i ostatecznie wiążące stwierdzenie, co jest lub co powinno być prawem w konkretnym przypadku w stosunkach pomiędzy państwem reprezentowanym przez organy administracyjne a podmiotami zewnętrznymi względem tych organów („was zwischen Staat und Untertan in einem konkreten Falle Rechtens ist oder Rechtens sein soll”⁸).

2.1.1.2. FRANCUSKA TEORIA SPORÓW ADMINISTRACYJNYCH

Zasadnicze znaczenie do rozwoju koncepcji sporu administracyjnego miały stanowiska poglądowe wypracowane we francuskiej i niemieckojęzycznej teorii prawa administracyjnego.

W teorii francuskiego prawa administracyjnego kategoria pojęciowa sporu administracyjnego (*le contentieux administratif*) ma znaczenie nie tylko procesowe, lecz przede wszystkim materialne. Pojęcie sporu w prawie administracyjnym wykracza w ramach takiego ujęcia poza prawo procesowe, sięgając do materialnej istoty i zakresu praw i obowiązków stron sporu oraz kompetencji samego sądu administracyjnego. Jest rzeczą oczywistą, że „związek pomiędzy sporami administracyjnymi a prawem procesowym” przejawia się w formie „postępowania administracyjnego spornego”⁹ (postępowania sądoadministracyjnego). W piśmiennictwie rodzaje sporów administracyjnych oraz związane z nimi środki zaskarżenia spornoadministracyjnego rozpatruje się przede wszystkim z punktu widzenia ich źródła (sytuacji prawnej będącej ich podłożeniem lub podstawą wszczęcia postępowania) lub charakteru i rodzaju kompetencji sądu administracyjnego rozstrzygającego spór.

W ramach pierwszej kategoryzacji – w nawiązaniu do rozważań L. Duguit – wyróżniono tzw. spory obiektywne i spory subiektywne.

Archetypem **sporu obiektywnego** (*le contentieux objectif*) był proces karny inkwizycyjny, który uznawano za rodzaj sporu publicznoprawnego¹⁰. Silne związki ustrojowego i procesowego prawa administracyjnego oraz geneza i organizacyjne zakotwiczenie w strukturach administracji fran-

⁸ F. Fleiner, *Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts*, Tübingen 1928, s. 267.

⁹ L. Duguit, *Les transformations du droit public*, Paris 1913, s. 181 i n., 187 i n.

¹⁰ F. Tommaso, *I processi a contenuto oggettivo (II)*, „Rivista di Diritto Civile” 1988/5, s. 686, cyt. za: S. Schmitt, *La nature objective du contentieux constitutionnel des normes: les exemples français et italien*, „Revue française de droit constitutionnel” 2007/72, s. 719–720.

cuskich sądów administracyjnych sprawiły, że spory administracyjne były od początku ujmowane przede wszystkim w płaszczyźnie obiektywnej jako problem oceny zgodności działania lub zaniechania kontrolowanych organów administracji z przedmiotowym porządkiem prawnym. Podejście tego typu skutkowało przyznaniem prawa do zaskarżenia określonego aktu administracyjnego każdemu obywatelowi, który podniósł w drodze niesformalizowanej pisemnej skargi żądanie jego kontroli, dysponując jedynie „zwykłym” (a więc nie materialnoprawnym, jednak osobistym i bezpośrednim)¹¹ interesem w zaskarżeniu (*intérêt pour agir*)¹². W rezultacie postępowanie sporne o uchylene (unieważnienie) toczyło się „przeciwko aktowi” (*procès fait à un acte*), a skarga miała charakter jedynie inicjującego postępowanie „doniesienia”. Typową formą sporu obiektywnego było postępowanie ze skargi na przekroczenie władzy (*le recours pour excès de pouvoir*), która jako twór orzecznictwa Rady Stanu została ostatecznie ukształtowana i normatywnie potwierdzona przez ustawę z 24.05.1872 r. Źródłem konstrukcji powyższej skargi było odwołanie hierarchiczne (*le recours hiérarchique*) właściwe dla administracyjnych postępowań niespornych¹³. Z jednej więc strony Rada – sama będąc ustrojowo organem administracji – nawiązała do odwołania administracyjnego i jego cech (m.in. co do działania z urzędu w postępowaniu odwoławczym), z drugiej zaś – uwzględniając niezależność i odrębność od tzw. administracji czynnej oraz wykonywanie funkcji sądu administracyjnego – ograniczyła zakres swoich kompetencji orzeczniczych w zakresie uwzględnienia skargi jedynie do unieważnienia (*l’annulation*) zaskarżonego aktu, bez możliwości reformacji jego treści (stąd określenie tych środków jako „skarg o unieważnienie” – *les recours en annulation*). W tym wymiarze „obiektywność sporu” nakazywała więc powściągliwość w sankcjonowaniu naruszenia zasady legalności. Również podstawy unieważnienia aktu były początkowo ograniczone do wad kompetencyjnych (*l’incompétence*) i formalnych (*le vice de forme*) oraz „bezpośrednich naruszeń” przepisów prawa (*la violation de la loi*). Dopiero w 1864 r. Rada wprowadziła uzupełniającą podstawę kontroli pod postacią wady nadużycia władzy (*le détournement de pouvoir*)¹⁴. Prawnoprzedmiotowe

¹¹ E. Laferrière, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, t. 2, Paris 1887, s. 437 i n.

¹² D. Capitant, *Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Frankreich [w:] Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa*, Band 2, red. K.-P. Sommermann, B. Schaffarzik, Berlin 2019, s. 1356.

¹³ A. Uhler, *Review of Administrative Acts. A Comparative Study of the Doctrine of the Separation of Powers and Judicial Review in France and the United States*, Chicago 1942, s. 31 i n.

¹⁴ E. Laferrière, *Traité de la juridiction...*, s. 496 i n.; M. Hauriou, *Precis de droit administratif et de droit public*, Paris 1933, s. 424 i n.; A. Uhler, *Review of Administrative Acts...*, s. 34.

ujęcie wyżej wskazanych sporów administracyjnych zostało w późniejszym czasie dodatkowo osłabione przez połączenie skargi na przekroczenie władzy z funkcjonującą już wcześniej „skargą subiektywną” na naruszenie prawa przedmiotowego i podmiotowych praw nabytych (*le recours pour violation de la loi et des droits acquis*), która mogła być wnoszona przeciwko aktom indywidualnym wydanym w wykonaniu kompetencji związanej¹⁵. Do innych typów sporów obiektywnych zaliczono natomiast spory ze skarg o interpretację i ocenę legalności (*les recours en interprétation et en appréciation de la légalité*) oraz niektóre spory ze skarg na sankcje administracyjne (*les recours contre les sanctions administratives*).

Inny charakter miał tzw. **spór subiektywny** (*le contentieux subjectif*), który wynikał z dążenia skarżącego do uznania własnego prawa podmiotowego lub uzyskania odszkodowania za naruszenie tego prawa. W tym wypadku samodzielność wykonywania kompetencji przez tzw. czynną administrację publiczną nie wymagała tak intensywnej ochrony, jak w przypadku sporów anulacyjnych. Okoliczność ta pozwoliła na skonstruowanie względnie szerokich sądowych kompetencji orzeczniczych. Sąd administracyjny – podobnie jak sąd cywilny¹⁶ – orzekał zatem co do istoty praw lub obowiązków, jednak nie przez wzruszanie aktów lub czynności administracyjnych (zasadniczo niewładczych, a jedynie wyjątkowo władczych), lecz przez bezpośrednie kształtowanie sytuacji prawnej skarżącego. Dlatego spory subiektywne były inicjowane przez skargi tzw. pełnej jurysdykcji, co do których sąd administracyjny orzekał merytorycznie¹⁷.

Z powyższym podziałem koresponduje, zaproponowany przez E. Laferrière’a, znany podział sporów administracyjnych na cztery podstawowe grupy: **spory anulacyjne** (*contentieux de l’annulation*), **spory pełnej jurysdykcji** (*contentieux de pleine juridiction*), **spory interpretacyjne** (*contentieux de l’interprétation*) oraz **spory represyjne** (*contentieux de la repression*)¹⁸. Współcześnie poddział ten ma znaczenie przede wszystkim historyczne¹⁹, jednak nadal prawidłowo identyfikuje trzy kluczowe kryteria definiujące istotę

¹⁵ D. Capitant, *Geschichte...*, s. 1356–1358.

¹⁶ M. Hauriou, *Precis de droit...*, s. 459.

¹⁷ M. Rousset, O. Rousset, *Droit administratif*, t. 2, *Le contentieux administratif*, Grenoble 2004, s. 108 i n.

¹⁸ E. Laferrière, *Traité de la juridiction...*, s. 115 i n. Zob. także J.S. Langrod, *Zarys sądownictwa administracyjnego ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 1925, s. 101 i n.

¹⁹ Por. np. R. Chapus, *Droit du contentieux administrative*, Paris 2007, s. 203 i n.; H. Lepetit-Collin, *La distinction des recours contentieux en matière administrative. Nouvelles perspectives*, „Revue française de droit administratif” 2011/4, s. 813 i n.

spraw spornoadministracyjnych: typ kompetencji orzeczniczych sądu administracyjnego (kasatoryjny albo merytoryczny), rodzaj sprawy administracyjnej, na tle której powstał spór, lub rodzaj żądania procesowego uruchamiającego kontrolę sądu administracyjnego.

2.1.1.3. NIEMIECKA TEORIA SPORÓW ADMINISTRACYJNYCH I JEJ RECEPCJA

Niemiecka teoria sporów administracyjnych (administracyjnoprawnych) powstała z jednej strony jako wynik oddziaływań koncepcji francuskich i – w mniejszym zakresie – angielskich, z drugiej zaś – jako efekt uznanych za wzorcowe rozwiązań normatywnych. Zasadnicze znaczenie teoretyczne miało założenie, że skoro celem ochrony prawnoadministracyjnej udzielanej przez sąd administracyjny jest rozstrzygnięcie sporu prawnego (*die Rechtsstreitsentscheidung*) będącego przedmiotem procesu, to koniecznym warunkiem formalnego skonstruowania „sprawy spornej” z obszaru regulacji administracyjnoprawnej jest ustalenie struktury podmiotowej sporu, a więc wyznaczenie przeciwstawnych (przeciwnych) stron procesowych. Jako ogólne zasady procesu administracyjnego przyjęto zasadę skargowości oraz zasadę kontrydiktoryjności. Zasady te są ściśle związane ze **strukturą podmiotową** sporów administracyjnych oraz postępowań, które zmierzają do ich rozstrzygnięcia.

Warunkiem koniecznym istnienia procesu administracyjnego jest występowanie strony skarżącej (czy też szerzej – podmiotu, którego skuteczna prawnie czynność procesowa prowadzi do formalnego wszczęcia postępowania przed sądem administracyjnym). Od początku przyjmowano więc jako zasadę twierdzenie, że „bez skarżącego nie ma postępowania spornoadministracyjnego”²⁰. O ile wyznaczenie skarżącego (*der Kläger*) nie budziło na ogół wątpliwości, o tyle określenie podmiotu skarżonego (*der Beklagte*) napotkało wiele trudności konceptualnych i konstrukcyjnych. Na tym tle wyrażano od początku pogląd, że skoro władza państwowa (państwo) nie może zostać „zredukowana” – choćby tylko w ramach postępowania sądowego – do pozycji jedynie strony procesowej²¹, to sam proces administracyjny powinien zostać ukształtowany tylko jako procesowa

²⁰ W. Jellinek, *Verwaltungsrecht*, Berlin 1931, s. 306.

²¹ B. Schaffarzik, *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit auf ihrem Weg von der Verwaltung zur Gerichtsbarkeit* [w:] *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa*, Band 1, red. K.-P. Sommermann, B. Schaffarzik, Berlin 2019, s. 881.

droga realizacji „prawa zaskarżenia” (*das Beschwerderecht*), które formalnie zostaje „wzmocnione” przez kontradiktoryjność postępowania²². Pojęcie stron procesu administracyjnego było zatem pojmowane tylko jako forma nadania postępowaniu przed sądem administracyjnym postaci dwustronnego sporu o prawo²³.

W późniejszym czasie w ustawodawstwach należących do tzw. modelu południowoniemieckiego w miejsce podmiotu skarżonego (np. organu, który wydał zaskarżony akt) wprowadzono zastępczo inny podmiot – przedstawiciela interesu publicznego (*der Vertreter des öffentlichen Interesses*)²⁴, który reprezentując państwo, zasiadał przy stole sędziowskim (np. w Bawarii był nim prokurator). Przejawem osłabienia powyższego założenia było następnie przyjęcie – typowego dla modelu północnoniemieckiego – poglądu, że stroną przeciwną w procesie administracyjnym może być – na mocy fikcji lub wyraźnej regulacji ustawowej – organ administracji (*die Behörde*), który w ten sposób uzyskał uprawnienia procesowe, w tym prawo do obrony swego stanowiska oraz składania środków zaskarżenia w spornoadministracyjnym toku instancji. Jeżeli ustawa nie określała organu administracji jako strony postępowania, rolę tę przejmował wyżej wskazany przedstawiciel. Odmienne podejście przyjęto natomiast w teorii i praktyce austriackiego prawa administracyjnego. Za stroną przeciwną (skarżoną) względem skarżącego uznawano tam państwo lub autonomiczną korporację publicznoprawną, które były jedynie reprezentowane przed wiedeńskim Trybunałem Administracyjnym przez właściwe organy orzekających urzędów (*die Organe der entscheidenden Behörden*)²⁵.

Złożona struktura podmiotowa postępowań przed sądami administracyjnymi oraz zróżnicowanie koncepcji sporów administracyjnych skutkowało wprowadzaniem w teorii i prawie pozytywnym krajów niemieckich (od drugiej połowy XIX w.) dualistycznego podziału sporów publicznoprawnych na **spory dwustronne** (*die Parteistreitigkeiten*) i **spory jednostronne**

²² R. von Gneist, *Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland*, Berlin 1879, s. 274 i n.

²³ P. Zorn, *Kritische Studien zur Verwaltungsgerichtsbarkeit*, „Verwaltungsarchiv. Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik” 1894, Band 2, s. 100 i n., 108–110.

²⁴ Por. aktualną regulację tej instytucji w § 35–37 niemieckiej federalnej ustawy z 21.01.1960 r. o sądownictwie administracyjnym – Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), w brzmieniu wynikającym z obwieszczenia z 19.03.1991 r. (BGBl. I S. 686 ze zm.).

²⁵ R.H. Herrnritt, *Grundlehren des Verwaltungsrechtes. Mit vorzugsweiser Berücksichtigung der in Österreich (Nachfolgestaaten) geltenden Rechtsordnung und Praxis dargestellt*, Tübingen 1921, s. 521.

(*die einseitigen Streitigkeiten*) prawa publicznego²⁶. Kryterium rozstrzygające tego podziału miało charakter zasadniczo formalny.

Jeżeli przedmiotem zaskarżenia nie był akt administracyjny (tym samym stroną skarżoną nie był właściwy organ administracji), lecz strony (podmioty prywatne lub korporacje prawa publicznego) spierały się o roszczenia publicznoprawne, postępowanie przyjmowało formę „procesu stron” lub „sporu stron” (*der Parteiprozess* lub *der Parteistreit*), a więc postępowania kontradictoryjnego (*das Parteiverfahren* lub *das Parteistreitverfahren*), mającego za przedmiot publicznoprawny „spór dwustronny” między formalnie równorzędnymi podmiotami. Inny charakter miały natomiast tzw. spory jednostronne, które wykazywały pewne cechy wspólne ze sporami obiektywnymi. Postępowanie sporne tego rodzaju (np. *das Beschwerdeverfahren* lub *das Klageverfahren*) nie było skierowane przeciwko państwu, korporacji publicznoprawnej lub organowi administracji, lecz przeciwko kwestionowanemu aktowi administracyjnemu (zasadniczo orzeczeniu lub zarządzeniu administracyjnemu).

Powyższy dualizm postępowań był naturalną konsekwencją odmienności rodzajowej sporów administracyjnych będących ich przedmiotem. W tym zakresie można dostrzec odmienną perspektywę konceptualną.

Na plan pierwszy wysuwa się **struktura przedmiotowa sporu**, a więc zagadnienia związane rodzajem i cechami **substratu orzeczniczego** sprawy spornoadministracyjnej²⁷. Substrat ten może obejmować uprawnienia lub obowiązki stron stosunku administracyjnoprawnego, które sąd administracyjny jest władny bezpośrednio kształtować lub ustalać, podobnie jak sąd powszechny (**substrat materialny**), albo też może ograniczać się tylko do oceny legalności (lub także celowości) i dalszego obowiązywania (skuteczności prawnej) zaskarżonych działań lub zaniechań organów administracji, w tym orzeczeń administracyjnych dokonujących konkretyzacji praw lub obowiązków administracyjnoprawnych (**substrat formalno-materialny** lub **formalny**). W tej drugiej sytuacji sąd orzeka jedynie pośrednio w przedmiocie sfery uprawnień lub obowiązków stron stosunku, utrzymując w mocy akt ich konkretyzacji lub kasatoryjnie pozbawiając go mocy obowiązującej. Na gruncie zarówno modelu merytorycznego, jak i modelu kasatoryjnego

²⁶ Zob. i por. np. O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht. Erster Band*, München–Leipzig 1924, s. 139 i n.; W. Jellinek, *Verwaltungsrecht...*, s. 315 i n.; M. Ibler, *Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Württemberg* [w:] *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa*, Band 1, red. K.-P. Sommermann, B. Schaffarzik, Berlin 2019, s. 345 i n.

²⁷ Por. np. S. Detterbeck, *Streitgegenstand und Entscheidungswirkungen im Öffentlichen Recht. Grundlagen des Verfahrens vor den allgemeinen Verwaltungsgerichten und vor dem Bundesverfassungsgericht*, Tübingen 1995, s. 6 i n., 50 i n. Zob. dalsze uwagi poniżej (pkt 2.1.2.3 i 2.1.2.4).

orzekania sądownoadministracyjnego przedmiot sporu ma wyłącznie lub przede wszystkim znaczenie materialnoprawne. Zagadnienie to wiąże się immanentnie z koncepcją sprawy będącej przedmiotem postępowania przed sądem administracyjnym, która – niezależnie od tzw. **sprawy spornoadministracyjnej** – może być rozważana w szerszym (materialno-procesowym) kontekście jako **sprawa sądownoadministracyjna**²⁸.

Odnosząc powyższe rozróżnienie w ramach struktury przedmiotowej sporu administracyjnego do kategorii postępowań spornych w krajach niemieckich, można od razu zauważyć, że w toku *Parteiverfahren* sąd orzekał merytorycznie w przedmiocie spornych uprawnień lub obowiązków stron stosunku administracyjnoprawnego, bez uprzedniego rozstrzygnięcia właściwego organu administracji (w sposób pierwotny). W tym wypadku sąd zastępował więc administrację publiczną w jej funkcjach orzeczniczych. Sprawy administracyjne rozpoznawane i rozstrzygane merytorycznie przez sąd administracyjny określano więc mianem „pierwotnych spraw spornoadministracyjnych” (*ursprüngliche Verwaltungsstreitsachen*)²⁹.

W odniesieniu do *Beschwerdeverfahren* przedmiotem rozpoznania i orzekania był wydany już akt administracyjny oraz powiązana z nim sprawa. Sąd administracyjny nie orzekał zatem bezpośrednio co do istoty sprawy administracyjnej, lecz dokonywał oceny legalności uprzedniego rozstrzygnięcia tej sprawy, w którym skonkretyzowano stosunek administracyjnoprawny. Tego rodzaju weryfikacyjne orzekanie oraz powiązane z nim zasadniczo kasatoryjne (aczkolwiek niektóre niższe instancje sądownictwa administracyjnego – w związku ze swoim „administracyjnym” składem personalnym – orzekały także merytorycznie)³⁰ kompetencje nie mogły być wprost porównywane z działalnością sądu odwoławczego³¹, albowiem przedmiotem kontroli i rozstrzygnięcia stawał się akt organu odrębnej (co najmniej funkcjonalnie) władzy (wykonawczej), a ponadto kontrola ta odbywała się poza systemem administracyjnych środków zaskarżenia. W związku z tym sprawy sądownoadministracyjne tej kategorii uznawano za „wtórne sprawy spornoadministracyjne” (*nachträgliche Verwaltungsstreitsachen*).

O ile w pierwszym przypadku sprawa należąca do właściwości organów administracji staje się w wyniku wszczęcia postępowania od samego początku sprawą sądownoadministracyjną, o tyle w tym drugim – sprawa pierwotnie ad-

²⁸ Por. M. Kamiński, *O istocie pojęcia sprawy sądownoadministracyjnej*, PPP 2009/10, s. 10 i n. Zob. dalsze rozważania poniżej (pkt 2.1.2).

²⁹ F. Fleiner, *Institutionen...*, s. 253–254.

³⁰ Zob. np. R.H. Herrnritt, *Grundlehren des Verwaltungsrechtes...*, s. 510 i n.

³¹ Por. O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht...*, s. 152.

ministracyjna ulega następnie swoistej transformacji³² w sprawę sądowoadministracyjną i zostaje co najmniej tymczasowo wyjęta z zakresu drogi administracyjnej³³. Zależność ta ukazuje istnienie merytorycznego związku między rodzajem przedmiotu sporu administracyjnego a kompetencjami orzeczniczymi sądu administracyjnego i jego stosunkiem do sprawy administracyjnej. Oczywiście w tym zakresie jest, wspomniane już, znaczne podobieństwo „spraw pierwotnych” i „spraw wtórnych” do francuskiej koncepcji sporów administracyjnych subiektywnych i obiektywnych. Niewątpliwie proces administracyjny dotyczący pierwotnego ukształtowania lub ustalenia własnej sytuacji administracyjnoprawnej miał ze swej natury walor „subiektywny”. Z kolei proces przeciwko dokonanej już przez organy administracji publicznej konkretyzacji norm administracyjnoprawnych – niezależnie od złożoności podmiotowej tej konkretyzacji – zmierzał wraz z rozwojem sądownictwa administracyjnego coraz bardziej (szczególnie w kontekście założonych funkcji kontrolnych sądu administracyjnego) w kierunku ochrony prawa przedmiotowego. Odrębnym zagadnieniem było rozszerzenie lub ograniczenie kręgu stron skarżących lub podstaw ich legitymacji skargowej.

Koncepcje niemieckie zostały następnie recypowane w **szwajcarskim systemie prawnym**.

Pierwotna ochrona prawnoadministracyjna została powiązana z postępowaniem dwustronnym (*das Zweiparteienverfahren*), w którym spór toczy się w trybie tzw. **bezpośredniego procesu administracyjnego** (*der direkte Verwaltungsprozess*)³⁴ między administracją a wnoszącym tzw. skargę sądowoadministracyjną/prawnoadministracyjną (*die verwaltungsgerichtliche / die verwaltungsrechtliche Klage*), bez uprzedniego rozstrzygnięcia organów administracji w przedmiocie spornego stosunku administracyjnoprawnego (np. w sprawach urzędniczych roszczeń finansowych, umów administracyjnych, odpowiedzialności majątkowej podmiotów publicznych). Państwo (Federacja) występuje w postępowaniu ze skargi (*das Klageverfahren*) jako strona

³² A. Merkl, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien–Berlin 1927, s. 384.

³³ Zob. szersze rozważania: M. Kamiński, *Typologia merytorycznych kompetencji orzeczniczych sądów administracyjnych. Rozważania na tle wybranych zagranicznych porządków prawnych* [w:] *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, red. M. Szewczyk, L. Staniszevska, M. Kruś, Warszawa 2022, s. 537 i n.; M. Kamiński, *Orzekanie merytoryczne sądów administracyjnych. Uwagi na tle szwajcarskiego, austriackiego i niemieckiego systemu prawnego* [w:] *Przyszłość sądownictwa administracyjnego w Polsce z uwzględnieniem tendencji europejskich*, red. I. Lipowicz, Z. Kmiecik, Warszawa 2012, s. 120 i n.; M. Kamiński, *Mechanizm i granice weryfikacji...*, s. 328 i n.

³⁴ U. Häfelin, G. Müller, F. Uhlmann, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Zürich–St. Gallen 2010, s. 426, 448; F. Gygi, *Verwaltungsrechtspflege und Verwaltungsverfahren im Bund*, Bern 1974, s. 20.

skarżona albo strona skarżąca (np. przeciwko krajowi związkowemu lub gminie)³⁵. Wtórna ochrona prawoadministracyjna, pomimo przyjęcia formy postępowania procesowego, wykazuje natomiast dość znaczącą specyfikę względem typowego procesu cywilnego. Postępowanie sporne o charakterze zaczepiającym (*das Anfechtungsstreitverfahren*) przez wniesienie *Verwaltungsgerichtsbeschwerde* (zażalenia sądownoadministracyjnego) zostaje skierowane przeciwko konkretno-indywidualnemu aktowi administracyjnemu (*die Verfügung*), natomiast sama administracja nie zajmuje w nim pozycji strony procesowej. Jest to zatem tzw. **pośredni proces administracyjny**. Pozbawienie organu administracji, który wydał zaskarżony akt, stanowiska strony procesowej we wtórnym postępowaniu spornym jest przede wszystkim konsekwencją historycznie ukształtowanego i nadal aktualnego wzorca merytorycznego orzekania sądów administracyjnych w sprawach administracyjnych.

2.1.2. TYPOLOGIA KONCEPCJI SPRAW SĄDOWNOADMINISTRACYJNYCH

2.1.2.1. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Pojęcie sprawy sądownoadministracyjnej może podlegać kategoryzacji typologicznej w świetle zróżnicowanych kryteriów teoretycznych. Mogą mieć one związek z różnymi modelami sądownictwa administracyjnego w sensie ustrojowym i proceduralnym. Istotne w tym zakresie jest również zagadnienie przyjętej koncepcji kompetencji orzeczniczych sądów administracyjnych i ich relacji do spraw z zakresu administracji publicznej. Weryfikacyjny albo merytoryczny model kompetencji sądów administracyjnych w zakresie nadzoru orzeczniczego nad organami administracji publicznej rzutuje w sposób bezpośredni na sposób pojmowania sprawy sądownoadministracyjnej³⁶.

Zgodnie z typologicznym charakterem podziału (niewyczerpującym i nierozłącznym) sprawa sądownoadministracyjna może być przedmiotem kwalifikacji w ramach zróżnicowanych grup rodzajowych, odwołujących się do zasadniczych kryteriów: podmiotowych, przedmiotowych, formalnych i materialnych, procesowych, kompetencyjnych lub złożonych.

³⁵ R. Rhinow, H. Koller, C. Kiss, D. Thurnherr, D. Brühl-Moser, *Öffentliches Prozessrecht. Grundlagen und Bundesrechtspflege*, Basel 2014, s. 20; F. Gygi, *Verwaltungsrechtspflege...*, s. 43–44.

³⁶ Zob. dalsze uwagi poniżej (pkt 2.1.2.8).

2.1.2.2. SPRAWA SĄDOWNOADMINISTRACYJNA W SENSIE PODMIOTOWYM

Kryterium podmiotowe podziału spraw sądownoadministracyjnych może być rozważane w sensie czynnym i biernym.

W ramach pierwszego (szerszego) ujęcia sprawą sądownoadministracyjną **w sensie podmiotowym** jest każda sprawa rozpoznawana i rozstrzygana – zgodnie z repartycją kompetencji między organami władzy sądowniczej – przez sąd administracyjny. Wystarczające w tym wypadku jest spełnienie warunku ustanowienia kompetencji sądu administracyjnego jako podmiotu czynnego postępowania sądowego. Sprawa sądownoadministracyjna w sensie **podmiotowym szerokim** jest więc niezależna od kryterium przedmiotowego lub materialnego, obejmując także te sprawy z zakresu kompetencji sądów administracyjnych, które nie są związane ze stosunkami administracyjnoprawnymi lub kontrolą wykonywania administracji publicznej³⁷. W sensie **podmiotowym właściwym (wąskim)** sprawą sądownoadministracyjną jest natomiast stanowiąca przedmiot postępowania przed sądem administracyjnym sprawa, w której podmiotem skarżonym (kontrolowanym) jest organ administracji publicznej jako podmiot bierny tego postępowania. Takie ujęcie jest zgodne z klasycznym podejściem, które uznaje, że sąd administracyjny jest „sądem administracji publicznej”³⁸.

2.1.2.3. SPRAWA SĄDOWNOADMINISTRACYJNA W SENSIE PRZEDMIOTOWO-SUBIEKTYWNYM

Rozważanie konstrukcji sprawy sądownoadministracyjnej **w sensie przedmiotowym**³⁹ jest zagadnieniem złożonym.

Sposób i granice ujęcia sprawy z punktu widzenia jej przedmiotu niosą zazwyczaj istotne wątpliwości i pytania teoretyczne. Zasadniczym problemem jest odgraniczenie formalno-procesowych przesłanek i uwarunkowań wszczęcia, toku i zakończenia postępowania przed sądem administracyjnym (w tym przesłanek formalnych i treściowych sądownoadministracyjnego

³⁷ Zob. np. art. 4 ust. 4 ustawy z 26.01.1984 r. – Prawo prasowe (Dz.U. z 2018 r. poz. 1914); art. 44 ust. 1a ustawy z 12.05.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2021 r. poz. 269 ze zm., przepis ten utracił moc obowiązującą na podstawie wyroku TK z 25.03.2019 r., K 12/18, OTK-A 2019, poz. 17).

³⁸ Por. M. Kamiński, *Mechanizm i granice weryfikacji...*, s. 332–336.

³⁹ Por. inne ujęcia, np. J. Parchomiuk, *Granice rozpoznania i orzekania sądu administracyjnego w sprawach kontroli uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego*, ZNSA 2013/6, s. 55 i n.

środku zaskarżenia oraz procesowych zasad i granic rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy przez sąd) od materialno-treściowych podstaw i zakresów sporu administracyjnoprawnego. Jest przy tym rzeczą oczywistą, że określone modelowe rozwiązania teoretyczne są najczęściej konkretyzowane, modyfikowane lub – niekiedy – zniekształcane przez ustawodawcę.

W pierwszej kolejności **kryterium przedmiotowe** wymaga **relatywizacji subiektywnej**, rozumianej jako powiązanie przedmiotu sprawy z wolą podmiotów procesowych, która może rozstrzygać lub determinować procesowe istnienie i zakres sprawy lub także sposób jej rozstrzygnięcia. Przy takim podejściu poglądowym przedmiot sprawy objętej kompetencją sądu administracyjnego będzie co do zasady funkcją woli podmiotu procesowego⁴⁰ oraz regulacji ustawowej, która wyznacza granice tej woli i dokonuje jej transpozycji w ramach określonych instytucji procesowych. Zasadnicze znaczenie mają w tym zakresie⁴¹ zasady skargowości, kontradykcyjności i dyspozycyjności, skoncentrowane wokół uprawnień procesowych strony skarżącej (wnioskującej).

Jeśli ustawodawca dokonujący implementacji odpowiedniego modelu teoretycznego postępowania przed sądem administracyjnym przyzna dominujące znaczenie czynnikowi wolicjonalnemu strony inicjującej postępowanie nie tylko na etapie jego wszczęcia, lecz także w odniesieniu do wyznaczenia i kształtowania zakresu rozpoznania lub orzekania sądu, to niewątpliwie przedmiot i granice samej sprawy będą przede wszystkim pochodną roszczeń, twierdzeń, zarzutów i wniosków tej strony. W ten sposób wola strony skarżącej wyrażona w formie roszczeń i twierdzeń procesowych związanych z przedmiotem zaskarżenia (odpowiednią formą działania lub zaniechania kompetencyjnego organu administracji publicznej) konstituuje – w sensie procesowym – sprawę sądownoadministracyjną, a następnie wyznacza jej granice lub współuczestniczy w ich wyznaczeniu. Takie podejście jest – co oczywiste – naznaczone jednostronnością, gdyż abstrahuje od obiektywnych przesłanek lub uwarunkowań prawnych i faktycznych, które nie tylko są integralnym substratem sprawy, lecz przede wszystkim stanowią o jej istnieniu w sferze normatywnej porządku prawnego – w sensie procesowym jako za-

⁴⁰ Por. np. S. Hanausek, *Orzeczenie sądu rewizyjnego w procesie cywilnym*, Warszawa 1966, s. 30 i n.; T. Woś *Elementy kształtujące zakres rozpoznania skargi [w:] Postępowanie sądowno-administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017, s. 375–376.

⁴¹ Zob. na temat zasad skargowości i dyspozycyjności w polskim postępowaniu sądowno-administracyjnym – A. Matan, *Zasada skargowości [w:] System Prawa Sądownictwa Administracyjnego*, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, red. G. Łaszczycza, W. Piątek, Warszawa 2023, s. 906 i n.; I. Niżnik-Dobosz, *Zasada dyspozycyjności [w:] System Prawa Sądownictwa Administracyjnego*, t. 1, red. G. Łaszczycza, W. Piątek, s. 967 i n.

gadnienia potencjalnego – zanim wola podmiotu skarżącego zostanie upostaciowiona w formie aktu zaskarżenia⁴². Pojęciowym przejawem tego rodzaju tendencji jest również teoretyczna i normatywna identyfikacja pojęcia **sprawy sądownoadministracyjnej** z pojęciem **sprawy spornoadministracyjnej**⁴³.

Koncepcja przedmiotowo-subiektywna zyskała uznanie i dominację przede wszystkim w krajach, które przyjęły metodę bezpośredniej transpozycji systemu skarg (powództw) cywilnoprawnych i powiązania z nimi charakterystycznych roszczeń na tle zaskarżalnych form administracyjnego działania lub zaniechania kompetencyjnego. W zależności od modelu merytorycznego lub kasatoryjnego orzekania sądów administracyjnych koncepcja ta podlegała określonym modyfikacjom⁴⁴.

Reprezentatywną **egzemplifikacją** powyższego kierunku koncepcyjnego jest **worzec** wypracowany w krajach **niemieckiego** kręgu kulturowego.

Początkowo stopień recepcji rozwiązań właściwych dla procesu cywilnego był zróżnicowany (przykładowo bardzo wysoki w prawie pruskim, niższy w prawie bawarskim)⁴⁵. Typy roszczeń strony skarżącej były stopniowo formowane w nawiązaniu do zasadniczego trójpodziału skarg cywilnoprawnych: *die Feststellungsklagen* (skargi o ustalenie), *die Leistungsklagen* (skargi o świadczenie), *die Gestaltungsklagen* (skargi o ukształtowanie)⁴⁶. Zasadniczym przedmiotem odniesienia dla roszczeń skarżącego były jednak nadal stosunek administracyjnoprawny lub jego elementy składowe, natomiast w przypadku sporów dotyczących już wydanych aktów administracyjnych konkretyzujących ten stosunek – roszczenie odnosiło się bezpośrednio do treści kwestionowanego aktu. Inna sytuacja miała miejsce w odniesieniu do tzw. sporów dwustronnych (*die Parteistreitigkeiten*) z zakresu prawa administracyjnego, które nie były poprzedzone władczym rozstrzygnięciem organu ze względu na specyfikę relacji prawnej stron sporu. W tym przypadku przedmiotem roszczeń były uprawnienia lub obowiązki wynikające z regulacji administracyjnoprawnej, które sąd administracyjny miał bezpośrednio skonkretyzować.

Przedłużeniem trójpodziału roszczeń była triada rodzajowa wyroków rozstrzygających spór co do istoty. Implementacja i transformacja tych kategorii orzeczeń w procesie administracyjnym była powiązana z rodzajami

⁴² Por. M. Kamiński, *O istocie pojęcia sprawy...*, s. 19–27.

⁴³ Przykładowo przepis § 90 VwGO wyraźnie stanowi, że przez wniesienie skargi „**sprawa sporna**” (*die Streitsache*) staje się „zawisła”.

⁴⁴ Zob. np. M. Kamiński, *Wzorce kodyfikowalności procedury sądownoadministracyjnej oraz problemy ich konkretyzacji na tle rozwiązań w wybranych zagranicznych porządkach prawnych i w prawie polskim*, „Forum Prawnicze” 2021/4, s. 76 i n.

⁴⁵ P. Zorn, *Kritische Studien...*, s. 93 i n.

⁴⁶ Zob. np. W. Jellinek, *Verwaltungsrecht...*, s. 300–302.

rozstrzyganych skarg oraz kategoriami rodzajowymi sporów⁴⁷. Roszczenie o wydanie wyroku ustalającego (*das Feststellungsurteil*), dopuszczane wyjątkowo przez ustawy jako środek ochrony subsydiarnej, dotyczyło stwierdzenia istnienia albo nieistnienia spornego stosunku administracyjnoprawnego (także skonkretyzowanego) lub jego elementów (np. żądanie ustalenia nieważności umowy administracyjnej, żądanie stwierdzenia nieistnienia obowiązku albo istnienia uprawnienia administracyjnoprawnego). Również roszczenia o wydanie wyroku zasądzającego świadczenie (*das Leistungsurteil*), a więc nakazującego skarżonemu podmiotowi określone działanie, zaniechanie lub znoszenie, były początkowo stosowane jedynie w przypadku tzw. sporów dwustronnych na tle relacji administracyjnoprawnych formalnie równorzędnych podmiotów. Dopiero w późniejszym czasie dopuszczono je w zakresie sporów z organami administracji publicznej na tle stosunków prawnych niepodlegających konkretyzacji w drodze wydania aktu administracyjnego (np. w sprawach o zasądzenie wydania określonej rzeczy lub realizacji określonego uprawnienia, jeżeli obowiązek działania organu wynikał z mocy ustawy). Dalszą formą rozwojową skarg o wydanie wyroku zasądzającego były skargi o zobowiązanie organu do wydania określonego aktu administracyjnego (*die Verpflichtungsklage*) w sytuacji bezczynności lub wadliwego odrzucenia wniosku⁴⁸. Najbardziej rozpowszechnionym typem roszczenia było jednak żądanie wydania wyroku kształtującego (*das Gestaltungsurteil*) sporny stosunek prawny lub prawo przez ich zmianę lub zniesienie. Treść oraz skutki prawne tego rodzaju orzeczenia były w takiej sytuacji odzwierciedleniem charakteru i zakresu kompetencji orzeczniczych sądu. W przypadku kompetencji merytorycznych sąd mógł w formie wyroku doprowadzić do zmiany skonkretyzowanego w drodze aktu administracyjnego stosunku przez przyznanie spornego uprawnienia (np. pozwolenia wodnoprawnego), natomiast w przypadku kompetencji kasatoryjnych uwzględnienie roszczenia skarżącego skutkowało zniesieniem wadliwej, negatywnej lub pozytywnej, konkretyzacji prawa i zobowiązaniem organu do ponownej (tym razem prawidłowej) konkretyzacji.

We współczesnym niemieckim federalnym systemie ogólnego sądownictwa administracyjnego roszczenie o ukształtowanie jest dochodzone za pomocą tzw. skargi zaczepiającej (*die Anfechtungsklage*), która zmierza do uchylenia zaskarżonego aktu w całości albo w części, a jedynie wyjątkowo może doprowa-

⁴⁷ Zob. syntetyczną analizę na gruncie aktualnych przepisów VwGO – np. M. Kamiński, *O istocie pojęcia sprawy...*, s. 22–24; M. Kamiński, *Orzekanie...*, s. 128 i n.

⁴⁸ Zob. § 113 ust. 5 VwGO; F.O. Kopp, W.-R. Schenke, R.P. Schenke, *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*, München 2014, s. 1425 i n.

dzić do modyfikacji skonkretyzowanego stosunku prawnego przez zmianę aktu określającego lub dotyczącego ustalenia świadczenia pieniężnego albo zastosowanie innej formy orzekania merytoryczno-reformatoryjnego⁴⁹. Roszczenia o zasądzenie świadczenia w procesie administracyjnym są realizowane przez skargę zobowiązującą (*die Verpflichtungsklage*) oraz ogólną skargę zasądającą (*die allgemeine Leistungsklage*), natomiast roszczenia o ustalenie – przez kontynuacyjną skargę ustalającą (*die Fortsetzungsfeststellungsklage*), ogólną (*die allgemeine Feststellungsklage*) i nieważnościową skargę ustalającą (*die Nichtigkeitsfeststellungsklage*) oraz wnioski o kontrolę norm (*der Normenkontrollantrag*)⁵⁰. Przejawem uznania regulacji cywilnoprocesowej za wzorzec procedury sądownoadministracyjnej oraz silnej tendencji konwergencyjnej⁵¹ obydwu postępowań są również szczegółowe przepisy dotyczące: związania zakresem żądania skargi (§ 88 VwGO), współuczestnictwa procesowego (zgodnie z § 64 VwGO przepisy § 59–63 ZPO⁵² znajdują w tym zakresie odpowiednie zastosowanie), zawezwania do udziału w postępowaniu (*die Beiladung*: § 65 VwGO), skargi przeciwnej (*die Widerklage*: § 89 VwGO), zmiany i cofnięcia skargi (§ 91 i 92 VwGO), ugody sądownoadministracyjnej (*der Vergleich*: § 106 VwGO), wyroków wstępnych i częściowych (*das Zwischenurteil* i *das Teilurteil*: § 109–111 VwGO), związania wnioskami odwołania od wyroku pierwszej instancji (§ 128–129 VwGO), dyskrecjonalnej prekluzji twierdzeń lub dowodów w postępowaniu pierwszej instancji lub nowych twierdzeń i dowodów w postępowaniu drugiej instancji (§ 87b, 128a VwGO), zasad bezpośredniego lub odpowiedniego stosowania przepisów ZPO do określonych instytucji procesowych lub w zakresie nieuregulowanym w ustawie o sądownictwie administracyjnym⁵³.

Powyższe założenia konstrukcyjne niemieckiego postępowania przed sądem administracyjnym (procesu administracyjnego) zostały – co oczywiste – skorelowane ze sposobem pojmowania jego przedmiotu. Prymarność pojęcia sporu prawnego jako źródła i racji uruchomienia postępowania procesowego zaważyła na wyznaczeniu przedmiotu postępowania sądownoadministracyjnego.

⁴⁹ Zob. np. M. Kamiński, *Typologia merytorycznych kompetencji orzeczniczych...*, s. 547–548; M. Kamiński, *Orzekanie...*, s. 132–135.

⁵⁰ Zob. np. F. Hufen, *Verwaltungsprozessrecht*, München 1998, s. 232 i n.

⁵¹ Zob. np. J. Martens, *Konvergenztendenzen zwischen Zivil- und Verwaltungsprozess*, KritV 1989/3, Band 4(72), s. 341–360.

⁵² Ustawa federalna z 12.09.1950 r. – Zivilprozessordnung (ZPO), w brzmieniu wynikającym z obwieszczenia z 5.12.2005 r. (BGBl. I 2005, s. 3202, ze zm.).

⁵³ Zob. np. § 98 (co do przeprowadzania dowodów), § 153 (co do wznowienia prawomocnie zakończonego postępowania), § 167 (co do wykonalności wyroków), § 173 (ogólna klauzula odsyłająca do odpowiedniego stosowania ZPO) VwGO.

cyjnego. W tym zakresie można zauważyć stopniowalność ujęcia tego rodzaju przedmiotu.

Jeżeli zasadniczym **przedmiotem procesu** administracyjnego (sądowo-administracyjnego) jest **spór administracyjnoprawny** (*der Verwaltungsrechtsstreit*) o legalność działania lub zaniechania administracji publicznej, to tak rozumiany przedmiot ze względu na ogólność ujęcia wymaga konkretyzacji, przede wszystkim z prawnoprosesowego punktu widzenia. Istotne stało się zatem precyzyjne wyznaczenie **przedmiotu** tak rozumianego **sporu** (*der Streitgegenstand*). To ostatnie zagadnienie nie było jednak i nadal nie jest wolne od kontrowersji.

W niemieckiej teorii prawa procesowego administracyjnego pojęcie przedmiotu sporu w procesie sądowoadministracyjnym analizowano i wyjaśniano za pomocą kolejnych koncepcji, które od początku wykazywały tendencję do przenoszenia na grunt administracyjnoprawny konstrukcji i pojęć właściwych dla procesu cywilnego. Podejście transpozycyjne tego rodzaju dotyczyło także teorii cywilnoprosesowego przedmiotu sporu⁵⁴.

W **pierwszej kolejności** rozwinęła się koncepcja, która – w zakresie skarg zaczepiających – uznawała, że przedmiotem sporu jest zaskarżony akt administracyjny (brak wydania aktu) i jego zgodność (niezgodność) z prawem⁵⁵. Koncepcja ta spotkała się z uzasadnioną krytyką w nauce prawa administracyjnego. W szczególności podniesiono, że w sposób pozbawiony podstaw utożsamia ona przedmiot zaskarżenia z przedmiotem sporu⁵⁶, a ponadto nie uwzględnia, że w sytuacji związania żądaniem skargi zgodność albo niezgodność z prawem przedmiotu zaskarżenia może w ograniczonym zakresie stanowić przedmiot sporu⁵⁷. Ponadto nie można nie zauważyć, że w przypadku skarg zasądających i ustalających przedmiot sporu nie może być identyfikowany z samym aktem administracyjnym⁵⁸.

⁵⁴ Zob. np. S. Detterbeck, *Streitgegenstand...*, s. 22 i n., 45 i n., 50 i n.; H.H. Mösbauer, *Der Streitgegenstand im Steuerprozeß*, Berlin 1975, s. 50 i n. Por. także A. Nikisch, *Zur Lehre vom Streitgegenstand im Zivilprozeß*, „Archiv für die civilistische Praxis” 1955, Band 154, Heft 4, s. 271–299.

⁵⁵ Zob. np. W. Niese, *Über den Streitgegenstand der Anfechtungs- und Vornahmeklagen im Verwaltungsprozeß*, JZ 1952/12, s. 353 i n.; O. Bachof, *Die verwaltungsgerichtliche Klage auf Vornahme einer Amisbehandlung*, Tübingen 1951, s. 39 i n., 49.

⁵⁶ Tak np. K.A. Bettermann, *Wesen und Streitgegenstand der verwaltungsgerichtlichen Anfechtungsklage*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 1953, 68. Jahrgang, s. 163 i n., 202.

⁵⁷ Por. np. H. Müffelmann, *Die objektiven Grenzen der materiellen Rechtskraft steuergerichtlicher Urteile. Zugleich ein Beitrag zum Streitgegenstand im Verwaltungsprozeß- und Steuerprozeßrecht*, Berlin 1965, s. 95 i n.

⁵⁸ H.H. Mösbauer, *Der Streitgegenstand...*, s. 91.

Druza koncepcja – podążając nadal drogą recepcji cywilnoprosesowej – przyjmowała, że przedmiotem sporu jest prawo podmiotowe lub roszczenie skarżącego o uchylenie (*der Rechtsfolgeanspruch*) zaskarżonego aktu (zobowiązanie do wydania aktu)⁵⁹. Podejście to rodzi jednak istotne wątpliwości co do sposobu rozumienia tak określonego prawa (roszczenia). Przede wszystkim powstaje zasadnicze pytanie, czy i w jakim zakresie roszczenie skarżącego ma wymiar jedynie procesowy⁶⁰ (jako żądanie udzielenia ochrony prawnej lub rozstrzygnięcia sporu przez sąd administracyjny), a w jakim powinno być kwalifikowane także jako skierowane przeciwko skarżonemu organowi⁶¹ roszczenie materialne o uchylenie wadliwego aktu w zakresie naruszenia indywidualnej sfery prawnej na tle konkretnego stosunku administracyjnoprawnego i związanej z nim podstawy materialnoprawnej. W szczególności konieczne jest rozstrzygnięcie „kształtującego” wpływu żądania wzruszenia zaskarżonego aktu na przedmiot i zakres sporu na tle zindywidualizowanej sytuacji prawnej skarżącego, powstałej w wyniku wydania tego rodzaju aktu⁶². Jest przy tym kwestią niewątpliwą, że powyższe zagadnienie pozostaje nierozzerwalnie związane z legitymacją materialną podmiotu skarżącego, utożsamianą z podmiotową stroną roszczenia materialnego o wzruszenie przedmiotu zaskarżenia⁶³. Określony sposób rozumienia przedmiotu sporu administracyjnoprawnego rzutuje również na wyznaczenie przedmiotu i zakresu prawomocności wyroków sądu administracyjnego oraz jej skutków.

Pogląd redukujący przedmiot sporu jedynie do roszczenia procesowego (*der prozessuale Anspruch*) skarżącego, które jest wprawdzie zakotwiczone w określonym stanie faktycznym i zawiera żądanie wydania przez sąd administracyjny wyroku o określonej treści⁶⁴, jednak nie pozostaje w koniecznym

⁵⁹ Zob. np. K.A. Bettermann, *Wesen und Streitgegenstand...*, s. 163 i n.; H.H. Rupp, *Zur neuen Verwaltungsgerichtsordnung: Gelöste und ungelöste Probleme*, 2. Teil, AöR 1960/3, Band 85, s. 311 i n. Por. W. Grunsky, *Grundlagen des Verfahrensrechts: eine vergleichende Darstellung von ZPO, FGG, VwGO, FGO, SGG*, Bielefeld 1974, s. 374, 377 i n.

⁶⁰ Por. np. G. Barbey, *Bemerkungen zum Streitgegenstand im Verwaltungsprozeß* [w:] *System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes. Festschrift für Christian-Friedrich Menger zum 70. Geburtstag*, red. H.-U. Erichsen, Köln-Berlin-Bonn-München 1985, s. 181 i n.; J. Martens, *Streitgegenstand und Urteilsgegenstand der Anfechtungsklage*, DÖV 1964, 17. Jahrgang, s. 365 i n.; J. Martens, *Die Klagearten im Verwaltungsprozeß*, DÖV 1970, 23. Jahrgang, s. 476 i n.

⁶¹ Por. S. Detterbeck, *Streitgegenstand...*, s. 64–65.

⁶² Por. m.in. P. Lerche, *Zum Stand der Lehre vom Streitgegenstand im Verwaltungsprozeß*, „Bayerische Verwaltungsblätter. Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung” 1956, 87. Jahrgang, s. 295–296; H.H. Rupp, *Zur neuen...*, s. 312–313.

⁶³ Por. np. G. Lüke, *Die Abgrenzung der Klagebefugnis im Verwaltungsprozeß*, AöR 1959/2, Band 84, s. 200 i n.; H.H. Rupp, *Zur neuen...*, s. 313.

⁶⁴ Por. np. G. Haustein, *Der Streitgegenstand im Verwaltungsprozeß*, München 1954, s. 268 i n.; K. Rennert [w:] E. Eyer mann, L. Fröhler, M. Happ, M. Hoppe, I. Kraft, K. Ren-

związku z materialnoprawną podstawą sporu lub żądania skarżącego (nawet jeśli sąd nie jest związany – zgodnie z § 88 VwGO lub art. 134 § 1 p.p.s.a. – podstawami prawnymi i faktycznymi twierdzeń, zarzutów i wniosków skargi), budzi poważne wątpliwości teoretyczne. Nie jest w tym zakresie wystarczające odwołanie się – w opozycji do czysto procesowej koncepcji jednolitego przedmiotu sporu (*eingliedriger Streitgegenstand*) – do pojęcia dwudzielnego/dualistycznego przedmiotu sporu (*zweigliedriger Streitgegenstand*), które ma obejmować nie tylko żądanie procesowe skarżącego, lecz także podstawę faktyczną tego żądania lub stojący u jego podstaw stan faktyczny⁶⁵.

Należy również dostrzec, że w systemach prawnych, które wiążą kategorie roszczeń procesowych z określonymi ustawowo rodzajami środków zaskarżenia (np. skargami lub powództwami sądownoadministracyjnymi), przedmiot sporu przed sądem administracyjnym jest kształtowany przez rodzaj tego środka, a zatem zmiana rodzaju skargi w toku postępowania (bezpośrednia i formalna w drodze wyraźnego oświadczenia skarżącego albo pośrednia w wyniku sądowej oceny celu zaskarżenia) musi prowadzić do zmiany przedmiotu sporu⁶⁶. Zagadnienie to jest rozwiązywane odmiennie w tych systemach prawnych, w których przedmiot sporu jest konkretyzowany nie przez rodzaj środka zaskarżenia, lecz przez kategorie zaskarżalnych form działania lub zaniechania kompetencyjnego organów administracji publicznej oraz powiązane z nimi podstawy materialnoprawne (np. w systemie prawa polskiego lub austriackiego). Zmiana przedmiotu sporu odbywa się w takiej sytuacji nie przez zmianę rodzaju skargi lub roszczenia, lecz przez zmianę przedmiotu zaskarżenia.

Trzecia koncepcja – w przeciwieństwie do dwóch poprzednich – kładzie nacisk na bezpośredni związek subiektywnej i obiektywnej płaszczyzny przedmiotu sporu⁶⁷. Istotne są zatem nie tylko roszczenia procesowe i sposoby ich uwzględniania przez sąd administracyjny w wyroku, lecz także obiek-

nert, I. Schübel-Pfister, *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*, München 2019, s. 977–978; F.O. Kopp, W.-R. Schenke, R.P. Schenke, *Verwaltungsgerichtsordnung...*, s. 1132–1133.

⁶⁵ Zob. np. S. Detterbeck, *Streitgegenstand...*, s. 34 i n., s. 86–87; F. Hufen, *Verwaltungsprozessrecht*, München 2021, s. 140. Por. także N. Kaniess, *Der Streitgegenstandsbegriff in der VwGO*, Berlin 2012, s. 18 i n.

⁶⁶ Zob. np. G. Barbey, *Bemerkungen...*, s. 187 i n.; F.O. Kopp, W.-R. Schenke, R.P. Schenke, *Verwaltungsgerichtsordnung...*, s. 1133 i n.

⁶⁷ Por. np. C.-F. Menger, *System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes: eine verwaltungsrechtliche und prozessvergleichende Studie*, Tübingen 1954, s. 158 i n.; O. Bachof, *Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE Band 13–19): B. Verfahrensrecht: VIII. Anfechtungs- und Verpflichtungsklage*, JZ 1966/11–12, s. 396; C.H. Ule, *Verwaltungsprozessrecht. Ein Studienbuch*, München 1971, s. 156–157.

tywna wadliwość (sprzeczność z prawem) przedmiotu zaskarżenia, zrelatywowana do indywidualnej sfery praw i obowiązków skarżącego⁶⁸. Pogląd ten mieści się jednak nadal w grupie koncepcji przedmiotowo-subiektywnych, albowiem zachowane zostaje założenie, że przedmiotem sporu pozostaje będące przejawem woli skarżącego twierdzenie prawne (*die Rechtsbehauptung*), że zaskarżony akt (jego niewydanie⁶⁹) jest sprzeczny z prawem (względnie że sporny stosunek prawny albo nieważność aktu istnieje albo nie istnieje), a sam skarżący został przez niego (brak jego wydania) naruszony w swoich prawach⁷⁰, co jest równoważne z twierdzeniem skarżącego, że zachodzi podstawa do wzruszenia wadliwego aktu (*die Rechtsfolgebehauptung*)⁷¹. W ten sposób zarzuty wadliwości, którymi sąd – zgodnie z § 88 VwGO – nie jest związany, oraz zagadnienie zgodności aktu (niewydania aktu) z obiektywnym porządkiem prawnym i przesłanka legitymacji materialnej (naruszenie przez stwierdzone wady prawne indywidualnej sfery praw i obowiązków skarżącego) stają się łącznie zasadniczym przedmiotem sporu.

Powyższe koncepcje stały się przedmiotem ograniczonej i niepogłębionej **repcji w polskiej teorii** prawa administracyjnego i sędowoadministracyjnego.

Niezależnie od podejścia procesowego (eksponującego przede wszystkim „moc konstytutywną” aktu zaskarżenia i jego wytworu – skargi⁷², która kreuje przedmiot postępowania przed sądem administracyjnym, stając się przedmiotem rozpoznania i rozstrzygnięcia tego sądu)⁷³, w literaturze krajowej zaproponowano również typowe przedmiotowo-subiektywne ujęcia sprawy sędowoadministracyjnej. W szczególności podniesiono, że istota sprawy sędowoadministracyjnej powinna być wiązana z przedstawionym przez skarżącego roszczeniem procesowym o przeprowadzenie przez sąd administracyjny kontroli legalności działania lub zaniechania organu administracji

⁶⁸ Takie podejście stanowiło podstawę regulacji normatywnej wynikającej z § 113 ust. 1 zdanie pierwsze VwGO.

⁶⁹ Zob. § 113 ust. 5 VwGO.

⁷⁰ Por. O. Bachof, *Der maßgebliche Zeitpunkt für die gerichtliche Beurteilung von Verwaltungsakten*, JZ 1954/13–14, s. 421. Autor ten pisał o naruszeniu „prawnoobiektywnie chronionych interesów”.

⁷¹ O. Bachof, *Rezension: System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes. Eine verwaltungsrechtliche und prozessvergleichende Studie von Christian-Friedrich Menger (Tübingen 1954)*, JZ 1955/10–11, s. 359.

⁷² Zob. np. W. Piątek, *Powaga rzeczy osądzonej wyroku sądu administracyjnego*, Warszawa 2015, s. 17–19.

⁷³ Zob. dalsze uwagi poniżej (pkt 2.1.2.7).

publicznej⁷⁴, akcentując również, że tego rodzaju roszczenie, rozumiane jako żądanie obalenia zaskarżonego aktu (czynności) lub nakazania organowi podjęcia określonego działania, wraz z okolicznościami je uzasadniającymi, jest odnoszone do sprawy administracyjnej (stosunku administracyjnoprawnego), której dotyczy skarga⁷⁵. Na uwagę zasługuje również stanowisko definiujące sprawę sądownoadministracyjną jako „rozpoznanie i rozstrzygnięcie sporu o zgodność z prawem działania lub bezczynności organu wykonującego administrację publiczną”⁷⁶. Zaprezentowano także pogląd, że przedmiotem postępowania sądownoadministracyjnego jest weryfikacja twierdzenia procesowego skarżącego o niezgodności z prawem zaskarżonego działania lub zaniechania organu administracji publicznej⁷⁷.

Nawiązaniem do założeń rozważanej grupy koncepcyjnej są również rozwiązania przyjęte we **włoskim procesie administracyjnym**.

Reforma sądownictwa administracyjnego w 1889 r. utrwaliła kasatoryjny model kompetencji orzeczniczych włoskiej Rady Stanu, jednak w postępowaniach ze skarg na niewykonanie wyroku sądu administracyjnego (*giudizio di ottemperanza*) organ ten mógł orzekać merytorycznie w sprawie administracyjnej, zastępując w ten sposób administrację publiczną⁷⁸. Po drugiej wojnie światowej oraz ustanowieniu w 1971 r. regionalnych trybunałów administracyjnych (w miejsce orzekających wcześniej jako sądy administracyjne pierwszej instancji organów administracji zwanych „komisjami administracyjnymi prowincji”) nastąpił dalszy rozwój systemu skarg w procesie administracyjnym. W kluczowej grupie skarg w tzw. procesie rozpoznawczym (*le azioni nel processo di cognizione*), obok skarg o uchylenie (unieważnienie) aktu (*azione di annullamento*), pojawiły się skargi o zasądzenie (*azione di condanna*) od organów administracji świadczeń pieniężnych. W aktualnym stanie prawnym występują także skargi przeciwko milczeniu administracji

⁷⁴ Zob. np. K. Sobieralski, *Z problematyki sprawy sądownoadministracyjnej* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego Zakopane 24–27 września 2006 r.*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 607–609.

⁷⁵ Tak np. J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2000, s. 330–333.

⁷⁶ B. Adamiak, *Przesłanki tożsamości sprawy sądownoadministracyjnej*, ZNSA 2007/1, s. 14. Por. także K. Sobieralski, *Wznowienie postępowania sądownoadministracyjnego*, Kraków 2003, s. 65.

⁷⁷ K. Defecińska-Tomaczak [w:] *Polskie sądownictwo administracyjne*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2006, s. 123.

⁷⁸ C. Fraenkel-Haeberle, D.U. Galetta, *Verwaltungsgerichtsbarkeit in Italien* [w:] *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Band 8, *Verwaltungsgerichtsbarkeit in Europa: Institutionen und Verfahren*, red. A. von Bogdandy, P.M. Huber, L. Marcusson, Heidelberg 2019, s. 278 i n.

(*azione avverso il silenzio*) oraz żądania stwierdzenia nieważności (*declaratoria di nullità*)⁷⁹.

Odrębnie należy wspomnieć o specyficie **angielskiej koncepcji** roszczeń procesowych w ramach systemu *judicial review*.

Roszczenia te – jako subsydiarne środki prawne względem odwołań ustawowych (*statutory appeals*) od rozstrzygnięć administracyjnych – zmierzają do wyznaczenia przez sąd granic prawnych wykonywania kompetencji administracyjnych i w związku z tym ze swej istoty mają charakter zasadniczo⁸⁰ weryfikacyjny. Nie przysługują one jednak z mocy prawa stronie skarżącej, lecz są przyznawane w drodze uznaniowej decyzji sądu podmiotom wnioskującym o udzielenie ochrony prawnej (*applying for leave for judicial review*), które zasadniczo nie mogą (już albo w ogóle) skorzystać z innych środków prawnych oraz które wykażą wystarczająco istotny interes (*a sufficient interest* zwany *standing* albo *locus standi*) w uzyskaniu ochrony sądowej. Ocena sądu w zakresie potrzeby udzielenia ochrony prawnej jest ponadto wynikiem ważenia interesu skarżącego i interesu publicznego związanego z efektywną i niezakłóconą realizacją zadań przez administrację publiczną, także w kontekście potencjalnego wpływu przyznania środka prawnego na zmianę sytuacji prawnej skarżącego, wstępnej oceny słuszności roszczenia o przyznanie ochrony prawnej oraz konieczności zabezpieczenia swobody działania administracji⁸¹. Środki prawne w angielskim systemie *judicial review* dzielono tradycyjnie na dwie zasadnicze grupy: *the public law remedies* i *the private law remedies*⁸².

Środki grupy pierwszej (*prerogative orders*) wywodzą się z dawnych prerogatyw monarszych do wydawania nakazów (*prerogative writs*) innym organom państwa (w tym sądom), mają zatem charakter typowo publiczno-prawny. Środki te przyjmują postać wniosków o przyznanie ochrony sądowej i są składane w imieniu Korony (choć „na zlecenie” i w interesie podmiotu skarżącego – *in the name of the Crown on behalf of the applicant*) przeciwko skarżonemu organowi (*The King/The Queen, on the application of (name of applicant), versus, the public body*)⁸³. Mogą one zmierzać do uzyskania: uchylecia

⁷⁹ Zob. art. 29–31 dekretu legislacyjnego z 2.07.2010 r., n. 104 – Wykonanie art. 44 ustawy nr 69, w sprawie delegowania na rząd reorganizacji procesu administracyjnego (Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104, Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo; Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana z 7.07.2010 r., nr 156 ze zm.).

⁸⁰ Zob. jednak wyjątkowe rozwiązanie np. w sekcji 31 subsekcji (5)(b), (5A) i (5B) Senior Courts Act 1981.

⁸¹ Por. H. Barnett, *Constitutional and Administrative Law*, London 2002, s. 842 i n.

⁸² D. Stott, A. Felix, *Principles of Administrative Law*, London–Sydney 1997.

⁸³ A. Carroll, *Constitutional and Administrative Law*, Harlow–London 2007, s. 361 i n.

(unieważnienia) decyzji organu – *a quashing order* (dawniej: *certiorari*); zakazu dokonywania przez organ określonych działań – zasadniczo wydania decyzji, która później może zostać uchylona w trybie *quashing order – a prohibiting order* (dawniej: *prohibition*); nakazu wykonania przez organ obowiązku prawnego (najczęściej ustawowego) – *a mandatory order* (dawniej: *mandamus*). Druga grupa środków prawnych może być przyznana w zwyczajnym postępowaniu cywilnym (a więc procesie sądowym poza *judicial review*). Do grupy tej zalicza się: wniosek o wydanie zakazu (rzadziej nakazu) prewencyjnego w celu zapobieżenia nielegalnemu działaniu lub zaniechaniu (*an injunction* lub – jeśli ma charakter tymczasowy – *an interim injunction*), np. ministra lub organu administracji publicznej; wniosek o wydanie orzeczenia deklaratywnego (*a declaration*), który ma ogólne zastosowanie do stron postępowania w celu ustalenia ich sytuacji prawnej (orzeczenie to nie ma jednak przymiotu wykonalności, a inne środki prawne są dostępne tylko w razie wykazania, że zachodzi konieczność wyegzekwowania stwierdzonych praw), oraz dodatkowe – dochodzone zawsze w połączeniu z innymi środkami ochrony – wnioski o przyznanie odszkodowania, restytucję lub zwrot sumy pieniężnej (*damages, restitution or the recovery of a sum*) w związku z odpowiedzialnością deliktową lub kontraktową władz publicznych. Powyższy podział, jakkolwiek związany z pewnymi odrębnościami proceduralnymi dochodzenia roszczeń (proces odbywa się według ogólnych reguł aktu delegowanej legislacji The Civil Procedure Rules 1998), odzwierciedla ustrojowy charakter relacji sądów do organów władzy wykonawczej oraz – pośrednio – władzy ustawodawczej. Wskazuje to na oryginalność i odrębność ujęcia sporów i roszczeń w angielskim procesie administracyjnym w porównaniu z ujęciami typowymi dla systemów prawa kontynentalnego.

2.1.2.4. SPRAWA SĄDOWOADMINISTRACYJNA W SENSIE PRZEDMIOTOWO-OBIEKTYWNYM

Konstrukcja sprawy sądowoadministracyjnej w sensie przedmiotowym może podlegać relatywizacji obiektywnej.

W sensie **przedmiotowo-obiektywnym** sprawa sądowoadministracyjna jest pojmowana jako zagadnienie złożonego przedmiotu rozpoznania i orzekania sądu administracyjnego, odniesionego do sprawy z zakresu administracji publicznej (sprawy administracyjnej *sensu largo*) lub stosunku administracyjnoprawnego, na tle których doszło do powstania sporu prawnego i których dotyczy sądowoadministracyjny środek zaskarżenia (np. skarga). Podejście tego rodzaju eksponuje zatem problem właściwego i najszerzej rozumianego „substratu” weryfikacyjnej działalności kontrolno-rozpoznawczej i orzeczniczej sądu admini-

stracyjnego. Jest ono przy tym niezależne od relatywizacji subiektywnej w tym sensie, że sposób wszczęcia postępowania sędowoadministracyjnego oraz wola podmiotu skarżącego (czynnik wolicjonalny) nie mogą przesłaniać zagadnienia istnienia w systemie prawnym relacji hierarchicznej zgodności (niezgodności) przedmiotu zaskarżenia z normami wyższego stopnia⁸⁴.

Analizując etapy rozwoju kolejnych wariantów koncepcji przedmiotowo-subiektywnej sprawy sędowoadministracyjnej w **niemieckiej teorii** prawa administracyjnego, można zauważyć, że elementy podejścia prawnobiektywnego (tzw. materialnoprawnego) były już wyraźnie obecne w ramach koncepcji, które przyjmowały, że przedmiot sporu obejmuje łącznie zagadnienie obiektywnej sprzeczności z prawem przedmiotu zaskarżenia oraz subiektywnego „przedłużenia” i manifestacji tego naruszenia w sferze praw i obowiązków skarżącego⁸⁵. Sfery obiektywnego i subiektywnego naruszenia prawa jako zagadnienia sporne są zatem nierozdzielne⁸⁶. W rezultacie zauważono, że konstrukcyjne rozdzielenie procesowego wniosku (żądania) skarżącego i materialnoprawnej płaszczyzny roszczenia (sporu) nie jest możliwe⁸⁷. Punktem wyjścia i konstrukcyjnym *prius* w tym zakresie pozostawało jednak nadal twierdzenie prawne skarżącego o obiektywnej i subiektywnej nielegalności kwestionowanego działania lub zaniechania organu administracji publicznej.

Na dalszym etapie rozwoju doszło do próby recepcji cywilnoprosesowej koncepcji trójdzielnego (trialistycznego) przedmiotu sporu (*dreigliedriger Streitgegenstand*)⁸⁸. Tak rozumiany przedmiot obejmuje procesowe żądanie skarżącego i powiązany z nim konkretny stan faktyczny, a także tzw. materialny cel ochrony prawnej (*materielles Rechtsschutzziel*), który określa mające zastosowanie w danej sprawie normy prawa materialnego, ograniczając zakres powyższego stanu faktycznego⁸⁹. W istocie element materialnoprawny

⁸⁴ Por. M. Kamiński, *O istocie pojęcia sprawy...*, s. 25–27.

⁸⁵ Zob. np. O. Bachof, *Anmerkung zu: BGH, Urteil v. 19.03.1953 – III ZR 271/51*, JZ 1953/13, s. 411; C.H. Ule, *Verwaltungsprozessrecht...*, s. 156 i n.; R. Schenke, *Die Fortsetzungsfeststellungsklage* [w:] *System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes. Festschrift für Christian-Friedrich Menger zum 70. Geburtstag*, red. H.-U. Erichsen, Köln–Berlin–Bonn–München 1985, s. 461 i n., 468. Por. także J. Martens, *Die Klagearten...*, s. 477.

⁸⁶ Tak np. O. Bachof, *Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE Band 4–12): B. Verfahrensrecht (Fortsetzung)*, JZ 1962/21, s. 665.

⁸⁷ H.H. Rupp, *Zur neuen...*, s. 312–313.

⁸⁸ Zob. np. P. Böhm, *Die Ausrichtung des Streitgegenstandes am Rechtsschutzziel* [w:] *Festschrift für Winfried Kralik zum 65. Geburtstag: Verfahrensrecht – Privatrecht*, red. W.H. Rechberger, R. Welsner, Wien 1986, s. 83 i n.; W.J. Habscheid, *Die neuere Entwicklung der Lehre vom Streitgegenstand im Zivilprozess* [w:] *Festschrift für Karl Heinz Schwab zum 70. Geburtstag*, red. P. Gottwald, München 1990, s. 181 i n.

⁸⁹ P. Böhm, *Die Ausrichtung des Streitgegenstandes...*, s. 106 i n.

przedmiotu sporu jest tożsamy ze sporną podstawą kwalifikacji (oceny) prawnej szeroko rozumianego stanu faktycznego (a więc w przypadku spraw spornoadministracyjnych – stanu faktycznego sprawy administracyjnej, jej rozstrzygnięcia oraz postępowania administracyjnego, które poprzedziło to rozstrzygnięcie). Dlatego nie można zgodzić się z poglądem, że koncepcja trialistycznego przedmiotu sporu nie jest przydatna do rozważań nad istotą przedmiotu postępowania przed sądem administracyjnym, gdyż jest redukowalna do koncepcji dualistycznej⁹⁰. Sporność podstawy prawnej kwestionowanego administracyjnego działania lub zaniechania oraz jej konkretyzacji – niezależnie od związania sądu administracyjnego granicami środka zaskarżenia – jest bowiem zagadnieniem odrębnym od żądania procesowego i jego podstawy faktycznej.

W związku z powyższym należy podzielić pogląd, że przedmiot sporu w postępowaniu sądoadministracyjnym nie może być konstruowany w drodze prostej analogii do koncepcji cywilnoprosesowych. Niezależnie od procesowego ujęcia przedmiotu sporu w postępowaniu przed sądem administracyjnym konieczne jest uwzględnienie ujęcia materialnego, które ogniskuje się wokół zagadnienia obiektywnej zgodności z prawem przedmiotu zaskarżenia (kontroli). W sensie materialnym przedmiot skargi na akt administracyjny może zostać ujęty w formie „pytania” o to, czy zaskarżony akt „jest legitymowany przez prawo”⁹¹. Przy takim podejściu możliwe staje się połączenie koncepcji procesowych i materialnych za pomocą tzw. teorii kombinowanej, która nie negując, że przedmiotem sporu jest określone roszczenie procesowe skarżącego (np. o uchylenie lub wydanie aktu administracyjnego), czyni jednocześnie częścią tego przedmiotu zagadnienie naruszenia subiektywnego i obiektywnego prawa (zgodnie z podstawami legitymacji skargowej i uwzględnienia skargi)⁹².

Przewaga podejścia materialnego oraz przedmiotowo-obiektywnego w niemieckiej regulacji federalnej występuje przede wszystkim w zakresie wniosków o stwierdzenie bezskuteczności przepisów (norm) prawa podstawowego (§ 47 VwGO)⁹³. W tym wypadku przedmiotem sporu jest obiektywna niezgodność kwestionowanych norm z normami wyższego stopnia

⁹⁰ Por. np. S. Detterbeck, *Streitgegenstand...*, s. 42 i n., 46–49, 70–86.

⁹¹ G. Wacke, *Gegenstand und Rechtskraft bei der verwaltungsgerichtlichen Klage*, AöR 1953–1954/2, Band 79, s. 160 i n., 170.

⁹² Por. np. W.-R. Schenke, *Verwaltungsprozessrecht*, Heidelberg 2009, s. 199 i n.; H. Jacoby, *Spruchreife und Streitgegenstand im Verwaltungsprozess*, Frankfurt am Main–Berlin 2001, s. 214 i n.

⁹³ Por. F.O. Kopp, W.-R. Schenke, R.P. Schenke, *Verwaltungsgerichtsordnung...*, s. 1137–1138.