

POSTĘPOWANIE SĄDOWOADMINISTRACYJNE

REDAKCJA NAUKOWA

Hanna Knysiak-Sudyka

AUTORZY

Agata Cebera

Jakub Grzegorz Firlus

Anna Gołęba

Kamil Klonowski

Hanna Knysiak-Sudyka



Wolters Kluwer

PIKTOGRAMY

wskazują ważne elementy
książki i ułatwiają
ich odnalezienie



Ważne



Przykłady



Podstawa prawna
Kontekst prawny



Pytania
Zadania



Rozwiązania
Odpowiedzi



Stanowisko stron
Pogląd



Orzecznictwo



Literatura



Historia



Nowe przepisy

POSTĘPOWANIE SĄDOWOADMINISTRACYJNE

REDAKCJA NAUKOWA

Hanna Knysiak-Sudyka

AUTORZY

Agata Cebera

Jakub Grzegorz Firlus

Anna Golęba

Kamil Klonowski

Hanna Knysiak-Sudyka

Stan prawny na 1 października 2022 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Joanna Otówek

Opracowanie redakcyjne
Anna Poptawska

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski

Poszczególne rozdziały napisali:

Agata Cebera: rozdz. XII pkt 9 i 11

Agata Cebera i Hanna Knysiak-Sudyka: rozdz. II

Jakub Grzegorz Firlus: rozdz. V–VIII, rozdz. IX pkt 1–4, rozdz. XII pkt 4, 10,
rozd. XVII

Anna Gołęba: rozdz. IX pkt 5 i 6, rozdz. X pkt 2–4, rozdz. XI,
rozd. XII pkt 2, 3, pkt 5–7

Kamil Klonowski: rozdz. I, IV, rozdz. X pkt 1, rozdz. XII pkt 8, rozdz. XIII,
rozd. XVI pkt 2 i 3

Hanna Knysiak-Sudyka: Wstęp, rozdz. III, rozdz. IX pkt 7, rozdz. XII pkt 1,
rozd. XIV, rozdz. XV, rozdz. XVI pkt 1

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., 2022

ISBN 978-83-8286-922-4

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

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
---------------------	----

Wstęp	15
-------------	----

CZĘŚĆ PIERWSZA

SĄDOWA KONTROLA DZIAŁALNOŚCI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Rozdział I

Modele sądowej kontroli administracji	21
---	----

Rozdział II

Sądowa kontrola administracji w Polsce	27
1. Władza sądownicza a działalność organów administracji publicznej	27
2. Prawo do sądu a kontrola działalności organów administracji publicznej	29
3. Sądowa kontrola administracji publicznej sprawowana przez sądy administracyjne	31
4. Sądowa kontrola administracji publicznej sprawowana przez sądy powszechne	34

CZĘŚĆ DRUGA

SĄDOWA KONTROLA DZIAŁALNOŚCI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ SPRAWOWANA PRZEZ SĄDY ADMINISTRACYJNE

Rozdział III

Sądy administracyjne	39
1. Organizacja sądów administracyjnych	39
2. Sędziowie sądów administracyjnych	44

Rozdział IV

Prawne formy działania administracji publicznej kontrolowane przez

sądy administracyjne	50
1. Regulacja właściwości rzeczowej sądów administracyjnych	50
2. Decyzje administracyjne	55
3. Postanowienia	59
4. Inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej	63
5. Interpretacje podatkowe, opinie zabezpieczające i odmowa wydania opinii zabezpieczających	67
6. Akty organów gmin, powiatów, województw oraz związków gmin i związków powiatów	72
7. Akty nadzoru	76
8. Bezczynność organów administracji publicznej i przewlekłe prowadzenie postępowań	79
9. Skargi przewidziane w przepisach szczególnych	83
10. Wyłączenia z właściwości sądów administracyjnych	88

Rozdział V

Środki prawne inicjujące kontrolę sądowoadministracyjną	92
1. Charakterystyka środków inicjujących postępowanie sądowoadministracyjne	92
2. Przesłanki dopuszczalności skargi, sprzeciwu i wniosku – informacje podstawowe	98
3. Rygor procesowy stosowany w warunkach niedopuszczalności czynności inicjującej postępowanie sądowoadministracyjne. Środki gwarantujące realizację zasady skargowości	104

Rozdział VI

Przesłanki dopuszczalności skargi	113
1. Istnienie przedmiotu zaskarżenia – substrat skargi	113
2. Właściwość sądów administracyjnych, <i>lis pendens</i> , <i>res iudicata</i> – art. 58 § 1 pkt 1 i 4 p.p.s.a.	114
3. Obowiązek uprzedniego wyczerpania środków zaskarżenia na drodze administracyjnej	118
3.1. Ogólny mechanizm pierwszeństwa drogi administracyjnej dekodowany z art. 52 § 1 p.p.s.a.	118
3.2. Fakultatywny charakter wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy	127
3.3. Podsumowanie	138
4. Wymogi formalne i fiskalne skargi	140
4.1. Wymogi formalne	140
4.1.1. Forma skargi, sprzeciwu i wniosku – pisemna lub elektroniczna	145
4.1.2. Wymogi formalno-treściowe skargi	149

4.1.3. Procedura sanowania braków formalnych i treściowych skargi – art. 49, art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a.	154
4.2. Wymogi fiskalne	159
5. Termin wniesienia skargi	161
5.1. Informacje ogólne	161
5.2. Miejsce dokonania czynności zaskarżenia a termin zaskarżenia	174
5.3. Konsekwencje procesowe uchybienia terminowi do wniesienia skargi	178
6. Zawisłość sprawy administracyjnej weryfikacyjnej jako przesłanka dopuszczalności skargi na decyzje i postanowienia	181
6.1. Uwagi wprowadzające	181
6.2. Zbieg postępowań w systemie kontroli administracji publicznej	181
6.3. Kategorie zbiegu postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego (zbieg <i>sensu largo</i>) oraz reguły jego eliminowania	196
6.4. Uprzednie wszczęcie postępowania weryfikacyjnego wewnątrzadministracyjnego jako przesłanka zawieszenia postępowania sądownoadministracyjnego (art. 56 p.p.s.a.)	200
7. Pozostałe warunki dopuszczalności skargi	206
7.1. Uwagi wprowadzające	206
7.2. Szczególne przesłanki dopuszczalności skarg określonego rodzaju	207

Rozdział VII

Sprzeciw od decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.	209
1. Informacje ogólne	209
2. Przesłanki dopuszczalności sprzeciwu od decyzji	216
2.1. Przesłanki dopuszczalności drogi sądownoadministracyjnej dotyczące wyłącznie sprzeciwu	217
2.2. Elementy wspólne dla sprzeciwu z art. 3 § 2a p.p.s.a. oraz skargi w zakresie dopuszczalności postępowania sądownoadministracyjnego	219
2.3. Przesłanki dopuszczalności skargi nieznajdujące zastosowania w postępowaniu inicjowanym sprzeciwem pomimo odesłania z art. 64b § 1 p.p.s.a.	220

Rozdział VIII

Wniosek o wszczęcie postępowania sądownoadministracyjnego	225
--	------------

Rozdział IX

Podmioty postępowania sądownoadministracyjnego	234
1. Informacje ogólne	234
2. Legitymacja skargowa	239
2.1. Każdy, kto ma interes prawny w zaskarżeniu zachowania kompetencyjnego organu	240

2.2. Modyfikacje podstaw legitymacji skargowej w przepisach szczególnych	246
2.3. Organizacja społeczna jako skarżąca w postępowaniu sądowoadministracyjnym	255
2.4. Prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka jako skarżący – modyfikacje warunków dopuszczalności uruchomienia sądowej kontroli	260
2.5. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców	265
3. Legitymacja do wniesienia sprzeciwu od decyzji z art. 138 § 2 k.p.a.	273
4. Podmioty legitymowane do wniesienia wniosku o wszczęcie postępowania sądowoadministracyjnego	278
5. Procesowa pozycja organu administracji publicznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym	279
6. Uczestnicy postępowania	281
7. Pełnomocnictwo procesowe	284

Rozdział X

Postępowanie sądowoadministracyjne przed organem administracji publicznej

1. Skutki prawne wniesienia skargi	289
2. Obowiązek przekazania skargi (sprzeciwu) wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę	295
3. System gwarancji wykonania przez organ administracji publicznej obowiązku przekazania skargi (sprzeciwu) wraz z aktami sprawy	298
4. Instytucja autokontroli w postępowaniu sądowoadministracyjnym	301
4.1. Istota i cel autokontroli	301
4.2. Autokontrola decyzji administracyjnej	303
4.3. Instytucja autokontroli pozostałych form działania lub braku działania kontrolowanych przez sądy administracyjne	310
4.4. Wpływ autokontroli na postępowanie sądowoadministracyjne	312

Rozdział XI

Ochrona tymczasowa w postępowaniu sądowoadministracyjnym

Rozdział XII

Postępowanie przed wojewódzkim sądem administracyjnym

1. Posiedzenia sądowe	318
1.1. Regulacje COVID-19	321
2. Zawieszenie postępowania sądowoadministracyjnego	324
3. Terminy w postępowaniu sądowoadministracyjnym	328
3.1. Rodzaje terminów procesowych	328
3.2. Obliczanie terminów w postępowaniu sądowoadministracyjnym	329
3.3. Instytucja przywrócenia terminu	330

4. Doręczenia	333
5. Rozpoznanie sprawy na posiedzeniu jawnym	343
5.1. Posiedzenia jawne	343
5.2. Protokół z posiedzenia jawnego	344
5.3. Przebieg rozprawy	346
6. Postępowanie dowodowe w postępowaniu sądowoadministracyjnym	348
7. Postępowanie uproszczone	349
8. Mediacja w postępowaniu sądowoadministracyjnym	351
8.1. Uwagi ogólne	351
8.2. Uruchomienie, cele i przebieg mediacji	352
8.3. Zakończenie mediacji	355
8.4. Skarga na działania organu podjęte w wyniku mediacji	358
9. Cofnięcie skargi, sprzeciwu, wniosku	360
10. Wszczęcie postępowania wewnątrzadministracyjnego w toku postępowania sądowoadministracyjnego	365
11. Przewlekłość postępowania sądowoadministracyjnego	374
11.1. Informacje ogólne	374
11.2. Aspekty formalne związane z wniesieniem skargi na przewlekłość postępowania sądowego	376
11.3. Rozpatrzenie skargi na przewlekłość postępowania sądowego	377

Rozdział XIII

Orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego	379
1. Charakterystyka i rodzaje czynności orzeczniczych sądu oraz referendarza sądowego	379
2. Pojęcie i reguły orzekania przez sąd administracyjny w sprawach sądowoadministracyjnych	382
3. Rodzaje wyroków	389
4. Wyrokowanie i elementy wyroku	400
5. Sprostowanie i uzupełnienie wyroku	404
6. Wydawanie postanowień	406
7. Umorzenie postępowania sądowoadministracyjnego	408
8. Prawomocność orzeczeń sądu administracyjnego	412

Rozdział XIV

Środki zaskarżania orzeczeń sądów administracyjnych	417
1. System środków zaskarżania orzeczeń sądów administracyjnych	417
2. Zwyczajne środki zaskarżenia	419
2.1. Skarga kasacyjna	419
2.2. Zażalenie	427
2.3. Pozostałe środki zaskarżenia	430
3. Nadzwyczajne środki zaskarżenia	432

3.1. Skarga o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego	432
3.2. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia	437

Rozdział XV

Koszty postępowania sądowoadministracyjnego	442
1. Pojęcie i rodzaje kosztów postępowania	442
2. Zasady odpowiedzialności za koszty postępowania	443
3. Zwolnienie od kosztów sądowych	446

Rozdział XVI

Oddziaływanie orzeczeń sądów administracyjnych na funkcjonowanie administracji publicznej	451
1. Działalność uchwałodawcza Naczelnego Sądu Administracyjnego	451
2. Związanie oceną prawną i wskazaniem co do dalszego postępowania zawartymi w wyroku	453
3. Wykonywanie orzeczeń sądów administracyjnych	455

Rozdział XVII

Prawomocność decyzji a kompetencje weryfikacyjne wewnątrzadministracyjne	460
1. Uwagi wprowadzające	460
2. Obowiązek wykonania wyroku przez organ administracji publicznej	464
3. Decyzja prawomocna jako kategoria łącznikowa na styku drogi sądowoadministracyjnej i administracyjnej	465
4. Rodzaje orzeczeń sądowoadministracyjnych skutkujących nabyciem przez decyzję przymiotu prawomocności <i>sensu stricto</i>	470
5. Zbieg <i>sensu largo</i> drogi sądowoadministracyjnej i trybów wewnątrzadministracyjnych	471
5.1. Wpływ prawomocnego wyroku sądu administracyjnego oddalającego skargę na dopuszczalność stwierdzenia nieważności decyzji	471
5.2. Wpływ prawomocnego wyroku sądu administracyjnego oddalającego skargę na dopuszczalność wznowienia postępowania administracyjnego	477
5.3. Uwagi podsumowujące	479
6. Konsekwencje uchwały NSA (7) z 5.06.2017 r., II GPS 1/17, dla przebiegu zawisłego postępowania w sprawie administracyjnej weryfikacyjnej	480

Bibliografia	485
---------------------------	------------

O Autorach	495
-------------------------	------------

WYKAZ SKRÓTÓW

Źródła prawa

k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r. poz. 1360)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.)
nowela kwietniowa do p.p.s.a. z 2015 r.	– ustawa z 9.04.2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. poz. 658)
nowela kwietniowa z 2017 r.	– ustawa z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935)
nowela styczniowa do k.p.a. 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.)
o.p.	– ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2021 r. poz. 1540 ze zm.)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.)
pr. bud.	– ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.)
p.u.s.a.	– ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 137 ze zm.)
r.w.u.WSA	– rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 5.08.2015 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz.U. poz. 1177 ze zm.)
u.d.i.p.	– ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902)
u.p.e.a.	– ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2022 r. poz. 479 ze zm.)

u.p.z.p.	– ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r. poz. 503)
u.r.i.o.	– ustawa z 7.10.1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1668)
u.RMŚP	– ustawa z 6.03.2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz.U. poz. 648)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)
u.s.n.p.s.	– ustawa z 17.06.2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz.U. z 2018 r. poz. 75)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 547)
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
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 2022 r. poz. 1029 ze zm.)
u.w.a.r.w.	– ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2022 r. poz. 135 ze zm.)
u.z.p.p.r.	– ustawa z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2021 r. poz. 1057 ze zm.)

Czasopisma, publikatory i zbiory orzecznictwa

Dz.U.	– „Dziennik Ustaw”
GSP	– „Gdańskie Studia Prawnicze”
GSP-PO	– „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa”
KSP	– „Krakowskie Studia Prawnicze”
Legalis	– System Informacji Prawnej Legalis
LEX	– System Informacji Prawnej LEX
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPiKA	– Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A
Pal.	– „Palestra”
PiP	– „Państwo i Prawo”
PPK	– „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”
PPP	– „Przegląd Prawa Publicznego”
PS	– „Przegląd Sądowy”
ST	– „Samorząd Terytorialny”
ZNSA	– „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”

Sądy i inne instytucje

NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
RMŚP	– Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców
RPD	– Rzecznik Praw Dziecka
RPO	– Rzecznik Praw Obywatelskich
SKO	– samorządowe kolegium odwoławcze
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

WSTĘP

Podręcznik, który oddajemy do rąk Czytelników, jest opracowaniem dotyczącym problematyki sądowej kontroli administracji, która stanowi instrument gwarantujący zgodne z prawem działanie organów administracji publicznej w stosunkach z podmiotami zewnętrznymi. W polskim systemie prawnym mamy do czynienia z mieszanym modelem sądowej kontroli administracji, wykonywanej zarówno przez sądy powszechne, jak i sądy administracyjne, zasadnicze znaczenie ma jednak kontrola sprawowana przez sądy administracyjne.

Układ opracowania został ściśle powiązany z przedstawionymi wyżej cechami polskiego modelu sądowej kontroli administracji. Zostało ono podzielone na dwie części. W pierwszej z nich przedstawiono cechy charakterystyczne sądowych modeli kontroli administracji, ze szczególnym uwzględnieniem modelu mieszanego.

Część druga została poświęcona zagadnieniom postępowania sądowoadministracyjnego. Obecnie na rynku wydawniczym dostępne są liczne opracowania w sposób szeroki lub wąski dotyczące tematyki postępowania sądowoadministracyjnego, ujmowanej z reguły w ramach opracowań traktujących także o postępowaniu administracyjnym ogólnym, postępowaniu podatkowym czy też postępowaniu egzekucyjnym w administracji lub – zdecydowanie rzadziej – samodzielnie. Wydawać by się zatem mogło, że w tytułowej materii nie pozostało wiele do powiedzenia. W naszym przekonaniu jest jednak inaczej. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że dostępne opracowania są z reguły kierowane do szerokiego i zróżnicowanego kręgu odbiorców – od studentów kierunków prawo i administracja, poprzez pracowników organów administracji publicznej, po teoretyków prawa oraz osoby stosujące prawo w praktyce. W niniejszym opracowaniu podjęliśmy próbę syntetycznego ujęcia problematyki postępowania sądowoadministracyjnego przeznaczoną głównie dla studentów kierunku prawo oraz administracja, kandydatów na stanowiska urzędnicze w aparacie administracyjnym państwa, urzędników oraz pełnomocników reprezentujących strony w postępowaniach przed sądami administracyjnymi. Dobór omawianych zagadnień został zdeterminowany wyzwaniami, z którymi przychodzi się mierzyć w praktyce pracownikom organów administracji publicznej (rządowej i samorządowej) oraz pełnomocnikom stron w postępowaniach sądowoadministracyjnych.

Postępowanie sądowoadministracyjne jest niewątpliwie w pewien sposób powiązane z postępowaniem administracyjnym, w którym został wykreowany przedmiot zaskarżenia i kontroli sądu administracyjnego, jednak postępowanie sądowoadministracyjne nie stanowi prostej kontynuacji postępowania administracyjnego. Jest ono nowym rodzajem postępowania sądowego, co prawda powiązane z postępowaniem przed organem administracji publicznej, jednakże rządzącym się własnymi, odrębnymi regułami. Część tych reguł została przetransponowana (wprost lub z modyfikacjami) do ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z Kodeksu postępowania cywilnego.

Postępowanie sądowoadministracyjne jest oparte na zasadzie dwustronności, a zgodnie z art. 32 p.p.s.a. stronami w nim są skarżący oraz organ administracji publicznej, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi. Postępowanie sądowoadministracyjne ma postać formalnie kontrydiktoryjną, gdyż strony postępowania prowadzą w nim spór o prawo. Wnieślenie skargi do sądu administracyjnego powoduje przekształcenie pozycji stron stosunku administracyjnoprawnego, który został skonkretyzowany indywidualnym aktem administracyjnym, stanowiącym przedmiot zaskarżenia. W wyniku aktu zaskarżenia (wniesienia skargi do sądu administracyjnego) zmienia się rola procesowa stron stosunku materialnoprawnego w ten sposób, że skarżący staje się stroną równorzędną pod względem uprawnień procesowych z organem administracji publicznej. W postępowaniu sądowoadministracyjnym obowiązuje bowiem zasada równouprawnienia (równości) stron, która oznacza, że każda ze stron ma w nim zagwarantowane jednakowe środki ochrony oraz takie same możliwości ich wykorzystania przez podejmowanie stosownych czynności procesowych.

Organ administracji publicznej jest zatem stroną postępowania sądowoadministracyjnego, korzystającą z takich samych uprawnień procesowych jak pozostałe strony postępowania. Na organie administracji publicznej ciąży jednak w postępowaniu sądowoadministracyjnym także liczne obowiązki związane z tym, że to jego działanie lub zaniechanie jest przedmiotem zaskarżenia. W niniejszym opracowaniu zostały szczególnie zaakcentowane kwestie związane z rolą organu administracji publicznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym, jego uprawnieniami i obowiązkami kreowanymi przepisami Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz przepisami innych ustaw. Zamiarem Autorów było przedstawienie postępowania sądowoadministracyjnego w sposób niestandardowy, odbiegający od dotychczasowej konwencji, w celu zaakcentowania tych jego elementów, które mają szczególne znaczenie dla uczestniczącej w nim strony przeciwnej. Z tych powodów starano się unikać – tam, gdzie w ocenie Autorów nie było to konieczne – zamieszczania w niniejszym opracowaniu pogłębionych wywodów o charakterze teoretycznym, koncentrowano się natomiast na praktycznych aspektach poruszanych zagadnień. Takie rozwiązanie wydaje się trafne z uwagi na zakładany cel niniejszego opracowania, jak

również fakt, że na rynku wydawniczym dostępne są opracowania o innym, bardziej ogólnym i teoretycznym profilu.

Kształt organizacyjny sądownictwa administracyjnego wyznaczają ustawy z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi i Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Powyższe ustawy normują również postępowanie przed sądami administracyjnymi. Obowiązująca obecnie regulacja postępowania sądowoadministracyjnego weszła w życie 1.01.2004 r. Od tego czasu Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi podlegało licznym nowelizacjom, w wyniku których doszło do jego istotnych modyfikacji. Najistotniejsze wydają się zmiany wprowadzone ustawą z 9.04.2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. poz. 658), która weszła w życie 15.08.2015 r., oraz ustawą z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935), która weszła w życie 1.06.2017 r.

Opracowanie nawiązuje do pozycji „Postępowanie sądowoadministracyjne. Zarys wykładu” (red. H. Knysiak-Sudyka, Wolters Kluwer, Warszawa 2020), jednakże w aktualnym opracowaniu rozważania zostały nie tylko zaktualizowane, lecz również pogłębione i uzupełnione.

Przy lekturze niniejszego opracowania należy pamiętać, że poglądy przedstawicieli doktryny, jak również orzecznictwa na kwestie prawne mogą się różnić. W podręczniku Autorzy starali się uniknąć niejedności prezentowanych poglądów, jednakże nie zawsze było to możliwe i celowe.

W opracowaniu uwzględniono stan prawny obowiązujący od 1.10.2022 r.

prof. dr hab. Hanna Knysiak-Sudyka

Część pierwsza

**SĄDOWA KONTROLA DZIAŁALNOŚCI
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ**

Rozdział I

MODELE SĄDOWEJ KONTROLI ADMINISTRACJI

Tworzenie i określanie reguł funkcjonowania administracji państwowej wiązało się i wiąże z potrzebą ustalenia zasadniczej kwestii: czy ma być kontrolowana, a jeśli tak – to przez kogo i według jakich kryteriów? Przyjęcie jakiegokolwiek modelu kontroli wymaga jednak przyjęcia założenia, że będzie ona miała charakter realny i obiektywny. Tym samym nie można mówić o „administracji podlegającej kontroli” w sytuacji, kiedy jej wykonywanie powierza się podmiotowi zależnemu w pełnym zakresie od tej administracji. 1

 Pierwsze systemy tworzone w nowożytności bazowały na formule administracji niekontrolowanej albo poddanej wyłącznie **kontroli wewnętrznej**. Wybór modelu powiązany był ze zjawiskiem centralizacji i koncentracji władzy. Im zjawiska te występowały z większym natężeniem, tym zakres kontroli był mniejszy. Administracja zaś stawiała się coraz bardziej „upaństwowiona”. Od XIX wieku, wraz z osłabieniem tych tendencji i wzmożeniem demokratyzacji życia publicznego i budową społeczeństwa obywatelskiego, zakres kontroli ulegał zwiększeniu. Wraz z tymi zmianami postępował proces decentralizacji i dekoncentracji, co z kolei przekładało się na zainicjowanie procesu „upublicznienia” administracji, rozumianego jako ustanowienie możliwości kształtowania jej składu osobowego przez obywateli. Równocześnie wprowadzano mechanizmy weryfikacji działalności administracji w oparciu o kryterium legalności, szczególnie w sytuacjach wkraczania w sferę praw i obowiązków podmiotów spoza administracji. Wiazało się to z założeniem, że każdy przejaw stosowania władzy względem jednostek wymaga ustanowienia prawnych gwarancji zabezpieczających przed nadużywaniem jej wobec nich. Stanowiło to wyraz ustalenia przeciwwagi dla zjawisk nadużywania przez nią władztwa i arbitralności. Druga istotna zmiana dotyczyła struktury administracji, dla której wraz z nowożytnymi zmianami zaczęto przyjmować **strukturę dualną**. Prowadziło to do przemianowania administracji państwowej w administrację publiczną, która składa się z administracji rządowej i administracji samorządowej (terytorialnej). Z istoty swej ta pierwsza dysponuje znacznie silniejszą pozycją, która wynika nie tylko z przypisanego ustawami 2

władztwa, ale także z zasobów finansowych w związku z realizacją zadań fiskalnych. To z kolei stało się podstawą do stworzenia mechanizmów kontrolnych, stanowiących gwarancję przed ingerencją administracji rządowej w prawnie chronioną podmiotowość administracji samorządowej.

- 3 W ten sposób w ramach schematów **kontroli wewnętrznej** tworzy się dwa typy organów: 1) wyspecjalizowanych w kontroli innych organów i kierowanych przez nich urzędów, 2) kontroli relacji prawnych organ – jednostka oraz organ rządowy i organ samorządowy. Kontrole te mogą być przeprowadzane przede wszystkim w oparciu o kryterium legalności, ale oprócz tego jako równorzędne można stosować inne kryteria: gospodarność, celowość czy rzetelność. W formule demokratycznego państwa prawnego podkreśla się przy tym znaczenie niezależności podmiotu wykonującego kontrolę wewnętrzną. Z im większym natężeniem przywołana formuła jest realizowana, tym silniejsze gwarancje niezależności podmiotów kontrolujących. Odejście zaś od tego modelu kontroli zmienia profil państwa traktowanego obecnie jako szczególna forma korporacji publicznoprawnej. Staje się ono w coraz większym stopniu autorytarne, a formuła kontroli zyskuje walor fasadowy i iluzoryczny. W państwie totalitarnym faktycznie zaś nie występuje.
- 4 Ustanowienie trzeciego sektora władzy publicznej – sądownictwa, odseparowanie go od władzy wykonawczej i nadanie wraz z odpowiednimi gwarancjami cechy niezawisłości stworzyło ramy do ustanowienia nowego rodzaju kontroli administracji „sądowej”, uznawanej za główny element **kontroli zewnętrznej**. Taki model może być realizowany również w drodze ustrojowej ewolucji niektórych organów administracji państwowej, które pierwotnie wykonywały kontrolę wewnętrzną (Rada Stanu we Francji). W efekcie odseparowania ich od władzy wykonawczej i nadania im – w sposób realny – przymiotów niezależności i niezawisłości stały się podmiotami wykonującymi kontrolę zewnętrzną. Kontrola ta z chwilą nadania, czy to w drodze ustaw zasadniczych czy umów międzynarodowych, jednostkom prawa podmiotowego „prawa do sądu” zyskała walor kontroli zwyczajnej, czyli takiej, która ma charakter powszechny.
- 5 Kontrolę zewnętrzną działalności administracji przeprowadza się przede wszystkim według **kryterium legalności**. Drugim kryterium, mającym wtórne znaczenie, jest prawnie chroniona podmiotowość jednostki (np. interes prawny) czy podmiotowość innego organu administracji publicznej. Ma ona funkcjonować obok kontroli wewnętrznej, którą nakierowano przede wszystkim na badanie zjawisk wewnątrz administracji (np. regionalne izby obrachunkowe) albo jako mechanizm poprzedzający sądową kontrolę administracji (tzw. druga instancja w administracyjnym toku instancji). Kontrolę administracji w zakresie, w jakim ingeruje w prawa i obowiązki jednostek, poddano proceduralnemu reżimowi prawnemu z przyjęciem założenia ustanowienia odpowiednich procesowych mechanizmów chroniących jednostkę przed nadużywaniem pozycji przez administrację (np. Ordynacja podatkowa). Me-

chanizmy te mają charakter prewencyjny albo represyjny. Sądowa kontrola także została opisana w proceduralnej regulacji prawnej. Schematy tych regulacji sprowadzają się – co do zasady – do dwóch modeli: dla kontroli wewnętrznej – w układzie dwóch organów (kontrolowanego i kontrolującego) oraz dwustronnej relacji między jednostką a organem administracji, zaś dla kontroli zewnętrznej – trójstronnego: między jednostką, organem i sądem, wyjątkowo między organami i sądem. Przedmiotem niniejszego wykładu jest wariant kontroli zewnętrznej, zaś pewne aspekty kontroli wewnętrznej, jeśli będą prezentowane, to przede wszystkim w celach prawnoporównawczych. Kontrola – zarówno wewnętrzna, jak i zewnętrzna – nie może obejmować wszystkich aspektów funkcjonowania administracji. W zakresie określanym jako „bieżąca techniczna aktywność” kontrola powinna być wyłączona albo ograniczona tylko do kontroli wewnętrznej. W przeciwnym razie zbyt rozbudowana kontrola mogłaby sparaliżować jej funkcjonowanie. Tym samym zakres tego, co ma być przedmiotem kontroli, i tego, co nie powinno być kontrolowane, stanowi wyraz kompromisu między wartościami takimi jak praworządność i ochrona praw podmiotowych jednostki a sprawność administracji. Co oczywiste priorytetem są te pierwsze.

Przyjmując jako kluczowe przedstawienie założeń kontroli zewnętrznej, należy wskazać, jakie organy trzeciego sektora władzy publicznej mogą ją sprawować i w jakim celu. W europejskim dorobku prawnym wypracowano model kontroli zewnętrznej sprawowany przez sądy powszechne, co jest charakterystyczne dla systemu anglosaskiego, i sądy specjalne (administracyjne), co z kolei dominuje w systemie germańskim. Pierwotne modele, które bazowały na przypisaniu właściwości w tym zakresie określonej typowi sądów, ewoluowały w kierunku modeli mieszanych. Można jednak wskazać następującą tendencję. Model kontroli sprawowanej przez sądy powszechne jest bardziej podatny na przesuwanie właściwości do sądów specjalnych. Z kolei w modelu bazującym na sądach specjalnych przesunięcia w kierunku sądów powszechnych dotyczą spraw z zakresu tzw. uposażeń społecznych albo wiążą się z realizacją formuły tworzenia nowych kategorii sądów specjalnych w ramach sądownictwa powszechnego (np. sąd ochrony konkurencji i konsumenta). Generalizując, w odniesieniu do systemów europejskich można mówić o tendencji do przypisywania kontroli zewnętrznej administracji publicznej sądom specjalnym. Zjawisko to wynika przede wszystkim z rozbudowania regulacji prawnych o charakterze administracyjnym. Zwiększenie materii normatywnej wynika z jednej strony z objęcia przepisami coraz większych obszarów życia publicznego i gospodarczego. Prym w tym zakresie bierze regulacja w zakresie prawa podatkowego, w tym różnorodnych opłat publicznoprawnych. Z coraz większą ilością przepisów wiąże się coraz wyższy stopień ich skomplikowania. W takich warunkach tworzenie sądów „specjalnych” staje się więc koniecznością dla zachowania jakości orzekania.

Rozbudowa sądownictwa specjalnego jest także efektem rozrostu administracji publicznej, przede wszystkim w obszarze administracji rządowej. Najsilniejszym trendem, który wywołuje ten efekt, jest wdrażanie systemu agencji, jako wyraz specjaliza-

cji administracji publicznej w określonym obszarze reglamentacji życia publicznego oraz nadania im, wraz z odpowiednimi gwarancjami, przymiotu niezależności. Innym zjawiskiem wpływającym na to jest prywatyzacja zadań publicznych. Podsumowując powyższe wątki, można przyjąć, że rozbudowa sądownictwa specjalnego w zakresie kontroli administracji publicznej wynika z coraz większej ilości regulacji administracyjnoprawnych oraz rozbudowy administracji publicznej; procesy te należy zaś traktować jako nieuniknione.

Po przedstawieniu funkcjonujących modeli kontroli zewnętrznej administracji publicznej należy określić cele, które mają realizować i które są determinowane przez sposób i kryteria orzekania przez sądy (powszechne i administracyjne). Cele te będą ujęte w sposób ogólny, jako efekt syntezy poszczególnych przypadków.

8 **Kontrola zewnętrzna przez pryzmat celów, które ma realizować, ma służyć:**

- 1) ustaleniu naruszenia prawa przedmiotowego,
- 2) ustaleniu naruszenia praw podmiotowych,
- 3) ustaleniu naruszenia zadań administracji publicznej.

Dopiero dokonanie ustaleń w tym zakresie, w zależności od mechanizmu orzekania przypisanego sądom, ma prowadzić **bezpośrednio albo pośrednio** do:

- 1) **ochrony prawa przedmiotowego,**
- 2) **ochrony praw podmiotowych,**
- 3) realizacji funkcji kompensacyjnej,
- 4) **zapewnienia właściwej realizacji zadań administracji publicznej.**

9 Zastrzeżenie, że realizacja celu następuje bezpośrednio lub pośrednio, uzależnione jest od mechanizmu orzekania stosowanego przez sąd. Kwestie te zostaną przedstawione niżej, w tym miejscu zaś pokrótce wskazane zostaną wartości, które mają podlegać ochronie w ramach kontroli zewnętrznej organów administracji. Ochrona prawa przedmiotowego jest stanem, w którym organy działają zgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, określającymi ich ustrój, zadania, kompetencje i sposób ich realizacji. Jest on realizowany za pomocą systemu gwarancji prewencyjnych albo represyjnych. Sądy sprawujące kontrolę zewnętrzną realizują funkcję represyjną. Z kolei efekt gwarancji prewencyjnej jest pochodną samego faktu funkcjonowania sądów. Ochrona praw podmiotowych jednostek i innych organów stanowi – w znacznym uproszczeniu – efekt respektowania przez organy administracji publicznej ich praw i obowiązków określonych przepisami prawa powszechnie obowiązującego. W innym ujęciu można mówić o powstrzymywaniu się przez organy przed nadmiernym ingerowaniem w prawa tych podmiotów lub przed nakładaniem na nie obowiązków w zakresie większym niż dozwolony prawem. Dotyczy to zarówno administracji rządowej, jak i samorządowej wobec jednostek oraz administracji rządowej wobec administracji samorządowej. Ten cel zawiera się w istocie w pierwszym, jednakże ze względu na jego znaczenie z punktu widzenia zapewnienia jedno-

stce odpowiednich gwarancji w relacjach z organami administracji zamieszczono go w przedmiotowej klasyfikacji. Realizacja tych założeń następuje w drodze stosowania przez sądy przede wszystkim kryterium legalności.

Funkcja kompensacyjna sprowadza się do ustalania odpowiedzialności odszkodowawczej administracji względem jednostek na podstawie uszczerbku wywołanego w ich mieniu.

Czwarty cel osiągnąć jest przez odwołanie się do innych kryteriów o charakterze prakseologicznym, takich jak: celowość, gospodarność czy rzetelność. Pierwotnie czyniono założenia, że każdy model sądownictwa ma realizować jedną określoną kategorię celów. Teraźniejszość pokazuje, że poszczególne modele realizują w poszczególnych kategoriach postępowań wszystkie z nich. Podstawowe znaczenie ma ochrona prawa przedmiotowego, jednakże inicjowanie tej ochrony jest motywowane ochroną praw podmiotowych jednostki (zob. art. 50 p.p.s.a.) i – z punktu widzenia oczekiwań społecznych – ten cel ma priorytetowe znaczenie.

Jak wcześniej wskazano, sposób realizacji tych celów stanowi pochodną sposobu orzekania przez sądy. Od początku kontroli sądowej administracji wyróżnia się modele: pośredni i bezpośredni. **W modelu pośrednim realizacja następuje w drodze orzeczenia sądu o charakterze kasatoryjnym (inaczej „weryfikacyjnym”)**, w którym obok pozbawienia mocy prawnej wygenerowanego przez organ administracji przedmiotu zaskarżenia zamieszcza się wytyczne w zakresie dalszego sposobu procedowania, w związku z potrzebą ponownego zakończenia jego działań. Dopiero podjęta przez niego aktywność ma realizować ww. cele. Ten model w stopniu najdalej idącym zrealizowano w systemie austriackim, przejętym następnie w Polsce w okresie dwudziestolecia międzywojennego¹. Oparto na nim również rozwiązania zawarte w regulacji ustanawiającej Naczelny Sąd Administracyjny i w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W modelu bezpośrednim sąd w orzeczeniu nie tylko usuwa z obrotu prawnego przedmiot zaskarżenia, ale także kształtuje relację między jednostką i organem administracji czy między organami. Sąd wyręcza więc organy i czyni zbędnym ponowne procedowanie przez nie. W tym wariantcie ten sposób orzekania określa się jako „**merytoryczny**” albo inaczej jako **model „pełnego orzekania”**². W krajowym porządku prawnym tę formułę orzekania przypisano sądom powszechnym (szerzej zob. rozdział II pkt 4). Nowelą kwietniową z 2017 r. wprowadzono zaś do Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi również kolejne rozwiązania nawiązujące do niego (art. 145a p.p.s.a.), jakkolwiek nadal dominuje orzekanie kasatoryjne, realizujące w sposób pośredni ww. cele. W tę formułę wkomponowuje się również realizację funkcji kompensacyjnej.

¹ Ustawa z 3.08.1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. z 1926 r. Nr 68, poz. 400); tak też w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z 27.10.1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (Dz.U. Nr 30, poz. 227).

² Za Z. Kmiecika [w:] *Polskie sądownictwo administracyjne*, red. Z. Kmiecika, Warszawa 2006, s. 2.

Każdy z tych modeli ma wady i zalety. Model bezpośredni ocenia się jako szybszy, lecz bardziej kosztowny ze względu na wymóg rozbudowania struktury sądów i liczniejszej obsady sędziowskiej. Model pośredni może być tańszy, lecz jedynie weryfikuje działania organów bez opcji wyręczania ich, przez co może powodować odsunięcie w czasie realizacji oczekiwanych celów i to w stopniu znacznym. Wydaje się, że uprawniona jest teza o charakterze generalizującym, iż obecnie w demokratycznych systemach prawnych wskazane systemy orzekania nie występują w czystych postaciach. Są to więc systemy mieszane z dominacją jednego z nich. To pośrednie rozwiązanie uelastycznia kontrolę zewnętrzną. Pozwala na dopasowanie jej do rozwiązań materialnoprawnych prawa publicznego, a równocześnie wywołuje pewne perturbacje związane ze sporami o właściwość między nimi. Poszczególne systemy stanowią więc wypadkową historycznych zasłóci oraz bieżących założeń stawianych kontroli zewnętrznej organów administracji publicznej. Priorytetem zaś w tworzeniu ustroju i zasad funkcjonowania tej kontroli powinna być ochrona wolności i praw jednostki w jej relacjach z władzą publiczną³. Tym samym podstawowym zadaniem przypisanym kontroli zewnętrznej wykonywanej przez sądy jest ochrona prawa przedmiotowego wraz z ochroną praw podmiotowych jednostek⁴, wykonywana według rozwiązań procesowych, które mają stanowić zbiór gwarancji ich realizacji z zachowaniem zasady równości stron procesu, tj. jednostki i organu administracji publicznej.

³ Por. J. Trzciński, *Sądownictwo administracyjne jako gwarant ochrony wolności i praw jednostki* [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*, red. A. Szmyt, Gdańsk 2008, s. 127–128.

⁴ Za T. Woś [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2017, s. 45–46.

SĄDOWA KONTROLA ADMINISTRACJI W POLSCE

1. Władza sądownicza a działalność organów administracji publicznej

 Wprowadzenie do problematyki sądowej kontroli działalności administracji publicznej należy rozpocząć od analizy art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym **ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej**. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały. Powołana zasada stanowi fundament budowy organów władzy publicznej i ich funkcjonowania w demokratycznym państwie prawa¹, determinuje bowiem zarówno zakres rozdzielonych funkcji i kompetencji przypisanych poszczególnym władzom, jak i reguluje relacje pomiędzy nimi, w tym możliwość kontrolowania jednej władzy przez drugą². W piśmiennictwie zwykło się podkreślać, że zasada ta sprowadza się do następujących założeń³:

- 1) wyodrębniona jest władza wykonawcza, ustawodawcza i sądownicza (aspekt funkcjonalny, przedmiotowy);
- 2) każda z władz ma przypisane do niej organy państwowe (aspekt podmiotowy);
- 3) występuje niepołączalność władz – „każda z nich winna być wykonywana przez inny organ państwowy, w związku z tym niedopuszczalne jest łączenie związanych z nimi stanowisk państwowych”⁴. Wskazany zakaz wiąże się z zasadą niepołączalności (*incompatibilitas*)⁵;

¹ Por. W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Warszawa 2009, s. 58.

² W tym duchu K. Małyś-Ptak, *Kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez sądy powszechne*, Warszawa 2019, s. 95 i n.

³ Tak. m.in. W. Skrzydło, *Ustrój...*, s. 58; R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 33.

⁴ W. Skrzydło, *Ustrój...*, s. 58.

⁵ R. Grzeszczak, *Władza...*, s. 33.

- 4) władze powinny wzajemnie na siebie oddziaływać – wzajemna kontrola i hamowanie (zasada *checks and balances*)⁶.

W zakresie nas interesującym wypada bliżej scharakteryzować pojęcie władzy wykonawczej i sądowniczej, a w ślad za tym spróbować wykazać, dlaczego sądowa kontrola działalności administracji publicznej bywa określana jako jeden z filarów demokratycznego państwa prawnego, w tym jako jeden z kluczowych elementów gwarancyjnych praw i wolności jednostki.

- 11 Na materialną treść pojęcia „władza wykonawcza” składają się trzy elementy (podfunkcje)⁷: 1) administrowanie, tj. stosowanie prawa względem jednostek za pomocą form przewidzianych prawem; 2) zarządzanie, tj. ustalanie kierunków stosowania ustaw oraz ustalanie ich celu czy skutków społecznych; 3) rządzić, tj. ustalanie polityki państwa, czyli kierunków jego rozwoju w sytuacjach niezdeterminowanych ustawami. Oznacza to, że proces administrowania, a zatem w ujęciu podmiotowym – administracja publiczna, stanowi jeden z elementów władzy wykonawczej.

- 12 **S** Artykuł 173 Konstytucji RP stanowi, że sądy są władzą odrębną i niezależną od innych władz⁸. Niezależność i odrębność władzy sądowniczej od innych władz, w tym przede wszystkim władzy wykonawczej, jest szczególnie ważna w odniesieniu do sądów, które sprawują kontrolę działalności administracji publicznej⁹, podmiot kontrolujący nie może być bowiem uzależniony od podmiotu kontrolowanego. Niezbędnym elementem odrębności pozostaje organizacyjne, funkcjonalne i personalne oddzielenie sądów, którego następstwem jest ich wyłączność w przyznanym im zakresie sprawowania władzy publicznej¹⁰. Z kolei zasada niezależności, rozumiana jako odseparowanie organów władzy sądowniczej od czynników politycznych, nabiera szczególnego znaczenia w sferze powoływania sędziów i decydowania o konstytucyjnych elementach ich statusu¹¹. Z powyższego wynika zatem, że kontrola sądowa działalności organów administracji publicznej stanowi jeden z elementów wzajemnej kontroli trójdziałnych władz państwowych. Sądowa kontrola działalności administracji publicznej w takim zakresie, w jakim zapewniona zostanie przez władzę sądowniczą jako władzę odrębną i niezależną od władzy kontrolowanej, będzie stanowić istotny gwarant dla poszanowania podstawowych praw i wolności jednostki

⁶ R. Grzeszczak, *Władza...*, s. 33.

⁷ Por. P. Sarnecki, *Współczesne rozumienie podziału władzy* [w:] *Nowa Konstytucja RP. Wartość, jednostka, instytucje*, red. K.B. Janowski, Toruń 1992, s. 26 i A. Bałaban, *Współczesne zagadnienia konstytucyjne*, Szczecin–Gorzów Wielkopolski 1999, s. 139–140.

⁸ B. Naleziński [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX 2021, art. 173.

⁹ Tak trafnie W. Sawczyn [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 10, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, Legalis 2016, rozdział II. Konstytucyjne podstawy sądownictwa administracyjnego, nb 8.

¹⁰ B. Naleziński [w:] *Konstytucja...*, art. 173.

¹¹ B. Naleziński [w:] *Konstytucja...*, art. 173.

w jej relacjach z administracją publiczną¹². Kontrola sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, stąd służy nie tylko ochronie prawa przedmiotowego, ale również w sposób nierozzerwalny łączy się z ochroną praw podmiotowych jednostek¹³.

2. Prawo do sądu a kontrola działalności organów administracji publicznej

- !** **Prawo do sądu stanowi fundament demokratycznego państwa prawnego.** 13
W ujęciu pozytywnym występuje ono w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP stanowiącym, iż „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Prawo do sądu ma zatem charakter powszechny, przysługuje bowiem wszystkim podmiotom występującym w obrocie prawnym¹⁴. Z kolei art. 77 ust. 2 Konstytucji RP przesądza, że „Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”, ujmując prawo do sądu od strony negatywnej, wyznaczając tym samym zakres jego dopuszczalnych ograniczeń¹⁵. Podkreślić jednak wypada, że powołany wyżej przepis obejmuje swoim zakresem jedynie prawa i wolności konstytucyjne, stąd wyłączenie drogi sądowej w sprawach związanych z naruszeniem wolności i praw zagwarantowanych konstytucyjnie może być ustanowione wyłącznie przepisami rangi konstytucyjnej¹⁶.
- §** Prawo do sądu wynika także z wiążących Polskę umów międzynarodowych, a to z art. 14 ust. 1 zd. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 19.12.1966 r.¹⁷ oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4.11.1950 r.¹⁸ 14
- §** Z art. 175 Konstytucji RP wynika nakaz, aby wymiar sprawiedliwości sprawowały wyłącznie sądy¹⁹. Władza sądownicza jest zatem gwarantem prawa do sądu, bowiem to sądom zostało powierzona sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, tj. działalności państwa polegającej na sądzeniu, czyli wiążącym rozstrzygnięciu

¹² Por. T. Woś [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2015, s. 19–22; M. Haczkowska, M. Masternak-Kubiak [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, LEX 2014, art. 184, nt 1.

¹³ Tak trafnie W. Sawczyn [w:] *System...*, rozdział II. Konstytucyjne podstawy sądownictwa administracyjnego, nb 17.

¹⁴ T. Woś [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Postępowanie...* (2015), s. 29.

¹⁵ W. Sawczyn [w:] *System...*, rozdział II. Konstytucyjne podstawy sądownictwa administracyjnego, nb 8.

¹⁶ M. Kowalski, *Prawo do sądu administracyjnego. Standard międzynarodowy i konstytucyjny oraz jego realizacja*, Warszawa 2019, s. 240.

¹⁷ Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167, załącznik.

¹⁸ Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.

¹⁹ M. Masternak-Kubiak [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, LEX 2014, art. 174, nt 1.

sporów o prawo, w których przynajmniej jedną ze stron jest jednostka²⁰. Podkreśla się przy tym, że wspólnym elementem towarzyszącym formułowaniu definicji „wymiaru sprawiedliwości” jest ścisły związek, w jakim pojęcie to pozostaje z konstytucyjnym prawem do sądu (art. 45 Konstytucji RP), gwarantującym każdemu prawo do sprawiedliwego sądowego rozstrzygnięcia „sprawy”²¹. Z kolei pojęcie „sprawa” oznacza wszelkie sytuacje, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu w relacji z innymi równorzędnymi podmiotami lub w relacji z władzą publiczną, a jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku²², w myśl zasady *nemo iudex in causa sua*. Zadaniem władzy sądowniczej jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, czyli co do zasady stanowcze rozstrzygnięcie sporów prawnych powstałych na tle stosunków prawnych (ich istnienia lub treści) poprzez zastosowanie środków przymusu państwowego, a w konsekwencji usuwanie stanu niepewności w obrocie prawnym.

- 15  Artykuł 175 Konstytucji RP określa rodzaje sądów, jakie są powołane do sprawowania wymiaru sprawiedliwości w Polsce, przesądzając, że są to: Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. Sądy powszechne w myśl art. 177 Konstytucji RP sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów. Przepis ten ustanawia zatem domniemanie właściwości sądów powszechnych, stąd uznać można, że to na sądach powszechnych spoczywa zasadniczy ciężar sprawowania wymiaru sprawiedliwości²³.
- 16  Artykuł 184 Konstytucji RP stanowi z kolei, że **NSA oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie²⁴, kontrolę działalności administracji publicznej**. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Generalne określenie zadania przypisanego sądom administracyjnym służyć ma rozgraniczeniu właściwości tej kategorii sądów, zwłaszcza względem sądów powszechnych, bowiem domniemanie ich właściwości nie rozciąga się na sprawy mieszczące się w pojęciu kontroli działalności

²⁰ M. Masternak-Kubiak [w:] *Konstytucja...*, art. 174, nt 1 oraz powołane tam orzecznictwo i piśmiennictwo; B. Naleziński [w:] *Konstytucja...*, art. 175, nt 1; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2012, s. 340.

²¹ B. Naleziński [w:] *Konstytucja...*, art. 175, nt 3.

²² M. Masternak-Kubiak [w:] *Konstytucja...*, art. 174, nt 1 oraz powołany tam wyrok TK z 10.05.2000 r., K 21/99, OTK 2000/4, poz. 109, oraz wyrok TK z 24.10.2007 r., SK 7/06, OTK-A 2007/9, poz. 108.

²³ M. Masternak-Kubiak [w:] *Konstytucja...*, art. 177, nt 1.

²⁴ Artykuł 1 § 1 p.u.s.a. precyzuje, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej.

administracji publicznej²⁵. Z tej też przyczyny brzmienie art. 184 Konstytucji RP bywa nawet podstawą formułowania wniosku, że ustawodawca ustanowił *sui generis* domniemanie kompetencji z zakresu kontroli administracji publicznej na rzecz NSA i sądów administracyjnych²⁶. Co jednak istotne, w świetle konstytucyjnych regulacji zawartych w art. 184 i 177, to ustawodawca w ramach przyznanej mu swobody regulacyjnej ostatecznie decyduje o wyborze drogi ochrony prawnej, konstytuując w tym obszarze kognicję bądź sądu powszechnego, bądź administracyjnego. Oznacza to, że sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w sprawach z zakresu działalności administracji publicznej nie zostało przypisane li tylko sądom administracyjnym, bowiem pewien zakres tych działań poddany jest również jurysdykcji sądów powszechnych. O ile pierwsze stanowi niewątpliwie zasadę, o tyle drugie ujmować należy w charakterze wyjątku. Zwykło się zatem klasyfikować polski system sądowej kontroli działalności organów administracji publicznej jako mieszany, a zatem taki, w którym wykonują ją zarówno sądy powszechne, jak i sądy administracyjne²⁷.

3. Sądowa kontrola administracji publicznej sprawowana przez sądy administracyjne

W mieszanym modelu sądowej kontroli administracji, z jakim mamy do czynienia w polskim porządku prawnym, **zasadnicze znaczenie ma kontrola sprawowana przez sądy administracyjne** (NSA i wojewódzkie sądy administracyjne). Sądy administracyjne realizują konstytucyjne prawo do sądu w zakresie kontroli legalności działania organów administracji publicznej, stanowiąc tym samym zinstytucjonalizowaną gwarancję przestrzegania zasady praworządności²⁸. 17

Sądy administracyjne zostały powołane w celu wykonywania kontroli działalności administracji publicznej, zatem powyższa działalność stanowi ich podstawowe – acz nie jedyne – zadanie. Przedmiotem kontroli są działania lub zaniechania organów administracji publicznej. Ustawodawca nie przekazał jednak całości działań administracji publicznej pod jurysdykcję sądów administracyjnych, a jedynie obszary wprost wskazane w art. 3 § 2–3 p.p.s.a., z uwzględnieniem wyłączeń, o których mowa m.in. w art. 5 p.p.s.a. 18

²⁵ B. Naleziński [w:] *Konstytucja...*, art. 184, nt 2.

²⁶ T. Woś [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Postępowanie...* (2015), s. 38; tak też M. Kowalski, *Prawo...*, s. 237.

²⁷ Mieszany model sądowej kontroli administracji funkcjonował w Polsce już w okresie międzywojennym. Także z chwilą reaktywowania sądownictwa administracyjnego (1.09.1980 r.) przyjęto ten model sądowej kontroli, przy czym w okresie od 1.09.1980 r. do 31.12.2003 r. była ona wykonywana przez Naczelny Sąd Administracyjny oraz sądy powszechne.

²⁸ M. Kowalski, *Prawo...*, s. 241.

- 19 **Kryterium kontroli wykonywanej przez sądy administracyjne stanowi zgodność z prawem.** Z kolei sama kontrola wykonywana jest w ramach sformalizowanego postępowania, określanego mianem postępowania sądowoadministracyjnego. Postępowanie to jest prowadzone w oparciu o podstawowe zasady postępowania sądowego, a więc w szczególności zasadę kontrydiktoryjności oraz równości stron – skarżącego i organu administracji publicznej, którego działanie lub zaniechanie jest przedmiotem zaskarżenia²⁹.
- 20  **Zasadniczym celem postępowania sądowoadministracyjnego jest rozstrzygnięcie kwestii zgodności z prawem zaskarżonego aktu lub czynności (zaniechania) organu administracji publicznej.** W razie stwierdzenia niezgodności z prawem kontrolowanego aktu lub czynności w stopniu prawnie relewantnym, sąd administracyjny orzeka o ich uchyleniu lub stwierdzeniu nieważności (ewentualnie o stwierdzeniu niezgodności z prawem). Kryterium kontroli sprawowanej przez sąd administracyjny stanowi zgodność działania (zaniechania) organu administracji z prawem (materiałnym, procesowym lub ustrojowym). Sąd administracyjny nie może uwzględniać innych, pozaprawnych kryteriów kontroli, w szczególności takich jak celowość, gospodarność czy też rzetelność działania organów administracji publicznej.
- 21 Zgodnie z zasadą trójpodziału władz kontrola sądowa nie może doprowadzić do zastępowania administracji publicznej w wykonywaniu przez nią ustawowo określonych kompetencji, a tym samym wkraczać w sferę władzy wykonawczej³⁰. Sąd administracyjny jest zatem wyposażony – co do zasady – wyłącznie w uprawnienia kasatoryjne, co pozwala mu na wyeliminowanie z obrotu prawnego zaskarżonego aktu lub czynności, lecz nie pozwala na ich zastąpienie nowym aktem, pozbawionym wad. Sąd administracyjny – co do zasady – nie może zastępować organu administracji publicznej i wydawać końcowego rozstrzygnięcia w sprawie administracyjnej. Kontrola wykonywana przez sąd administracyjny nie powinna bowiem prowadzić do zastępowania działania kontrolowanego podmiotu³¹. Rozstrzygnięcie sądu administracyjnego można zatem sprowadzić do zwrotu stosunkowego „zaskarżony akt (czynność, zaniechanie) jest zgodny (nie jest zgodny) z prawem”. Konsekwencją orzeczenia sądu administracyjnego jest utrzymanie zaskarżonego aktu w mocy (jeśli sąd stwierdzi, że jest on zgodny z prawem) lub jego wyeliminowanie z obrotu prawnego (jeśli sąd stwierdzi, że jest on sprzeczny z prawem w sposób uzasadniający jego uchylenie lub stwierdzenie nieważności). Wyeliminowanie aktu przez sąd z obrotu praw-

²⁹ Na temat stron postępowania sądowoadministracyjnego por. rozważania w rozdziale IX pkt 1.

³⁰ Tak m.in. R. Hauser, A. Skoczylas [w:] K. Celińska-Grzegorzczak, R. Hauser, W. Sawczyn, A. Skoczylas, *Postępowanie administracyjne, sądowoadministracyjne i egzekucyjne*, Warszawa 2013, s. 140; M. Haczkowska, M. Masternak-Kubiak [w:] *Konstytucja...*, art. 184, nt 1.

³¹ W wyniku noweli kwietniowej do p.p.s.a. z 2015 r. sądy administracyjne zostały wyposażone – w wyjątkowych wypadkach – w kompetencje do orzekania reformacyjnego (por. w szczególności art. 145a p.p.s.a.). Zasadą pozostało jednak nadal orzekanie kasatoryjne przez sądy administracyjne.

nego skutkuje powrotem sprawy administracyjnej do postępowania przed organem administracji publicznej. Organ ten, ponownie rozpoznając sprawę, jest co do zasady związany oceną prawną wyrażoną w uzasadnieniu orzeczenia sądu administracyjnego i wskazaniami sądu co do dalszego postępowania.

Proces „wędrowania” sprawy administracyjnej w ramach postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego może odbywać się wielokrotnie, co stanowi niewątpliwie jedno z istotnych zagrożeń związanych z kasacyjnym modelem orzekania przez sądy administracyjne³². Należy jednak pamiętać, że zgodnie z postanowieniami art. 184 Konstytucji RP Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Działalność sądu administracyjnego ma inny cel niż działalność organów administracji publicznej. Celem postępowania administracyjnego jest konkretyzacja w drodze decyzji administracyjnej uprawnień lub obowiązków stron stosunku administracyjnoprawnego w oparciu o obowiązujące normy prawa materialnego, w ustalonym stanie faktycznym sprawy. Sąd administracyjny sprawuje natomiast kontrolę dokonanej przez organ administracji publicznej konkretyzacji. Celem postępowania sądownoadministracyjnego jest zatem ustalenie, czy proces konkretyzacji uprawnień lub obowiązków adresata decyzji administracyjnej został przez organ administracji publicznej przeprowadzony prawidłowo. Powyższe odmienne cele pozwalają na rozróżnienie sprawy administracyjnej, będącej przedmiotem postępowania administracyjnego, i sprawy sądownoadministracyjnej, stanowiącej przedmiot postępowania sądownoadministracyjnego. Między sprawą administracyjną a sprawą sądownoadministracyjną istnieje jednak ścisły związek, gdyż istotę postępowania sądownoadministracyjnego stanowi badanie prawidłowości dokonanej w postępowaniu administracyjnym konkretyzacji stosunku administracyjnoprawnego. Ramy i przedmiot postępowania sądownoadministracyjnego są zatem wyznaczone przez stosunek administracyjnoprawny³³. Istnieje zatem zależność między postępowaniem administracyjnym a sądownoadministracyjnym polegająca na tym, że co do zasady postępowanie sądownoadministracyjne może toczyć się dopiero po zakończeniu postępowania administracyjnego, tj. po ukształtowaniu w ramach tego postępowania przez organ administracji publicznej uprawnień lub obowiązków strony postępowania administracyjnego. Przedmiotem postępowania sądownoadministracyjnego, po jego uruchomieniu przez legitymowany podmiot, staje się przedmiot konkretyzacji dokonanej w ramach postępowania administracyjnego.

22

³² Wśród europejskich modeli jurysdykcji sądownictwa administracyjnego wyróżnia się model „pełnego orzekania” oraz model orzekania weryfikacyjnego, co do zasady kasacyjnego. Słabość modelu kasacyjnego wynika z jego niedostatecznej efektywności; por. A. Krawczyk [w:] *Polskie sądownictwo administracyjne – zarys systemu*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017, s. 70–73.

³³ Por. T. Woś [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2017, s. 43.

4. Sądowa kontrola administracji publicznej sprawowana przez sądy powszechne

- 23 Jak już wskazywano w niniejszym rozdziale, w świetle konstytucyjnych regulacji zawartych w art. 184 i 177, to **ustawodawca w ramach przyznanej mu swobody regulacyjnej ostatecznie decyduje o wyborze drogi ochrony prawnej**, konstytuując w tym obszarze kognicję bądź sądu powszechnego, bądź sądu administracyjnego, przy czym dokonany wybór nie może prowadzić do zawężenia konstytucyjnej istoty funkcjonowania sądownictwa administracyjnego, tj. „kontroli działalności administracji publicznej”³⁴. Należy zgodzić się z poglądem, że to właśnie na tym tle odróżnia się kontrolę działalności administracji publicznej sprawowaną przez sądy administracyjne od przekazywania do właściwości sądów powszechnych określonych spraw do końcowego ich załatwienia, które to sprawy w pierwszej fazie postępowania są załatwiane przez organy administracji publicznej np. w formie decyzji administracyjnej³⁵.
- 24 W kwestii, czy w sprawach wynikających z działalności administracji publicznej właściwy jest sąd administracyjny czy sąd powszechny, decydujące znaczenie ma to, czy postępowanie sądowe ma polegać wyłącznie na kontroli działalności organu administracji publicznej, czy też na rozpoznaniu sprawy przekazanej sądowi do końcowego załatwienia³⁶. O ile bowiem kontrola działalności administracji publicznej stanowi istotę sprawowanego wymiaru sprawiedliwości przez sądy administracyjne, o tyle w odniesieniu do sądów powszechnych, którym na mocy wyraźnego zastrzeżenia ustawodawcy przekazano sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w odniesieniu do punktowych obszarów z zakresu administracji publicznej, działalność kontrolna ma charakter uboczny. W odniesieniu do wskazanego obszaru mamy zatem do czynienia z powierzeniem sądowi powszechnemu dalszego załatwienia sprawy, a nie wyłącznie ze sprawowaniem funkcji kontrolnej³⁷. Sądy powszechne orzekają bowiem merytorycznie, tj. w sposób wiążący konkretyzują prawa i obowiązki jednostek, podczas gdy orzeczenia sądów administracyjnych co do zasady cechuje zdecydowanie ograniczony – bo co do zasady kasatoryjny – charakter. Z tych też przyczyn sformułowanie, że sądy powszechne sprawują kontrolę nad administracją publiczną, bywa w piśmiennictwie odrzucane³⁸. Trafnie jednak spostrzeżono, że stosowana terminologia ma w zasadzie charakter li tylko przyjętej konwencji językowej³⁹. Kontrola nie jest

³⁴ Tak trafnie M. Haczkowska, M. Masternak-Kubiak [w:] *Konstytucja...*, art. 184, nt 1; W. Sawczyn [w:] *System...*, rozdział II. Konstytucyjne podstawy sądownictwa administracyjnego, nb 15; zob. również K. Małysa-Ptak, *Kontrola...*, s. 268.

³⁵ M. Haczkowska, M. Masternak-Kubiak [w:] *Konstytucja...*, art. 184, nt 1.

³⁶ M. Haczkowska, M. Masternak-Kubiak [w:] *Konstytucja...*, art. 184, nt 1.

³⁷ Tak trafnie W. Sawczyn [w:] *System...*, rozdział II. Konstytucyjne podstawy sądownictwa administracyjnego, nb 15; zob. również K. Małysa-Ptak, *Kontrola...*, s. 268 i n.

³⁸ Zob. m.in. W. Sawczyn [w:] *System...*, rozdział II. Konstytucyjne podstawy sądownictwa administracyjnego, nt 15.

³⁹ Tak trafnie K. Małysa-Ptak, *Kontrola...*, s. 261–265.

wprawdzie istotą postępowania przed sądami powszechnymi, ani tym bardziej ich celem, a co za tym idzie, nie znajduje odzwierciedlenia wprost w wyroku sądowym w postaci sformułowanego w nim zwrotu stosunkowego (jak ma to miejsce w przypadku postępowania sądowoadministracyjnego), jednakże sądy powszechne – orzekając co do istoty sprawy i rozstrzygając o prawach i obowiązkach stron – muszą ustosunkować się do sposobu załatwienia sprawy przez organ⁴⁰.

➡ Jak wskazuje M. Romańska, dla sądu powszechnego kontrola określonego działania jest po prostu jedną z przesłanek podejmowanego rozstrzygnięcia⁴¹, lecz nie przesłanką wyłączną. Z zastrzeżeniem zatem, że kontrola ta ma charakter uboczny, a nie zasadniczy – przyjąć można, że i sądy powszechne sprawują sądową kontrolę nad działalnością organów administracji publicznej.

! **Kontrola administracji publicznej wykonywana przez sądy powszechne** 25
przybiera przy tym formę **kontroli bezpośredniej** lub **kontroli pośredniej**.

Z **kontrolą bezpośrednią** mamy do czynienia wówczas, gdy sąd powszechny na mocy szczególnego przepisu jest upoważniony do rozpoznania środka zaskarżenia decyzji administracyjnej. Sąd powszechny, rozpoznając ten środek zaskarżenia, może wyeliminować zaskarżoną decyzję i wydać nowe rozstrzygnięcie w sprawie administracyjnej, która była przedmiotem rozstrzygnięcia zaskarżonej decyzji. Kontrola bezpośrednia następuje w sprawach o charakterze administracyjnym, w szczególności w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, w których jest wykonywana przez sądy pracy i ubezpieczeń społecznych, będące wydziałami sądów powszechnych. 26

Z **kontrolą pośrednią** mamy do czynienia wówczas, gdy sąd powszechny z mocy wyraźnego przepisu ustawy orzeka w sposób wiążący o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnoprawnym, w odniesieniu do których została wcześniej wydana decyzja administracyjna. Wydanie decyzji administracyjnej stanowi w takim wypadku przesłankę dopuszczalności drogi sądowej w postępowaniu przed sądem powszechnym. Niespełnienie powyższej przesłanki dopuszczalności drogi sądowej prowadzi do odrzucenia pozwu (wniosku) przez sąd powszechny⁴². 27

⁴⁰ Tak trafnie K. Małyś-Ptak, *Kontrola...*, s. 261–265.

⁴¹ M. Romańska, *Realizacja prawa do sądu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (wybrane zagadnienia)* [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003, s. 543.

⁴² Tego rodzaju kontrola istnieje m.in. w postępowaniu rozgraniczeniowym. Sprawy rozgraniczenia nieruchomości są w pierwszej kolejności załatwiane w postępowaniu administracyjnym. Jeżeli jednak w tym postępowaniu nie została zawarta ugoda lub została wydana decyzja o umorzeniu postępowania, sprawa jest przekazywana z urzędu do rozpoznania sądowi powszechnemu. Również strona niezadowolona ze sposobu ustalenia granic może żądać przekazania sprawy do rozpoznania temu sądowi.

Część druga

**SĄDOWA KONTROLA DZIAŁALNOŚCI
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ SPRAWOWANA
PRZEZ SĄDY ADMINISTRACYJNE**

SĄDY ADMINISTRACYJNE

1. Organizacja sądów administracyjnych

§ Zasady ustrojowe i organizacja sądów administracyjnych są określone w Prawie o ustroju sądów administracyjnych oraz w aktach wykonawczych do tej ustawy. W ograniczonym zakresie powyższe kwestie zostały uregulowane w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W myśl art. 29 § 1 p.u.s.a.: „W sprawach nieuregulowanych w tej ustawie do wojewódzkich sądów administracyjnych oraz sędziów, asesorów sądowych, starszych referendarzy sądowych, referendarzy sądowych, starszych asystentów sędziów, asystentów sędziów stosuje się odpowiednio przepisy o ustroju sądów powszechnych, z tym że:

- 1) przepisów dotyczących systemu teleinformatycznego obsługującego postępowanie w sprawie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu powszechnego albo asesora sądowego nie stosuje się;
- 2) do wynagrodzeń sędziów stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące wynagrodzeń sędziów sądu apelacyjnego;
- 3) wynagrodzenie zasadnicze asesora sądowego odpowiada wynagrodzeniu zasadniczemu sędziego sądu okręgowego według stawki czwartej, powiększonemu o należną składkę z tytułu ubezpieczenia społecznego;
- 4) do postępowania w przedmiocie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku asesora sądowego stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu w przedmiocie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego sądu powszechnego;
- 5) do zgłaszania kandydatur na wolne stanowisko sędziego przewidziane do objęcia w wojewódzkim sądzie administracyjnym stosuje się odpowiednio art. 31 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2019 r. poz. 825 oraz z 2020 r. poz. 190), z tym że o wolnych stanowiskach sędziowskich obwieszcza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej »Monitor Polski« Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego”.

- 29  W myśl art. 49 § 1 p.u.s.a. – w zakresie nieuregulowanym w powyższej ustawie – „do Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz do sędziów, urzędników i pracowników tego Sądu, stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące Sądu Najwyższego, a w zakresie w nich nieuregulowanym – przepisy ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Określone w tych przepisach uprawnienia Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego przysługują Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego”. Zgodnie z art. 49 § 2 p.u.s.a.: „Do zgłaszania kandydatur na wolne stanowisko sędziego przewidziane do objęcia w Naczelnym Sądzie Administracyjnym stosuje się odpowiednio art. 31 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym”.
- 30  Zgodnie z art. 2 p.u.s.a. **sądami administracyjnymi są NSA oraz wojewódzkie sądy administracyjne**. W powyższej strukturze organizacyjnej sądami pierwszej instancji są – co do zasady – wojewódzkie sądy administracyjne, a sądem drugiej instancji – NSA.
- 31  Zgodnie z art. 13 § 1 p.p.s.a. wojewódzkie sądy administracyjne rozpoznają wszystkie sprawy sądownoadministracyjne z wyjątkiem spraw, dla których zastrzeżona jest właściwość NSA. Do rozpoznania sprawy właściwy jest wojewódzki sąd administracyjny, na którego obszarze właściwości ma siedzibę organ administracji publicznej, którego działalność została zaskarżona (art. 13 § 2 p.p.s.a.¹). Wojewódzki sąd administracyjny, na którego obszarze właściwości ma siedzibę urząd obsługujący ministra właściwego do spraw zagranicznych, jest właściwy do rozpoznania skargi na działalność konsula (art. 13 § 2a p.p.s.a.). Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, w drodze rozporządzenia, może przekazać wojewódzkiemu sądowi administracyjnemu rozpoznawanie spraw określonego rodzaju należących do właściwości innego wojewódzkiego sądu administracyjnego, jeżeli wymagają tego względy celowości (art. 13 § 3 p.p.s.a.).
- 32  W art. 14 p.p.s.a. przyjęto **zasadę *perpetuatio fori***, czyli **ciągłości działania sądów administracyjnych**, zgodnie z którą sąd właściwy w chwili wniesienia skargi pozostaje nim aż do ukończenia postępowania, choćby podstawy właściwości zmieniły się w toku sprawy, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Zasada *perpetuatio fori* obowiązuje wyłącznie w odniesieniu do wojewódzkich sądów administracyjnych, co oznacza, że zmiana podstaw wyznaczenia właściwości NSA jako sądu pierwszej instancji w sprawie, choćby nastąpiła już po wniesieniu skargi czy innego pisma wszczynającego postępowanie, spowoduje konieczność przekazania sprawy przez NSA temu sądowi administracyjnemu, który stał się sądem właściwym.

¹ Siedziby i obszar właściwości wojewódzkich sądów administracyjnych określa rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 25.04.2003 r. w sprawie utworzenia wojewódzkich sądów administracyjnych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz.U. Nr 72, poz. 652 ze zm.).

Zgodnie z art. 14a p.p.s.a., jeżeli wojewódzki sąd administracyjny nie może z powodu przeszkody rozpoznać sprawy lub podjąć innej czynności, NSA wyznaczy na posiedzeniu niejawnym, w składzie trzech sędziów, inny wojewódzki sąd administracyjny. Zastosowanie powyższej regulacji prawnej może mieć miejsce wówczas, gdy po stronie właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego wystąpią przeszkody do rozpoznania sprawy – zarówno o charakterze faktycznym, jak i prawnym. Przeszkoda o charakterze faktycznym zachodzi wówczas, gdy niemożliwość rozpoznania sprawy przez właściwy wojewódzki sąd administracyjny wynika z okoliczności zewnętrznych, przyrodniczych lub fizycznych, które uniemożliwiają normalną pracę sądu. Przeszkody do rozpoznania sprawy przez właściwy sąd o charakterze prawnym są skutkiem działania przepisów o wyłączeniu sędziego od rozpoznania sprawy. Jeśli przesłanki wyłączenia z mocy ustawy (art. 18 p.p.s.a.) lub postanowienia o wyłączeniu (art. 19 p.p.s.a.) dotyczą takiej liczby sędziów właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego, że nie jest możliwe utworzenie przewidzianego ustawą składu sądu do rozpoznania sprawy, istnieje potrzeba wyznaczenia innego wojewódzkiego sądu administracyjnego do jej rozpoznania. Wyznaczenie innego wojewódzkiego sądu administracyjnego do rozpoznania sprawy nie może być natomiast uzasadnione względami celowościowymi.



Zgodnie z art. 15 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny:

33

- 1) rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, stosownie do przepisów ustawy;
- 2) podejmuje uchwały mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych;
- 3) podejmuje uchwały zawierające rozstrzygnięcie zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej;
- 4) rozstrzyga spory o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi, o ile odrębna ustawa nie stanowi inaczej, oraz spory kompetencyjne między organami tych jednostek a organami administracji rządowej;
- 5) rozpoznaje inne sprawy należące do właściwości NSA na mocy odrębnych ustaw.

Naczelny Sąd Administracyjny sprawuje nadzór nad działalnością wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie orzekania w trybie określonym ustawami, a w szczególności rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń tych sądów i podejmuje uchwały wyjaśniające zagadnienia prawne oraz rozpoznaje inne sprawy należące do właściwości NSA na mocy innych ustaw. Naczelny Sąd Administracyjny jest sądem drugiej, a zarazem ostatniej instancji. Od jego orzeczeń nie przysługują środki odwoławcze.

34

- 35  **Naczelny Sąd Administracyjny ma siedzibę w Warszawie. W jego skład wchodzi Prezes NSA, wiceprezesi oraz sędziowie.** Na czele NSA stoi Prezes NSA, który kieruje jego pracami i reprezentuje na zewnątrz.
- 36 Naczelny Sąd Administracyjny dzieli się na trzy **izby: Finansową, Gospodarczą i Ogólnoadministracyjną**. Izba Finansowa sprawuje nadzór nad orzecznictwem wojewódzkich sądów administracyjnych w sprawach zobowiązań podatkowych i innych świadczeń pieniężnych, do których mają zastosowanie przepisy podatkowe oraz o egzekucji świadczeń pieniężnych. Izba Gospodarcza sprawuje nadzór nad orzecznictwem wojewódzkich sądów administracyjnych w sprawach działalności gospodarczej, ochrony własności przemysłowej, budżetu, dewizowych, papierów wartościowych, bankowości, ubezpieczeniowych, cel, cen, stawek taryfowych oraz opłat, z wyjątkiem opłat w sprawach z zakresu budownictwa i nadzoru budowlanego, zagospodarowania przestrzennego, gospodarki wodnej, ochrony środowiska, rolnictwa, leśnictwa, zatrudnienia, ustroju samorządu terytorialnego, gospodarki nieruchomości, prywatyzacji mienia, powszechnego obowiązku wojskowego, spraw wewnętrznych, a także cen, opłat i stawek taryfowych, jeżeli są związane ze sprawami należącymi do właściwości Izby Ogólnoadministracyjnej. Izba Ogólnoadministracyjna sprawuje nadzór nad orzecznictwem wojewódzkich sądów administracyjnych w sprawach nienależących do właściwości Izby Finansowej lub Gospodarczej, a w szczególności w sprawach z zakresu budownictwa i nadzoru budowlanego, zagospodarowania przestrzennego, gospodarki wodnej, ochrony środowiska, rolnictwa, leśnictwa, zatrudnienia, ustroju samorządu terytorialnego, gospodarki nieruchomości, prywatyzacji mienia, powszechnego obowiązku wojskowego, spraw wewnętrznych, a także cen, opłat i stawek taryfowych, jeżeli są związane ze sprawami należącymi do właściwości tej Izby. Pracami każdej z izb kieruje wiceprezes wyznaczony do pełnienia tej funkcji przez Prezesa NSA.
- 37 W NSA funkcjonuje także Biuro Orzecznictwa i Kancelaria Prezesa. Do zakresu działania Kancelarii Prezesa NSA należy wykonywanie zadań związanych z pełnieniem przez Prezesa NSA czynności w zakresie tworzenia warunków do sprawnego funkcjonowania sądów administracyjnych, w szczególności w sprawach finansowych, kadrowych i administracyjno-gospodarczych. Kancelarią Prezesa NSA kieruje Szef Kancelarii Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Do zakresu działania Biura Orzecznictwa należy wykonywanie zadań związanych z pełnieniem przez Prezesa NSA czynności w zakresie sprawności postępowania sądowego oraz orzecznictwa sądów administracyjnych. Biurem Orzecznictwa kieruje dyrektor, którym jest wiceprezes lub sędzia.
- 38 **Organami NSA są:** Prezes NSA, Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA i Kolegium NSA.
- 39 **Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA** tworzą sędziowie tego sądu. Przewodniczącym Zgromadzenia Ogólnego jest Prezes NSA. Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA rozpa-

truje informację Prezesa NSA o rocznej działalności NSA, wybiera kandydatów na stanowisko Prezesa NSA, wyraża zgodę w sprawie powołania i odwołania wiceprezesów NSA, ustala skład liczbowy Kolegium NSA oraz wybiera jego członków i dokonuje zmian w jego składzie, a także rozpatruje i opiniuje inne sprawy przedłożone przez Prezesa NSA lub zgłoszone przez członków Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA. Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA zwołuje Prezes NSA co najmniej raz w roku. Uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA zapadają bezwzględną większością głosów przy wymaganej obecności co najmniej połowy liczby jego członków.

Kolegium NSA ustala podział czynności w NSA i określa szczegółowe zasady przydziału spraw poszczególnym sędziom, wyraża zgodę w sprawie tworzenia i znoszenia wydziałów oraz powołania i odwołania przewodniczących wydziałów, Szefa Kancelarii Prezesa NSA i dyrektora Biura Orzecznictwa, rozpatruje sprawy przedstawiane Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów NSA, rozpatruje i opiniuje inne sprawy przedłożone przez Prezesa NSA lub z własnej inicjatywy. Przewodniczącym Kolegium NSA jest Prezes NSA. 40

Wojewódzkie sądy administracyjne są tworzone dla jednego lub większej liczby województw. Obecnie w każdym województwie ma swoją siedzibę jeden wojewódzki sąd administracyjny, z reguły, choć nie zawsze, w stolicy województwa². W skład wojewódzkiego sądu administracyjnego wchodzi: prezes sądu, wiceprezes sądu lub wiceprezesi sądu, sędziowie i asesorzy sądowi. 41

Wojewódzki sąd administracyjny dzieli się na **wydziały**, które tworzy i znosi Prezes NSA.

Organami wojewódzkiego sądu administracyjnego są: prezes sądu, zgromadzenie ogólne sędziów WSA i kolegium WSA. 42

Prezes wojewódzkiego sądu administracyjnego kieruje sądem i reprezentuje go na zewnątrz, pełni czynności administracji sądowej i inne czynności przewidziane w Prawie o ustroju sądów administracyjnych. 43

Zgromadzenie ogólne sędziów WSA składa się z sędziów wojewódzkiego sądu administracyjnego. Mogą w nim uczestniczyć również asesorzy sądowi, lecz bez prawa udziału w głosowaniu. Zgromadzenie ogólne rozpatruje informację prezesa wojewódzkiego sądu administracyjnego o rocznej działalności sądu, wyraża opinię w sprawie powołania lub odwołania prezesa wojewódzkiego sądu administracyjnego oraz opinię w sprawie powołania lub odwołania wiceprezesa wojewódzkiego sądu administracyjnego, ustala skład liczbowy kolegium sądu oraz wybiera jego członków 44

² Np. w województwie śląskim siedziba WSA mieści się w Gliwicach, a w województwie mazowieckim WSA, oprócz głównej siedziby w Warszawie, ma również VIII Wydział Zamiejscowy w Radomiu.

i dokonuje zmian w jego składzie, a także rozpatruje i opiniuje inne sprawy przedłożone przez prezesa wojewódzkiego sądu administracyjnego lub zgłoszone przez członków zgromadzenia ogólnego.

Kolegium WSA ustala podział czynności w sądzie i określa szczegółowe zasady przydziału spraw poszczególnym sędziom i asesorum sądowym oraz referendarzom sądowym i starszym referendarzom sądowym, rozpatruje sprawy przedstawiane zgromadzeniu ogólnemu, a także rozpatruje inne sprawy przedstawione przez prezesa sądu lub z własnej inicjatywy.

2. Sędziowie sądów administracyjnych

- 45 **§** Zgodnie z art. 5 p.u.s.a. **sędzią sądu administracyjnego jest osoba powołana na to stanowisko przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej**, która złożyła ślubowanie wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej³. W ramach działalności sądu administracyjnego lub jego organów niedopuszczalne jest kwestionowanie umocowania sądów i trybunałów, konstytucyjnych organów państwowych oraz organów kontroli i ochrony prawa. Niedopuszczalne jest ustalanie lub ocena przez sąd administracyjny lub inny organ władzy zgodności z prawem powołania sędziego lub wynikającego z tego powołania uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości.
- 46 Ustawą z 9.06.2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw⁴ został wprowadzony szczególny tryb badania niezawisłości i bezstronności sędziego. Zgodnie z art. 5a p.u.s.a. dopuszczalne jest badanie spełnienia przez sędziego sądu administracyjnego lub sędziego delegowanego do pełnienia obowiązków sędziego w sądzie administracyjnym wymogów niezawisłości i bezstronności z uwzględnieniem okoliczności towarzyszących jego powołaniu i jego postępowania po powołaniu, na wniosek skarżącego oraz uczestnika na prawach strony, jeżeli w okolicznościach danej sprawy może to doprowadzić do naruszenia standardu niezawisłości lub bezstronności, mającego wpływ na wynik sprawy z uwzględnieniem okoliczności dotyczących uprawnionego oraz charakteru sprawy. Stosowny wniosek powinien zostać złożony w terminie tygodnia od dnia zawiadomienia uprawnionego do złożenia wniosku o składzie rozpoznającym sprawę. Po upływie powyższego terminu prawo do wniesienia wniosku wygasa. Sąd ma obowiązek przy doręczeniu pierwszego pisma w sprawie zawiadomienia uprawnionego do złożenia wniosku o składzie rozpoznającym sprawę, a przy każdym kolejnym – jeżeli skład

³ Asesorów sądowych do pełnienia urzędu na stanowisku asesora sądowego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Asesorzy sądowi są powoływani na pięć lat, z wyznaczeniem miejsca służbowego (siedziby) asesora sądowego w wojewódzkim sądzie administracyjnym.

⁴ Dz.U. poz. 1259.

rozpoznający sprawę uległ zmianie. Powyższe regulacje z pewnością przyczynią się do wydłużenia czasu trwania postępowań sądowoadministracyjnych. Do wniosku rozpoznawanego przez Naczelny Sąd Administracyjny znajduje zastosowanie przymus adwokacko-radcowski, o którym mowa w art. 175 p.p.s.a.

Wniosek, oprócz spełnienia wymagań przewidzianych dla pisma procesowego, powinien zawierać żądanie stwierdzenia, że w danej sprawie zachodzą przesłanki warunkujące jego uwzględnienie oraz przytoczenie okoliczności uzasadniających żądanie wraz z dowodami na ich poparcie. Wniosek niespełniający powyższych wymagań podlega odrzuceniu bez wezwania do usunięcia braków formalnych. Odrzuceniu podlega również wniosek złożony po upływie terminu albo z innych przyczyn niedopuszczalny. Do czasu rozpoznania wniosku sędzia, którego wniosek dotyczy, nie może podejmować dalszych czynności, chyba że dotyczy to czynności niecierpiącej zwłoki. 47

Jeżeli uprawniony do złożenia wniosku złożył wnioski wobec więcej niż jednego sędziego wyznaczonego do składu rozpoznającego sprawę lub wnioski zostały złożone w tej samej sprawie przez kilku uprawnionych do złożenia wniosku, sąd administracyjny może zarządzić połączenie wniosków w celu ich łącznego rozpoznania. W przypadku łącznego rozpoznania wniosków, wnioski rozpoznaje skład sądu administracyjnego wyznaczony do rozpoznania wniosku, który został złożony jako pierwszy. Wniosek rozpoznaje sąd administracyjny, przed którym toczy się postępowanie w sprawie w składzie trzech sędziów losowanych spośród całego składu tego sądu. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje wniosek w składzie pięciu sędziów losowanych spośród całego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego. Sędzia, którego wniosek dotyczy, jest wyłączony z losowania. W razie gdy sąd administracyjny nie może rozpoznać wniosku z powodu braku dostatecznej liczby sędziów, Naczelny Sąd Administracyjny wyznacza inny sąd do rozpoznania wniosku. Sąd rozpoznaje wniosek na posiedzeniu niejawnym w terminie dwóch tygodni od dnia jego złożenia po wysłuchaniu sędziego, którego wniosek dotyczy, chyba że jest to niemożliwe albo bardzo utrudnione, przy czym wysłuchanie może nastąpić na piśmie. Sąd oddala wniosek, jeżeli jest on bezzasadny, natomiast uwzględniając wniosek, sąd wyłącza sędziego od rozpoznania sprawy. Wyłączenie sędziego od udziału w danej sprawie nie może stanowić podstawy do wyłączenia tego sędziego w innych sprawach rozpoznawanych z jego udziałem. Uzasadnienie postanowienia wydanego na skutek rozpoznania wniosku Sąd sporządza z urzędu w terminie trzech dni. Odpis postanowienia wraz z uzasadnieniem doręcza się wnioskodawcy oraz sędziemu, którego orzeczenie dotyczy. 48

Od powyższego postanowienia wnioskodawcy oraz sędziemu, którego orzeczenie dotyczy, przysługuje zażalenie do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Termin do wniesienia zażalenia jest tygodniowy. W postępowaniu zainicjowanym zażaleniem znajduje zastosowanie art. 175 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje za- 49

żalenie na posiedzeniu niejawnym w składzie siedmiu sędziów losowanych spośród całego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego w terminie dwóch tygodni od dnia wniesienia zażalenia. Sędzia, którego orzeczenie dotyczy oraz sędzia, który brał udział w wydaniu zaskarżonego postanowienia, są wyłączeni z losowania. Od prawomocnego postanowienia wydanego na skutek rozpoznania wniosku nie przysługuje skarga o wznowienie postępowania.

- 50 Sędziowie sądów administracyjnych są niezawisli, w sprawowaniu swojego urzędu podlegają tylko Konstytucji RP oraz ustawom. **Niezawisłość sędziego** jest nie tylko uprawnieniem, lecz również – przede wszystkim – obowiązkiem, który ma znajdować odzwierciedlenie w praktyce orzekania. Naruszenie tego obowiązku przez sędziego jest równoznaczne z istotnym naruszeniem podstawowych zasad funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Zgodnie z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. Pojęcie niezawisłości nie zostało wprost zdefiniowane, jednakże w doktrynie wskazuje się jego elementy składowe, takie jak bezstronność w stosunku do uczestników postępowania, niezależność wobec organów pozasądowych, samodzielność sędziego wobec władzy, niezależność od czynników politycznych, wewnętrzna niezależność sędziego⁵.
- 51 Procesową gwarancję bezstronności sędziego w konkretnym postępowaniu stanowi **instytucja wyłączenia sędziego**. Jej celem jest realizacja konstytucyjnego prawa do rozpatrzenia sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Wyłączenie sędziego ma zapewnić stworzenie takich warunków sprawowania urzędu sędziowskiego, które wyeliminują możliwość wywierania na sędziego jakichkolwiek nacisków, a tym samym zapewnić obiektywizm orzekania.

Przepisy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przewidują wyłącznie możliwość **wyłączenia konkretnego sędziego**, a nie sądu czy też wszystkich sędziów określonego sądu. Zgodnie z art. 20 § 4 p.p.s.a. wniosek o wyłączenie sądu jest niedopuszczalny i podlega odrzuceniu na posiedzeniu niejawnym.

- 52 Wyłączenie sędziego może nastąpić **z mocy ustawy lub na wniosek** (na żądanie sędziego lub na wniosek strony). Zaistnienie przyczyny wyłączenia sędziego z mocy ustawy powoduje, że sędzia staje się nieodpowiedni do orzekania (*iudex inhabilis*) w danej sprawie sądownoadministracyjnej. **Przesłanki wyłączenia sędziego z mocy ustawy opierają się na związkach sędziego z przedmiotem lub podmiotami postępowania** i zostały wymienione enumeratywnie w art. 18 p.p.s.a., zgodnie z którym sędzia jest wyłączony z mocy samej ustawy w sprawach:

⁵ Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (ogólna charakterystyka)*, PiP 1997/11–12, s. 99–100.

- 1) w których jest stroną lub pozostaje z jedną z nich w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy oddziałuje na jego prawa lub obowiązki;
- 2) swojego małżonka, krewnych lub powinowatych w linii prostej, krewnych bocznych do czwartego stopnia i powinowatych bocznych do drugiego stopnia;
- 3) osób związanych z nim z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli;
- 4) w których był lub jest jeszcze pełnomocnikiem jednej ze stron;
- 5) w których świadczył usługi prawne na rzecz jednej ze stron lub jakiegokolwiek inne usługi związane ze sprawą;
- 6) w których brał udział w wydaniu zaskarżonego orzeczenia, jak też w sprawach o ważność aktu prawnego z jego udziałem sporządzonego lub przez niego rozpoznanego oraz w sprawach, w których występował jako prokurator⁶;
- 7) dotyczących skargi na decyzję lub postanowienie rozstrzygające sprawę co do istoty wydanych w postępowaniu administracyjnym nadzwyczajnym, jeżeli w prowadzonym wcześniej postępowaniu sądowoadministracyjnym dotyczącym kontroli legalności decyzji albo postanowienia wydanych w postępowaniu administracyjnym zwyczajnym brał udział w wydaniu wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie;
- 8) w których brał udział w rozstrzyganiu sprawy w organach administracji publicznej.

Powody wyłączenia trwają także po ustaniu uzasadniającego je małżeństwa, przysposobienia, opieki lub kurateli. Ponadto sędzia, który brał udział w wydaniu orzeczenia objętego skargą o wznowienie postępowania, nie może orzekać co do tej skargi.

Wyłączenie sędziego z uwagi na wskazane wyżej okoliczności nie wymaga wydania jakiegokolwiek orzeczenia w przedmiocie wyłączenia. Samo zaistnienie okoliczności wymienionej w art. 18 p.p.s.a. stanowi podstawę do zaprzestania przez sędziego podejmowania czynności procesowych w sprawie sądowoadministracyjnej.

Wyłączenie sędziego na jego żądanie lub na wniosek strony następuje w formie postanowienia, które wydaje sąd w składzie trzech sędziów, na posiedzeniu niejawnym, po złożeniu wyjaśnienia przez sędziego, którego wniosek dotyczy.

Przyczyny wyłączenia sędziego na wniosek strony lub na żądanie sędziego, którego one dotyczą, **nie są wymienione taksatywnie** w przepisach Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zgodnie z art. 19 p.p.s.a., niezależnie od przyczyn wymienionych w art. 18 p.p.s.a., sąd wyłącza sędziego na jego żądanie lub na wniosek strony, jeżeli istnieje okoliczność tego rodzaju, że mogłaby wywołać uza-

53

⁶ Z dniem 24.10.2008 r. art. 18 § 1 pkt 6 p.p.s.a. w zakresie, w jakim pomija jako podstawę wyłączenia sędziego od udziału w orzekaniu w postępowaniu sądowym toczącym się po wznowieniu postępowania administracyjnego, jego wcześniejszy udział w orzekaniu w sprawie dotyczącej decyzji wydanej we wznowianym postępowaniu administracyjnym, został uznany za niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, wyrokiem TK z 14.10.2008 r., SK 6/07 (Dz.U. Nr 190, poz. 1171).

sadnioną wątpliwość co do jego bezstronności w danej sprawie (*iudex suspectus*). Nie każda wątpliwość co do bezstronności sędziego uzasadnia jego wyłączenie. Chodzi o tego rodzaju wątpliwość, która jest uzasadniona przyczynami obiektywnymi, tj. takimi, które pozostają w związku przyczynowym z oceną, iż sędzia w danych okolicznościach może nie być obiektywny. Nie jest wystarczające dla przyjęcia istnienia przyczyny wyłączenia sędziego subiektywne przekonanie strony, że sędzia nie będzie bezstronny⁷. Przykładowo powodem wyłączenia sędziego może być prywatna lub zawodowa znajomość sędziego ze skarżącym.

54 Podmiotami legitymowanymi do zgłoszenia wniosku o wyłączenie sędziego są: każda ze stron postępowania (skarżący, organ administracji publicznej), jak również każdy z uczestników postępowania.

55 Wniosek o wyłączenie sędziego może być zgłoszony zarówno w formie pisemnej, jak i ustnie do protokołu, w toku posiedzenia jawnego przed sądem, w którym sprawa się toczy. Złożenie wniosku jest dopuszczalne wyłącznie w toku postępowania, po zakończeniu postępowania wniosek jest niedopuszczalny i powinien zostać przez sąd odrzucony. Wniosek zgłoszony w formie pisemnej powinien zawierać elementy niezbędne dla pisma w postępowaniu sądowym, wymienione w art. 46–47 p.p.s.a. Każdy wniosek o wyłączenie sędziego, niezależnie od formy, w jakiej został zgłoszony, powinien zawierać:

- 1) wskazanie sędziego, którego wniosek dotyczy – powinno to polegać na określeniu konkretnego sędziego przez podanie jego imienia i nazwiska; jeśli w jednym wniosku wnioskodawca wnosi o wyłączenie wielu sędziów, każdego z nich powinien określić z imienia i nazwiska;
- 2) podanie przyczyny (lub przyczyn) uzasadniającej wyłączenie, odnoszącej się do konkretnego sędziego; jeśli wniosek dotyczy wielu sędziów, należy wskazać przyczyny wyłączenia w odniesieniu do każdego z sędziów odrębnie;
- 3) uprawdopodobnienie przyczyny wyłączenia przez wskazanie okoliczności, które czynią wniosek prawdopodobnym;
- 4) w razie zgłoszenia wniosku po zgłoszeniu zarzutów formalnych lub wdaniu się w spór – uprawdopodobnienie, że przyczyna wyłączenia powstała dopiero później lub składającemu wniosek stała się znana później.

Jeżeli wniosek nie zawiera któregoś z wymienionych elementów, przewodniczący inicjuje postępowanie naprawcze, zmierzające do usunięcia braków wniosku o wyłączenie sędziego, poprzez wezwanie wnioskodawcy do uzupełnienia braków w terminie siedmiu dni pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania, zgodnie z art. 49 p.p.s.a.

⁷ Takie przekonanie może wynikać np. z faktu, że sędzia orzekał już wcześniej w sprawie tej samej strony i wydał niekorzystne dla niej rozstrzygnięcie.

Składający wniosek o wyłączenie sędziego nie ma obowiązku wykazania stosownymi dowodami, że istnieją przesłanki uzasadniające wyłączenie sędziego; wystarczające jest uprawdopodobnienie tych okoliczności, które stanowi środek zastępczy dowodu w znaczeniu ścisłym. Wnioskodawca powinien zatem wskazać okoliczności, które mogłyby wywoływać wątpliwości co do bezstronności sędziego.

§ Zgodnie z art. 22 § 4 p.p.s.a. ponowny wniosek o wyłączenie sędziego niezawierający podstaw wyłączenia albo oparty na tych samych okolicznościach podlega odrzuceniu bez składania wyjaśnień przez sędziego, którego wniosek dotyczy. Postanowienie w tym przedmiocie wydaje sąd w składzie trzech sędziów, na posiedzeniu niejawnym. 56

§ Zaskarżeniu zażaleniem podlega jedynie postanowienie oddalające wniosek o wyłączenie sędziego, zgodnie z art. 194 § 1 pkt 6 p.p.s.a. Pozostałe postanowienia w przedmiocie wniosku o wyłączenie sędziego nie podlegają zaskarżeniu zażaleniem. 57

Pełnienie niektórych czynności w wojewódzkim sądzie administracyjnym może być także powierzone **asesorom sądowym** oraz **referendarzom i starszym referendarzom sądowym**. Uprawnienia referendarzy – w porównaniu z uprawnieniami sędziów i asesorów – są jednak znacznie ograniczone. W praktyce referendarze wykonują głównie czynności z zakresu prawa pomocy. 58

W sądach administracyjnych są zatrudnieni także **asystenci i starsi asystenci sędziogo**, którzy samodzielnie wykonują czynności administracji sądowej oraz czynności przygotowania spraw sądowych do ich rozpoznania. 59

Rozdział IV

PRAWNE FORMY DZIAŁANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ KONTROLOWANE PRZEZ SĄDY ADMINISTRACYJNE

1. Regulacja właściwości rzeczowej sądów administracyjnych

- 60 Podstawowym zadaniem sądów administracyjnych wyznaczonym postanowieniami art. 184 Konstytucji RP jest kontrola legalności działalności administracji publicznej. W tym zakresie sądy realizują podstawowy cel wyrażający się w ochronie prawa przedmiotowego (obowiązującego), który związany jest z wszystkimi typami spraw sadowoadministracyjnych objętych kognicją tych sądów określonych przepisami Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Może temu towarzyszyć realizacja subsydiarnego celu, którym jest ochrona praw podmiotowych jednostek i która wyraża się w ochronie jej interesu prawnego. Podjęcie czynności procesowych przez sąd nakierowanych na realizację tych celów uzależnione jest jednak – co do zasady – od inicjatywy podmiotu spoza administracji, która polega na wniesieniu skargi (sprzeciwu) albo wniosku.
- 61  Zakres kontroli wykonywanej przez sądy administracyjne określają przepisy art. 3 i 4 p.p.s.a., w których wskazano ich właściwość rzeczową (kognicję). Zawarto w nich wyliczenie form działań administracji publicznej, na które można wnieść skargę (sprzeciw), albo sytuacje związane z nią, które można skontrolować w drodze skargi albo wniosku. Również w przepisach szczególnych w randze ustawy zawarto odrębne działania administracji podlegające zaskarżeniu do sądu. Odmienną rolę odgrywa przepis art. 5 p.p.s.a., w którym wskazano wyłączenia z kognicji, tj. określono te rodzaje aktywności administracji publicznej, które nie podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Tych działań sądy administracyjne nie mogą kontrolować. W odniesieniu do każdej kategorii przedmiotów zaskarżenia zawartych w przywołanych przepisach mogą wystąpić w praktyce przypadki, które mogą wywołać wątpliwości co do dopuszczalności zaskarżenia do sądu administracyjnego.