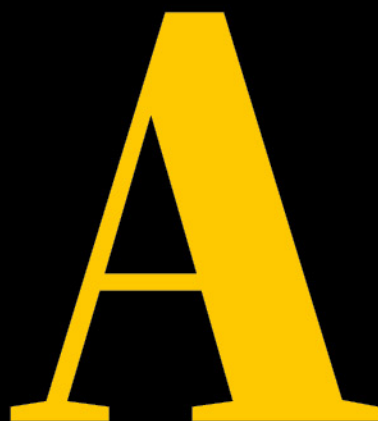


redakcja Monika Augustyniak

Monika Augustyniak, Jarosław Czerw, Tomasz Moll

A large, bold, yellow capital letter 'Q' is centered within a blue square. The letter has a thick stroke and a short tail that curves slightly to the right.A large, stylized yellow ampersand (&) is centered within a black square. The ampersand is elegant and cursive, with a long, sweeping tail that curves upwards and to the right.A large, bold, yellow capital letter 'A' is centered within a black square. The letter has a thick stroke and a wide base, with a small gap between the two vertical strokes at the bottom.

**Postępowanie  
sądowo-  
administracyjne  
przed  
egzaminem**

---

## LEGENDA



pytanie



wyjątek od zasad czy reguł / uwaga



najważniejsze informacje



norma prawna



niezbędna wiedza



literatura



zob. wcześniej opisane zagadnienia



orzecznictwo



uzupełnienie



przykład

# **Postępowanie sądowoadministracyjne przed egzaminem**

redakcja Monika Augustyniak

Monika Augustyniak, Jarosław Czerw, Tomasz Moll

## **WYKAZ SKRÓTÓW**

### **Akty prawne**

**k.c.** – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.)

**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 2023 r. poz. 775 ze zm.)

**o.p.** – ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2023 r. poz. 2383 ze zm.)

**p.p.s.a.** – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.)

**pr. oświat.** – ustawa z 14.12.2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2023 r. poz. 900 ze zm.)

**p.u.s.a.** – ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2492 ze zm.)

**regulamin NSA** – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 4.07.2020 r. – Regulamin Naczelnego Sądu Administracyjnego (Dz.U. poz. 1202 ze zm.)

**rozporządzenie z 27.05.2019 r.** – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 27.05.2019 r. w sprawie sposobu postępowania z aktami spraw sądowo-administracyjnych w wojewódzkich sądach administracyjnych i Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. poz. 1004)

- rozporządzenie z 6.05.2020 r.** – rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 6.05.2020 r. w sprawie szczegółowego trybu i sposobu doręczania pism sądowych w postępowaniu cywilnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 19)
- r.w.u.w.s.a.** – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 5.08.2015 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz.U. poz. 1177 ze zm.)
- u.f.p.** – ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.)
- u.s.g.** – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)
- u.s.p.** – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107)
- u.s.w.** – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm.)
- ustawa – Prawo pocztowe** – ustawa z 23.11.2012 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. z 2023 r. poz. 1640)
- ustawa o COVID-19** – ustawa z 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1327 ze zm.)

## Inne

**ETPC** – Europejski Trybunał Praw Człowieka

**GSP** – Gdańskie Studia Prawnicze

**NSA** – Naczelny Sąd Administracyjny

**ONSAiWSA** – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych

**OSP** – Orzecznictwo Sądów Polskich

**OTK-A** – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, seria A

**PiP** – Państwo i Prawo

**PL** – Przegląd Legislacyjny

**PP** – Przegląd Podatkowy  
**PPP** – Przegląd Prawa Publicznego  
**PS** – Przegląd Sądowy  
**SA** – sąd apelacyjny  
**SN** – Sąd Najwyższy  
**TK** – Trybunał Konstytucyjny  
**TSUE** – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej  
**WSA** – wojewódzki sąd administracyjny  
**ZNSA** – Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

# SPIS TREŚCI

|     |                                                                                                                                     |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 4   | <b>WYKAZ SKRÓTÓW</b>                                                                                                                |
| 9   | <b>WSTĘP</b>                                                                                                                        |
| 11  | <b>Rozdział I Zakres kontroli sądów administracyjnych i ich właściwość oraz wybrane zagadnienia ustroju sądów administracyjnych</b> |
| 37  | <b>Rozdział II Zasady postępowania sądowoadministracyjnego</b>                                                                      |
| 64  | <b>Rozdział III Wszczęcie postępowania sądowoadministracyjnego</b>                                                                  |
| 65  | 3.1. Skarga – podstawowy środek prawny powodujący wszczęcie postępowania                                                            |
| 84  | 3.2. Sprzeciw i wniosek – zakres podmiotowy i przedmiotowy                                                                          |
| 95  | <b>Rozdział IV Strony i uczestnicy postępowania sądowoadministracyjnego</b>                                                         |
| 132 | <b>Rozdział V Czynności techniczno-procesowe w postępowaniu sądowoadministracyjnym</b>                                              |
| 132 | 5.1. Pisma w postępowaniu sądowoadministracyjnym                                                                                    |
| 145 | 5.2. Doręczenia                                                                                                                     |
| 159 | 5.3. Terminy procesowe                                                                                                              |
| 169 | 5.4. Akta sprawy sądowoadministracyjnej                                                                                             |
| 172 | <b>Rozdział VI Przebieg postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym</b>                                                   |
| 172 | 6.1. Czynności wstępne                                                                                                              |
| 185 | 6.2. Postępowanie rozpoznawcze                                                                                                      |
| 215 | 6.3. Orzeczenia                                                                                                                     |

|     |                                                                                              |
|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| 245 | <b>Rozdział VII Zwyczajne środki zaskarżenia</b>                                             |
| 247 | 7.1. Skarga kasacyjna                                                                        |
| 304 | 7.2. Zażalenie                                                                               |
| 322 | <b>Rozdział VIII Nadzwyczajne środki zaskarżenia</b>                                         |
| 322 | 8.1. Istota nadzwyczajnych środków zaskarżenia – uwagi ogólne                                |
| 324 | 8.2. Skarga o wznowienie postępowania – przesłanki i tryb rozpoznawania                      |
| 339 | 8.3. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia – przesłanki i tryb |
| 353 | <b>Rozdział IX Koszty postępowania sądowoadministracyjnego</b>                               |
| 353 | 9.1. Koszty sądowe                                                                           |
| 357 | 9.2. Koszty postępowania prowadzonego przez stronę                                           |
| 357 | 9.3. Koszty postępowania strony reprezentowanej przez zawodowego pełnomocnika                |
| 375 | 9.4. Prawo pomocy                                                                            |
| 376 | <b>Rozdział X Środki zapewnienia jednolitości orzecznictwa sądowoadministracyjnego</b>       |
| 378 | 10.1. Uchwały abstrakcyjne i konkretne Naczelnego Sądu Administracyjnego                     |
| 387 | 10.2. Pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego                                            |
| 390 | 10.3. Pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej                   |
| 400 | <b>LITERATURA</b>                                                                            |



# WSTĘP

Założeniem przyjętym przez autorów niniejszej książki jest połączenie koncepcji teoretycznych instytucji procesowych postępowania sądowo-administracyjnego z poglądami przedstawionymi w aktualnym orzecznictwie sądowoadministracyjnym i doktrynie prawa.

Celem opracowania jest przedstawienie najważniejszych zagadnień dotyczących organizacji i funkcjonowania sądów administracyjnych oraz stosowania procedury sądowej przed tymi sądami.

Zagadnienia postępowania sądowoadministracyjnego zaprezentowano w sposób przystępny (w zakresie formy) dla studentów i aplikantów. Książka ma służyć jej adresatom do analizy instytucji procesowych, by wykształcić umiejętność poznania i stosowania przepisów prawa procedury sądowoadministracyjnej.

Przedstawione zagadnienia mają pomóc studentom zarówno w przygotowaniu do egzaminów na studiach, jak i na aplikacje prawnicze. Mogą stać się także cennymi wskazówkami w zakresie stosowania i wykładni przepisów postępowania sądowoadministracyjnego dla organów administracji publicznej, sądów administracyjnych oraz stron postępowania.

*Od autorów*



# **ROZDZIAŁ I**

## **Zakres kontroli sądów administracyjnych i ich właściwość oraz wybrane zagadnienia ustroju sądów administracyjnych**

Kontrola sądowa jest kontrolą obiektywną i profesjonalną w zakresie działalności administracji publicznej. Jest ona sprawowana przez wojewódzkie sądy administracyjne i NSA. W ramach tej kontroli sądy administracyjne mogą stosować środki określone w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji RP wymiar sprawiedliwości w Polsce jest sprawowany także przez sądy administracyjne.

Zgodnie z art. 184 Konstytucji RP Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Ponadto ustrojodawca podkreśla, że kontrola ta obejmuje także orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Treść tego przepisu znalazła swoje odzwierciedlenie w art. 1 p.u.s.a., wskazując, 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. Przy tym kontrola ta

sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Jak podkreśla się w doktrynie, kontrola działalności administracji publicznej wykonywana przez sądy administracyjne stanowi formę sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Nie może ona jednak polegać na całkowitym przejmowaniu funkcji administrowania od administracji publicznej<sup>1</sup>. Takie działanie byłoby nieprawidłowe.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się na istotną rolę prawa do sądowej kontroli działalności administracji publicznej. Przyjmuje się, że prawo to „stanowi jeden z fundamentów demokratycznego porządku prawnego (art. 2 w zw. z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji RP). W świetle art. 184 Konstytucji RP zasadą jest, że jednostka ma prawo poszukiwania ochrony sądowej przed działaniami administracji publicznej w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Mając na uwadze przywołane regulacje konstytucyjne, trzeba przyjąć, że ewentualne wątpliwości interpretacyjne, czy jednostka może poddać kontroli sądowej określone działania administracji publicznej, należy rozstrzygać na korzyść jednostki. Prawo do sądu administracyjnego nie jest bowiem przywilejem czy też szczególnym uprawnieniem, ale jednym z podstawowych gwarantów przestrzegania przez organy administracji publicznej porządku prawnego. Tym samym niedopuszczalna jest zawężająca wykładnia art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a.”<sup>2</sup>

Sądownictwo administracyjne zostało w Polsce przywrócone dopiero w 1980 r., kiedy to powołany został Naczelny Sąd Administracyjny i aż do 2004 r. był to jedyny sąd administracyjny i działał w ramach zasady jednoinstancyjności. Od 1.01.2004 r. wprowadzono wojewódzkie sądy administracyjne jako organy pierwszej instancji, a NSA pozostawiono sądem drugiej instancji. Sądy te działają na podstawie

1. Zob. W. Sawczyn, *Konstytucyjne podstawy sądownictwa administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 10, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2014, s. 84.

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

ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

W doktrynie wskazuje się, że: „Naczelny Sąd Administracyjny sprawuje sądową kontrolę legalności decyzji administracyjnych, która polega na tym, że organ sądowy znajdujący się poza aparatem administracyjnym, działając w sposób niezawisły, rozstrzyga spory między obywatelem a organem administracji, który podjął decyzję, nakładając nań tą drogą określony obowiązek bądź odmawiając mu konkretnego uprawnienia. Obowiązujące obecnie przepisy prawne przewidują generalną zasadę skargi sądowej. Klauzula generalna obejmuje wszystkie decyzje administracyjne z nielicznymi wyjątkami. Tak więc zaskarżana może być do sądu administracyjnego każda decyzja administracyjna pod zarzutem jej niezgodności z prawem, o ile nie została wyłączona na mocy ustawy”<sup>3</sup>.

Jak wskazuje T. Woś, „kontrola sądowoadministracyjna ma charakter bezpośredni. Jej przedmiotem (obiektem) jest bezpośrednio określona forma działania administracji i sąd administracyjny orzeka wprost i wyłącznie o zgodności z prawem zaskarżonego aktu lub czynności. Stwierdzenie takiej zgodności oznacza pośrednie utrzymanie w mocy zaskarżonego aktu, a ustalenie, że jest on niezgodny z prawem, może prowadzić – w zależności od przyjętego modelu uprawnień do orzekania przez sąd administracyjny – bądź do wydania orzeczenia kasatoryjnego, pozbawiającego zaskarżony akt mocy obowiązującej i zobowiązującego organ administracyjny do wydania nowego rozstrzygnięcia zgodnego z prawem, bądź do wydania orzeczenia reformatoryjnego, zawierającego również rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej, które zastępuje pozbawione bytu prawnego rozstrzygnięcie organu administracyjnego”<sup>4</sup>.

W tej części opracowania przedstawiono również najważniejsze zagadnienia ustrojowe sądów administracyjnych.

3. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, art. 184.

4. T. Woś [w:] H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, T. Woś, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016, art. 1.

**Q**

### **1. Jakie sądy są powoływane do rozpoznawania spraw sądowoadministracyjnych?**

Do rozpoznawania spraw sądowoadministracyjnych powołane są sądy administracyjne (zob. art. 2 p.p.s.a.).

**Q**

### **2. Co należy rozumieć przez sprawę sądowoadministracyjną?**

Sprawy sądowoadministracyjne są rozpoznawane przez sądy administracyjne. Zostały zdefiniowane jako sprawy z zakresu kontroli działalności administracji publicznej oraz w innych sprawach, do których jego przepisy stosuje się z mocy ustaw szczególnych (zob. art. 1 i art. 3 § 1 p.p.s.a.). „Sąd administracyjny może narużyć ww. przepisy wyłącznie wówczas, gdy rozpozna sprawę inną niż sądowoadministracyjna, oceni działalność podmiotu spoza administracji publicznej lub zastosuje środki prawne nieznanne przepisom p.p.s.a.”<sup>5</sup>

**Q**

### **3. Czy sądy administracyjne dokonują kontroli w zakresie orzekania o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego?**

Tak, Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej, która obejmuje także orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej.

**Q**

### **4. Czy kontrola decyzji administracyjnych przez Naczelny Sąd Administracyjny dotyczy tylko jej legalności?**

Tak, kontrola decyzji administracyjnych dokonywana przez NSA dotyczy tylko jej legalności, a nie kwestii celowości lub słuszności. Postępowanie to ma charakter kasacyjny i sąd może zaskarżoną decyzję uchylić w całości lub w części<sup>6</sup>.

5. Wyrok NSA z 20.07.2021 r., I OSK 398/21, LEX nr 3243951.

6. W. Skrzydło, *Konstytucja...*, art. 184.

**Q****5. Kto powołuje Prezesa NSA i ile trwa jego kadencja?**

Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego. Kadencja trwa sześć lat.

**Q****6. Czy sądy administracyjne są organami administracyjnymi?**

Nie, sądy administracyjne nie są organami administracyjnymi. Są one organami wymiaru sprawiedliwości, bowiem 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 (art. 1 § 1 p.u.s.a.). Tym samym, jak wskazuje się w orzecznictwie: „Nie mają więc do nich zastosowania przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące bezczynności organów administracyjnych”<sup>7</sup>.

**Q****7. Jaka jest właściwość rzeczowa WSA?**

Zgodnie z art. 3 p.p.s.a. sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Oznacza to, że sąd administracyjny bada legalność zaskarżonego aktu, „czy jest on zgodny z prawem materialnym, określającym prawa i obowiązki stron oraz z prawem procesowym, regulującym postępowanie przed organami administracji publicznej”<sup>8</sup>.

7. Postanowienie WSA w Krakowie z 21.02.2020 r., III SAB/Kr 7/20, LEX nr 2783960.

8. Wyrok WSA w Gliwicach z 15.11.2023 r., II SA/Gl 341/23, LEX nr 3636315.

Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na:

- ▶ decyzje administracyjne<sup>9</sup> (należy podkreślić, że milczące załatwienie sprawy administracyjnej regulowane w art. 122a–122h k.p.a. nie jest decyzją administracyjną, choć ją zastępuje. Nie kwalifikuje się także do innych rodzajów działań, które zostały wymienione w art. 3 § 2 p.p.s.a., a przepisy szczególne milczą w zakresie ich zaskarżania do sądu administracyjnego<sup>10</sup>);
- ▶ postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie, albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty<sup>11</sup>;
- ▶ postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które przysługuje zażalenie;
- ▶ inne niż określone w punktach wyżej akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w Kodeksie postępowania administracyjnego, postępowań określonych w działach IV, V i VI o.p., postępowań, o których mowa w dziale V w rozdziale 1 ustawy z 16.11.2016 r. o Krajowej Administracji

9. Szerzej na temat charakteru prawnego decyzji i jej cech zob. M. Augustyniak [w:] *Postępowanie administracyjne. Przed egzaminem*, red. M. Augustyniak, J. Czerw, A. Mudrecki, Warszawa 2023, s. 177 i n.

10. Zob. Z. Kmiecik, *Milczące załatwienie sprawy a prawo odwołania i skargi do sądu administracyjnego*, PiP 2018/9, s. 66 i n.

11. Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z 20.12.2017 r., SK 37/15, OTK-A 2017/90, uznał art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a., rozumiany jako wyłączający możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego na postanowienie w przedmiocie zażalenia na postanowienie wydane wskutek wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w art. 84c ust. 1 ustawy z 2.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2017 r. poz. 2168 ze zm., obecnie nie obowiązujące), za niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP.



Skarbowej<sup>12</sup>, oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw<sup>13</sup>;

- ▶ pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach, opinie zabezpieczające i odmowy wydania opinii zabezpieczających;
- ▶ opinie, o których mowa w art. 119zł § 1 o.p., i odmowy wydania tych opinii (przepis ten został dodany przez art. 7 pkt 1 ustawy z 16.08.2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw<sup>14</sup>, zmieniającej niniejszą ustawę z dniem 15 września 2023 r.);
- ▶ akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (akty te mogą być zaskarżone na podstawie ustaw ustrojowych, które stanowią *lex specialis* w stosunku do art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. Oznacza to, że zaskarżenie aktów prawa miejscowego może nastąpić na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g., art. 87 ust. 1 u.s.p. oraz art. 90 ust. 1 u.s.w. Natomiast akty prawa miejscowego wydawane przez organy terenowe administracji rządowej mogą być zaskarżone na podstawie art. 63 ust. 1 ustawy z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie<sup>15</sup>);
- ▶ akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków (inne niż akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej), podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej;

12. Dz.U. z 2023 r. poz. 615 ze zm.

13. Przepis ten częściowo został uznany za niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 15.12.2020 r., SK 12/20, OTK-A 2021/2, z dniem 21 grudnia 2020 r.

14. Dz.U. poz. 1705.

15. Dz.U. z 2023 r. poz. 190. Por. A. Kabat [w:] B. Dauter, M. Niezgodka-Medek, A. Kabat, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LEX 2021, art. 3.

- ▶ akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego<sup>16</sup>;
- ▶ bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w art. 3 § 2 pkt 1–4 p.p.s.a. lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku dotyczących pisemnych interpretacji przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach, opinii zabezpieczających i odmowy wydania opinii zabezpieczających; pisemnych interpelacji podatkowych;
- ▶ bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach dotyczących innych niż określone w art. 3 § 2 pkt 1–3 p.p.s.a. aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w Kodeksie postępowania administracyjnego oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy – Ordynacja podatkowa oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw.

Ponadto WSA orzekają także w sprawach sprzeciwów od decyzji wydanych na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. oraz w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę i stosują środki określone w tych przepisach. Przykładem może być art. 59 ust. 1 ustawy z 16.12.2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym<sup>17</sup>.

Należy podkreślić, że „skarga do sądu administracyjnego jest dopuszczalna jedynie na akty, istniejące w obrocie prawnym w dacie wniesienia skargi. Musi bowiem istnieć przedmiot zaskarżenia, który mógłby podlegać kontroli sądu administracyjnego”<sup>18</sup>.

16. Wedle Z. Kmiecika pojęcie aktu nadzoru w rozumieniu ustawowym należy łączyć jedynie z władczymi wypowiedziami organów nadzoru tworzącymi określonego rodzaju normę jednostkową i konkretną lub zawierającymi autorytatywną ocenę pewnego stanu – Z. Kmiecik, M. Stahl, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2001/1–2, s. 95.

17. Zob. ustawę z 16.12.2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 2778).

18. Postanowienie WSA w Kielcach z 9.12.2021 r., II SA/Ke 899/21, LEX nr 3275823.

**Q**

**8. Czy sąd administracyjny jest właściwy do rozpoznawania skarg na uchwałę rady gminy w zakresie rozpatrzenia skargi z działu VIII k.p.a.?**

Nie, bowiem postępowanie skargowe z działu VIII k.p.a. jest postępowaniem jednoinstancyjnym. W orzecznictwie wskazano, że „w sprawach skarg i wniosków, o których mowa w Dziale VIII k.p.a., nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Wobec tego, również bezczynność organu w takiej sprawie nie może podlegać ocenie sądu, a skarga w takim przedmiocie jest niedopuszczalna i podlega odrzuceniu stosownie do art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a.”<sup>19</sup>

**Q**

**9. Czy skarga w przedmiocie wyniku kontroli doraźnej w zakresie nadzoru pedagogicznego podlega kognicji sądu administracyjnego?**

Nie, taka skarga jest niedopuszczalna. Jak wskazuje orzecznictwo: „Zaskarżone wyniki kontroli doraźnej w zakresie nadzoru pedagogicznego nie podlegają kontroli sądu administracyjnego, bowiem nie są czynnością z zakresu administracji publicznej, o której mowa w art. 3 p.p.s.a., a ponadto żaden przepis szczególny nie przekazuje skarg na tego rodzaju działanie do właściwości sądu administracyjnego”<sup>20</sup>.

**Q**

**10. Czy orzeczenia dyscyplinarne wydawane w stosunku do powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego podlegają zaskarżeniu do WSA?**

Nie, nie podlegają, a sprawy dotyczące tych orzeczeń nie są sprawami sądowoadministracyjnymi<sup>21</sup>.

19. Postanowienie WSA we Wrocławiu z 24.05.2022 r., IV SAB/Wr 311/21, LEX nr 3347289.

20. Postanowienie WSA w Gliwicach z 2.11.2020 r., III SA/Gl 599/20, LEX nr 3076761.

21. Por. postanowienie NSA z 28.08.2020 r., II OW 3/20, LEX nr 3127358.

## 11. Na czym polega właściwość rzeczowa NSA?

W myśl art. 15 p.p.s.a. do właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego należy:

- ▶ rozpoznawanie środków odwoławczych od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, stosownie do przepisów ustawy;
- ▶ podejmowanie uchwał mających na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych (uchwały abstrakcyjne);
- ▶ podejmowanie uchwał zawierających rozstrzygnięcie zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowo-administracyjnej (uchwały konkretne);
- ▶ rozstrzyganie sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi, o ile odrębna ustawa nie stanowi inaczej, oraz sporów kompetencyjnych między organami tych jednostek a organami administracji rządowej. Przy tym przez „spór należy rozumieć sytuację, w której przynajmniej dwa organy jednocześnie uważają się za właściwe do załatwienia sprawy (spór pozytywny) albo gdy każdy z organów uważa się za niewłaściwy do załatwienia sprawy (spór negatywny), przy czym żaden z organów pozostając w sporze nie podejmuje stosownego rozstrzygnięcia oczekując na zajęcie stanowiska przez ten właściwy”<sup>22</sup>;
- ▶ rozpoznawanie innych spraw należących do właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego na mocy odrębnych ustaw (np. art. 4 ust. 3 ustawy 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<sup>23</sup>).

22. Postanowienie NSA z 17.05.2022 r., III OW 105/21, LEX nr 3345428.

23. Zob. ustawę 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 2023 r. poz. 1725). Przepis art. 4 ust. 3 tej ustawy stanowi, że: „Jeżeli skarga dotyczy przewlekłości

W zakresie sporów o właściwość (kompetencyjnych) Naczelny Sąd Administracyjny rozstrzyga na wniosek postanowieniem przez wskazanie organu właściwego do rozpoznania sprawy. Postanowienie wydaje sąd w składzie trzech sędziów na posiedzeniu niejawnym (art. 15 § 2 *in fine* p.p.s.a.). W orzecnictwie podkreśla się, że „wystąpienie z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego (o właściwość) musi być poprzedzone ustaleniami organów co do stanu faktycznego sprawy. Dopiero jednoznacznie ustalony stan faktyczny i precyzyjnie sformułowany przedmiot sporu pozwalają określić sprawę, która ma być rozpoznana i w której sąd po dokonaniu analizy przepisów prawa znajdujących zastosowanie wskazuje na podstawie art. 15 § 2 p.p.s.a. właściwy organ”<sup>24</sup>.



#### **12. Na czym polega domniemanie właściwości wojewódzkich sądów administracyjnych?**

W myśl art. 13 § 1 p.p.s.a. wojewódzkie sądy administracyjne rozpoznają wszystkie sprawy sądowoadministracyjne, z wyjątkiem spraw, dla których zastrzeżona jest właściwość Naczelnego Sądu Administracyjnego. Do rozpoznania sprawy właściwy jest wojewódzki sąd administracyjny, na którego obszarze właściwości ma siedzibę organ administracji publicznej, którego działalność została zaskarżona. Bez znaczenia pozostaje miejsce zamieszkania skarżącego w tym zakresie.



#### **13. Na czym polega właściwość miejscowa WSA?**

Właściwość miejscowa sprowadza się do powiązania sprawy sądowoadministracyjnej z zasięgiem terytorialnym jurysdykcji WSA. O właściwości miejscowej wojewódzkich sądów administracyjnych przesądza siedziba organu administracji publicznej bądź też organu

postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym lub Naczelnym Sądem Administracyjnym – właściwy do jej rozpoznania jest Naczelny Sąd Administracyjny”.

24. Postanowienie NSA z 23.08.2012 r., I OW 85/12, LEX nr 1334608.

podmiotu wykonującego funkcje zlecone administracji publicznej, którego działalność lub bezczynność jest przedmiotem skargi (art. 13 § 2 p.p.s.a.)<sup>25</sup>. Wojewódzkie sądy administracyjne zobowiązane są z urzędu przestrzegać swej właściwości miejscowej, co oznacza, że „przed oceną dopuszczalności skargi sądy te w pierwszej kolejności zobowiązane są ustalić, czy są właściwe miejscowo do rozpatrzenia danej sprawy, czyli czy na terenie województw objętych ich właściwością ma siedzibę organ, którego działalność jest przedmiotem zaskarżenia”<sup>26</sup>. Wydanie orzeczenia przez niewłaściwy miejscowo sąd może doprowadzić do jego uchylenia przez NSA<sup>27</sup>.

Ustawodawca wprowadził pewien wyjątek, wskazując, że WSA, na którego obszarze właściwości ma siedzibę urząd obsługujący ministra właściwego do spraw zagranicznych, jest właściwy do rozpoznania skargi na działalność konsula, co oznacza, że WSA w Warszawie jest właściwy miejscowo do rozpoznawania skarg na działalność konsulów w niektórych sprawach dotyczących wydawania wiz. Ponadto Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej może przekazać WSA rozpoznawanie spraw określonego rodzaju należących do właściwości innego wojewódzkiego sądu administracyjnego, jeżeli wymagają tego względy celowości. Czyni to wówczas w drodze rozporządzenia (art. 13 § 3 p.p.s.a.).

## Q

### 14. W jaki sposób został określony zakres terytorialny jurysdykcji WSA?

Ustawodawca postanowiła w art. 16 § 1 p.u.s.a., że WSA tworzy się dla jednego województwa lub dla większej liczby województw. Podkreślić należy, że w województwie mazowieckim funkcjonuje, oprócz WSA w Warszawie, jego wydział zamiejscowy w Radomiu,

25. Zob. też postanowienie NSA z 3.11.2011 r., I OZ 812/11, LEX nr 1069733.

26. Postanowienie NSA z 27.10.2010 r., I OZ 826/10, LEX nr 742082.

27. Zob. K. Łuczak, *Zwyczajne środki zaskarżenia [w:] Postępowanie sądowoadministracyjne*, red. M. Jaśkowska, Warszawa 2021, s. 48.

którego kognicja rozciąga się na sprawy sądowoadministracyjne z wydzielonych obszarów województwa mazowieckiego.

Podmiotem, któremu ustawodawca powierzył kompetencję do tworzenia i znoszenia wojewódzkich sądów administracyjnych, jest Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, który dokonuje czynności na wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego w drodze rozporządzenia. Kompetencja ta obejmuje także ustalenie siedziby i obszaru właściwości WSA. Prezydent może także tworzyć, poza siedzibą sądu, i znosić wydziały zamiejscowe tych sądów (zob. art. 16 § 2 p.u.s.a.).

**Q**

**15. Czy WSA właściwy w chwili wniesienia skargi pozostaje właściwy aż do ukończenia postępowania (tzw. ciągła właściwość)?**

Tak, ustawodawca zdecydował, że dla dokonywania czynności procesowych istotne jest przyjęcie ciągłej właściwości miejscowej wojewódzkiego sądu administracyjnego. Tym samym w art. 14 p.p.s.a. określił, że WSA właściwy w chwili wniesienia skargi pozostaje właściwy aż do ukończenia postępowania, choćby podstawy właściwości zmieniły się w toku sprawy. Oznacza to, że wszystkie czynności procesowe skarżący podejmuje przed wojewódzkim sądem właściwym w dniu złożenia skargi<sup>28</sup>. Przepisy szczególne mogą wprowadzać wyjątki od zasady ciągłości właściwości miejscowej WSA.

**Q**

**16. Czy sąd, do którego wpłynęła skarga bądź wniosek, jest zobowiązany z urzędu do zbadania swej właściwości w sprawie?**

Tak, sąd jest zobowiązany z urzędu do zbadania swej właściwości w sprawie. Jeżeli do rozpoznania sprawy właściwy jest inny sąd administracyjny, sąd, który stwierdzi swą niewłaściwość, przekaże sprawę właściwemu sądowi administracyjnemu. Postanowienie sądu może zapaść na posiedzeniu niejawnym (zob. art. 59 § 1

28. B. Adamiak, *Właściwość wojewódzkich sądów administracyjnych* [w:] *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2014.

i 2 p.p.s.a.), ale może też być wydane na rozprawie, jeśli dopiero wtedy ujawni się brak właściwości sądu do rozpoznania sprawy. Czynności dokonane w sądzie niewłaściwym pozostają w mocy<sup>29</sup>. Natomiast sąd, któremu sprawa została przekazana, jest związany postanowieniem o przekazaniu sprawy. Nie dotyczy to przekazania sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu.

Q

#### **17. Jaki jest podział właściwości instancyjnej między WSA i NSA?**

Zasada dwuinstancyjności sądownictwa administracyjnego została wyrażona w Konstytucji RP (zob. art. 176 Konstytucji RP). Ta zasada „zapewnia kontrolę rozstrzygnięcia podejmowanego przez sąd pierwszej instancji przez dwukrotną ocenę stanu faktycznego i prawnego sprawy oraz kontroli prawidłowości stanowiska zajętego przez sąd pierwszej instancji”<sup>30</sup>.

W myśl art. 3 p.u.s.a. sprawy należące do właściwości sądów administracyjnych rozpoznają, w pierwszej instancji, wojewódzkie sądy administracyjne.

Natomiast 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 Naczelnego Sądu Administracyjnego na mocy innych ustaw.

Q

#### **18. Jakie skutki prawne wywołuje naruszenie przepisów o właściwości w postępowaniu sądowoadministracyjnym?**

Najpoważniejszym skutkiem, jaki wywołuje naruszenie przepisów o właściwości w postępowaniu sądowoadministracyjnym, jest

29. M. Romańska [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016, art. 13.

30. Uchwała SN z 23.05.2023 r., II Zo 8/23, LEX nr 3598201.



„nieważność postępowania, która zachodzi tylko wtedy, gdy wojewódzki sąd administracyjny orzekł w sprawie, w której jest właściwy NSA (art. 183 § 2 pkt 3 p.p.s.a.). Naruszenie przepisów o właściwości w ten sposób, że w sprawie należącej do wojewódzkiego sądu administracyjnego orzeknie NSA, oraz naruszenie właściwości miejscowej przez wojewódzki sąd administracyjny ma charakter jedynie zwykłego uchybienia procesowego. Jego uwzględnienie jako podstawy uchylenia wyroku niewłaściwego sądu w postępowaniu wywołanym skargą kasacyjną byłoby możliwe tylko po wykazaniu, że mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy”<sup>31</sup>.

**Q**

**19. Wskaż sprawy, które podlegają wyłączeniu spod właściwości sądów administracyjnych.**

Zgodnie z art. 5 p.p.s.a. sądy administracyjne nie są właściwe w sprawach:

- ▶ wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami administracji publicznej;
- ▶ wynikających z podległości służbowej między przełożonymi i podwładnymi;
- ▶ odmowy mianowania na stanowiska lub powołania do pełnienia funkcji w organach administracji publicznej, chyba że obowiązek mianowania lub powołania wynika z przepisów prawa;
- ▶ wiz wydawanych przez ministra właściwego do spraw zagranicznych lub konsulów, z wyjątkiem wiz określonych w art. 5 pkt 4 lit. a i b p.p.s.a.;
- ▶ zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego wydawanych przez konsulów.

**Q**

**20. Na czym polega zasada udzielania pomocy stronom?**

Zgodnie z art. 6 p.p.s.a. sąd administracyjny w razie uzasadnionej potrzeby udziela stronom występującym w sprawie bez adwokata,

31. M. Romańska [w:] *Prawo...*, red. T. Woś, art. 13.

radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego niezbędnych pouczeń co do czynności procesowych i skutków ich zaniedbań. Jak wskazano w orzecznictwie: „Potrzebną wskazówką, w rozumieniu art. 6 p.p.s.a., jest taka wskazówka, bez której strona byłaby pozbawiona wpływu na toczące się postępowanie i nie mogłaby realizować swoich uprawnień przez co pozbawiona byłaby prawa do sądu. Sąd winien pouczać stronę zarówno o skutkach prawnych czynności procesowych, które na danym etapie postępowania powinna ona podjąć, jak i skutkach prawnych niedokonania tych czynności w ogóle lub w określonym zakresie”<sup>32</sup>.

Q

#### **21. W jakim składzie orzeka sąd administracyjny?**

Zgodnie z art. 16 § 1 p.p.s.a. ustawodawca wprowadził regułę, że sądy administracyjne orzekają w składzie trzech sędziów (dotyczy ona zarówno wojewódzkich sądów administracyjnych, jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego), chyba że ustawa stanowi inaczej. W składzie jednoosobowym sąd administracyjny orzeka na posiedzeniu niejawnym, o ile ustawa szczególna nie będzie stanowiła inaczej. Przykładem może być art. 14a lub art. 22 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny podejmuje uchwały (art. 15 § 1 pkt 2 i 3) w składzie siedmiu sędziów, izby lub w pełnym składzie<sup>33</sup>.

Q

#### **22. Kto wydaje zarządzenia poza rozprawą?**

Zarządzenia poza rozprawą wydaje przewodniczący (zob. art. 16 § 3 p.p.s.a.).

Q

#### **23. W jaki sposób następuje wyznaczenie i zmiana składu orzekającego?**

Wyznaczanie składu orzekającego do rozpoznania sprawy na rozprawie lub na posiedzeniu niejawnym określają regulaminy

32. Postanowienie NSA z 2.03.2022 r., I OZ 39/22, LEX nr 3320971.

33. Zob. A. Kabat [w:] B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, A. Kabat, *Prawo...*, 2021, art. 16.

wewnętrznego urzędowania sądów administracyjnych, które są wydawane na podstawie odrębnej ustawy. Natomiast zmiana składu orzekającego może nastąpić jedynie z przyczyn losowych albo gdy sędzia nie może uczestniczyć w składzie orzekającym z powodu przeszkód prawnych (zob. art. 17 p.p.s.a.). W orzecznictwie wskazuje się, że: „Wyznaczenie innego składu po odroczeniu rozprawy nie jest sytuacją opisaną w art. 17 § 2 p.p.s.a. Przepis ten dotyczy przypadku, gdy zostanie wyznaczony skład sądu na konkretny dzień, ale sprawa nie może być rozpoznana w takim składzie z przyczyn wskazanych w tym przepisie. Normuje on więc dwie różne sytuacje – niemożność orzekania przez wyznaczonego sędziego w danym dniu z przyczyn losowych, niezależnych, np. choroba albo z powodu przeszkód prawnych, np. konieczność wyłączenia się od orzekania”<sup>34</sup>.



#### **24. Jakie są przesłanki wyłączenia sędziego z mocy ustawy?**

Zgodnie z art. 18 p.p.s.a. sędzia jest wyłączony z mocy samej ustawy w sprawach:

- ▶ w których jest stroną lub pozostaje z jedną z nich w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy oddziałuje na jego prawa lub obowiązki;
- ▶ swojego małżonka, krewnych lub powinowatych w linii prostej, krewnych bocznych do czwartego stopnia i powinowatych bocznych do drugiego stopnia;
- ▶ osób związanych z nim z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli;
- ▶ w których był lub jest jeszcze pełnomocnikiem jednej ze stron;
- ▶ w których świadczył usługi prawne na rzecz jednej ze stron lub jakiegokolwiek inne usługi związane ze sprawą;
- ▶ 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 prokurator;

34. Wyrok NSA z 8.07.2021 r., II OSK 3037/18, LEX nr 3216028.

- dotyczących skargi na decyzję lub postanowienie rozstrzygające sprawę co do istoty wydanych w postępowaniu administracyjnym nadzwyczajnym, jeżeli w prowadzonym wcześniej postępowaniu sądowo-administracyjnym dotyczącym kontroli legalności decyzji albo postanowienia wydanych w postępowaniu administracyjnym zwyczajnym, brał udział w wydaniu wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie;
- w których brał udział w rozstrzyganiu sprawy w organach administracji publicznej.

Ponadto powody wyłączenia trwają także po ustaniu uzasadniającego je małżeństwa, przysposobienia, opieki lub kurateli. Sędzia, który brał udział w wydaniu orzeczenia objętego skargą o wznowienie postępowania, nie może orzekać co do tej skargi (zob. art. 18 § 2–3 p.p.s.a.).

## Q

### 25. Kiedy następuje wyłączenie sędziego na wniosek?

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 uzasadnioną wątpliwość co do jego bezstronności w danej sprawie (art. 19 p.p.s.a.). W orzecznictwie wskazano, że „nie można uważać za okoliczność uzasadniającą wyłączenie sędziego kontaktów zawodowych łączących sędziego z innymi sędziami. Należy odróżnić kontakty urzędowe łączące sędziów od stosunków osobistych natury emocjonalnej (np. pokrewieństwa, przyjaźni) lub gospodarczej (osobiste powiązania majątkowe, kredytowe itp.). Tylko te drugie stosunki mają charakter stosunków osobistych w rozumieniu art. 49 k.p.c. i art. 19 p.p.s.a., które mogą wywołać wątpliwości co do bezstronności sędziego”<sup>35</sup>.

Wniosek o wyłączenie sędziego strona zgłasza na piśmie lub ustnie do protokołu posiedzenia w sądzie, w którym sprawa się toczy, uprawdopodobniając przyczyny wyłączenia. Ponadto strona, która

35. Wyrok NSA z 22.10.2021 r., I OSK 515/21, LEX nr 3253488.

przystąpiła do rozprawy, powinna uprawdopodobnić, że przyczyna wyłączenia dopiero później powstała lub stała się jej znana. Do czasu rozstrzygnięcia sprawy o wyłączenie sędziego może dokonywać tylko czynności niecierpiących zwłoki (zob. art. 20 § 1–3 p.p.s.a.). Ponadto sam sędzia powinien zawiadomić sąd o zachodzącej podstawie swojego wyłączenia i wówczas wstrzymać się od udziału w sprawie (art. 21 p.p.s.a.).

**Q**

**26. Czy jest dopuszczalny wniosek o wyłączenie całego składu orzeczniczego?**

Wniosek o wyłączenie sądu jest niedopuszczalny i podlega odrzuceniu na posiedzeniu niejawnym. Można zgłaszać wnioski o wyłączenie w stosunku do poszczególnych sędziów (art. 20 § 4 p.p.s.a.). Jak podniesiono w orzecnictwie sądowoadministracyjnym: „Obowiązujące prawo nie przewiduje instytucji wyłączenia sądu od orzekania w jakiegokolwiek sprawie poddanej jego kognicji. Na równi z wnioskiem o wyłączenie sądu traktowane jest żądanie wyłączenia wszystkich sędziów (referendarzy) orzekających w danym sądzie, bez wskazania jakichkolwiek zindywidualizowanych okoliczności przemawiających za ich wyłączeniem”<sup>36</sup>.

**Q**

**27. Który sąd decyduje o wyłączeniu sędziego?**

Zgodnie z art. 22 p.p.s.a. decyduje o tym sąd administracyjny, w którym sprawa się toczy. W razie gdy sąd administracyjny nie może podjąć postanowienia z powodu braku dostatecznej liczby sędziów, Naczelny Sąd Administracyjny wyznacza wówczas inny sąd do rozpoznania wniosku.

**Q**

**28. W jakiej formie prawnej dochodzi do wyłączenia sędziego?**

Sąd, który rozstrzyga o wyłączeniu sędziego, wydaje postanowienie w składzie trzech sędziów, na posiedzeniu niejawnym, po złożeniu

36. Postanowienie WSA w Szczecinie z 12.02.2020 r., II SA/Sz 1146/17, LEX nr 3053212.

wyjaśnienia przez sędziego, którego wniosek dotyczy (zob. art. 22 § 2 p.p.s.a.). „Wydanie postanowienia o wyłączeniu sędziego musi być poprzedzone złożeniem wyjaśnień przez sędziego, którego dotyczy wniosek. Stosowne wyjaśnienie sędzia może złożyć na piśmie lub ustnie do protokołu. Sędzia nie składa jednak wyjaśnień, jeśli został zgłoszony ponowny wniosek o wyłączenie sędziego niezawierający podstaw wyłączenia albo oparty na tych samych okolicznościach. Taki wniosek podlega odrzuceniu bez składania wyjaśnień przez sędziego, którego dotyczy”<sup>37</sup>.



### **29. Kto powołuje sędziego sądu administracyjnego?**

Sędzią sądu administracyjnego jest osoba powołana na to stanowisko przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, która złożyła ślubowanie wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto sędziowie sądów administracyjnych są powoływani na stanowisko sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego, z wyznaczeniem miejsca służbowego (siedziby) sędziego, albo na stanowisko sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego (zob. art. 5 § 1 i 2 p.u.s.a.).

Wymagania dla kandydata na stanowisko sędziego WSA zostały określone w art. 6 p.u.s.a., a dla kandydatów na stanowisko sędziego NSA – w art. 7 p.u.s.a.



### **30. Czy sędziowie sądów administracyjnych są niezawisli?**

Tak, zgodnie z art. 4 p.u.s.a. sędziowie sądów administracyjnych i asesory sądowi w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom.

„Władza ustawodawcza może zatem wywierać wpływ na ich działania tylko w drodze stanowienia tego rodzaju aktów prawnych najwyższych stojących w ich hierarchii. Sędziowie zyskali prawo wydawania orzeczeń wprost na podstawie Konstytucji, której bezpośrednio

37. H. Knysiak-Sudyka, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Komentarz. Orzecznictwo*, Warszawa 2021, art. 22.

stosowanie zostało określone w art. 8 ust. 2. Dzięki temu sędzia może w konkretnej sprawie odstąpić od stosowania przepisu ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za sprzeczną z Konstytucją. W ten sposób Trybunał spełnia równoważącą i hamującą rolę w stosunku do władzy ustawodawczej<sup>38</sup>. W myśl art. 178 ust. 2 i 3 Konstytucji RP sędziowie powinni mieć zapewnione warunki pracy i wynagrodzenie odpowiadające godności urzędu oraz zakresowi ich obowiązków. Ponadto sędzia nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów. „Ograniczenie to nie oznacza całkowitego pozbawienia sędziego możliwości korzystania z podstawowych wolności i praw politycznych, skutkuje, jednakże nakazem daleko idącej powściągliwości w korzystaniu z nich, wykluczając działalność, która kolidowałaby z obrazem sędziego jako osoby bezstronnej i politycznie neutralnej, a także z obrazem sądownictwa jako struktury oddzielonej od innych władz”<sup>39</sup>. Przepis ten koresponduje z art. 4 p.u.s.a., który stanowi: „Niezawisłość sędziego jest bowiem nie tylko uprawnieniem sędziego, ale kontrola administracji publicznej również jego obowiązkiem, który ma znajdować odzwierciedlenie w praktyce orzekania. Naruszenie tego obowiązku przez sędziego byłoby równoznaczne z poważnym naruszeniem podstawowych zasad funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości”<sup>40</sup>. Ponadto wskazać należy, że na pojęcie niezawisłości składa się wiele elementów, takich jak:

- ▶ bezstronność w stosunku do uczestników postępowania;
- ▶ niezależność wobec organów pozasądowych;
- ▶ samodzielność sędziego wobec władzy;

38. W. Skrzydło, *Konstytucja...*, art. 178.

39. B. Naleziński [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, art. 178.

40. E. Plesnarowicz-Durska, *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*, Warszawa 2014, art. 4.

- niezależność od czynników politycznych;
- wewnętrzna niezależność sędziego<sup>41</sup>.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 27.01.1999 r. orzekł: „Bezstronność sędziego jest niezbywalną cechą władzy sądowniczej, a zarazem przymiotem, wraz z utratą którego sędzia traci kwalifikacje do spełniania swoich funkcji. Polega ona przede wszystkim na tym, iż sędzia kieruje się obiektywizmem, nie stwarzając korzystniejszej sytuacji dla żadnej ze stron czy uczestników postępowania, zarówno w trakcie toczącej się przed sądem sprawy, jak i orzekania. Traktuje on zatem uczestników postępowania równorzędnie”<sup>42</sup>.

## Q

### 31. Który z sądów administracyjnych jest sądem dyscyplinarnym dla sędziów administracyjnych?

Sądem dyscyplinarnym w sprawach dyscyplinarnych sędziów sądów administracyjnych jest Naczelny Sąd Administracyjny, a rzecznikiem dyscyplinarnym w tych sprawach jest Rzecznik Dyscyplinarny Naczelnego Sądu Administracyjnego. Naczelny Sąd Administracyjny jest także sądem dyscyplinarnym dla asesorów sądowych.

Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawy dyscyplinarne sędziów sądów administracyjnych i asesorów sądowych: w pierwszej instancji – w składzie trzech sędziów; a w drugiej instancji – w składzie siedmiu sędziów (zob. art. 48 § 1 p.p.s.a.).

Jak wskazuje W. Sawczyn: „Immunitet powinien chronić sędziego także w postępowaniach dyscyplinarnych prowadzonych w stosunku do niego przez instytucję naukową, w której jest zatrudniony, jednak sygnalizowane przez zatrudniającą sędziego instytucję uchybienia w jego pracy, mogące być kwalifikowane jako naruszenia godności urzędu, muszą być starannie rozpatrywane przez Rzecznika Dyscyplinarnego NSA, który powinien reagować z całą stanowczością,

41. Zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji RP*, PiP 1997/11–12, s. 99–100.

42. Wyrok TK z 27.01.1999 r., K 1/98, OTK 1999/1, poz. 3.



w sytuacji, gdy zarzuty stawiane sędziemu wydają się uzasadnione. Co więcej, jak wynika z art. 139 ust. 2 [ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym], odpowiedzialność dyscyplinarna nauczyciela akademickiego przewidziana przez tę ustawę nie wyłącza odpowiedzialności dyscyplinarnej lub zawodowej przewidzianej w odrębnych przepisach”<sup>43</sup>.

**Q**

**32. Kto ustala zasady biurowości w sądach administracyjnych?**

Za ustalenie zasad biurowości w sądach administracyjnych odpowiedzialny jest Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego (zob. art. 11 p.u.s.a.).

**Q**

**33. Kto sprawuje zwierzchni nadzór nad działalnością administracyjną sądów administracyjnych?**

W myśl art. 11 p.u.s.a. zwierzchni nadzór nad działalnością administracyjną sądów administracyjnych sprawuje Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego. Sprawowanie tego nadzoru ma na celu zapewnienie jednolitego i skutecznego kierownictwa nad sądami administracyjnymi. W doktrynie wskazuje się, że „nadzór administracyjny obejmuje formalną działalność sądów, przez co należy rozumieć działalność zarządczą i organizatorską sądów polegającą na wykonywaniu czynności w zakresie zarządzania środkami osobowymi i materialnymi sądów. Pojęcie nadzoru administracyjnego jest pojęciem odmiennym od nadzoru judykacyjnego. Nadzór judykacyjny jest nadzorem nad orzecznictwem, przy sprawowaniu swych funkcji zaś organy nadzoru nad działalnością administracyjną sądu nie mogą wkraczać w dziedzinę orzekania, w której sędziowie są niezawisli, oraz nie mogą naruszać godności urzędu sędziowskiego (K. Piasecki, *Organizacja wymiaru sprawiedliwości w Polsce*, Warszawa 2005, s. 165 i n.)”<sup>44</sup>.

43. W. Sawczyn, *Czy sędzia sądu administracyjnego podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej w szkole wyższej?*, ZNSA 2013/5, s. 36–45.

44. E. Plesnarowicz-Durska, *Prawo o ustroju...*, art. 12.

**Q****34. Jakie organy mają sądy administracyjne?**

Organami wojewódzkiego sądu administracyjnego są: prezes sądu, zgromadzenie ogólne sędziów wojewódzkiego sądu administracyjnego oraz kolegium wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Natomiast organami NSA są: Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Zgromadzenie Ogólne Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego i Kolegium Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 30 p.u.s.a.).

**Q****35. Jaka jest pozycja prawna Prezesa NSA?**

Na czele Naczelnego Sądu Administracyjnego stoi Prezes NSA, który kieruje jego pracami i reprezentuje na zewnątrz oraz pełni czynności przewidziane w ustawie – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i w odrębnych przepisach, a także wykonuje czynności administracji sądowej w stosunku do Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 34 p.u.s.a.). Ponadto Prezes NSA ma prawo wglądu w czynności NSA, może być obecny na rozprawie toczącej się z wyłączeniem jawności, może żądać wyjaśnień i usunięcia uchybień. W przypadku stwierdzenia uchybienia w zakresie sprawności postępowania sądowego Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego może zwrócić na nie uwagę i żądać usunięcia skutków uchybienia. Natomiast czynności wskazane wyżej nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli (zob. art. 35 p.u.s.a.).

Ponadto Prezes NSA może wystąpić o podjęcie przez Naczelny Sąd Administracyjny uchwały wyjaśniającej przepisy prawne, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych (art. 36 p.u.s.a.).

**Q****36. Jaka jest pozycja prawna prezesa WSA?**

Prezes wojewódzkiego sądu administracyjnego kieruje sądem i reprezentuje go na zewnątrz, pełni czynności administracji sądowej i inne czynności przewidziane w ustawie. W zakresie administracji sądowej prezes WSA jest organem podległym Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego (zob. art. 20 p.u.s.a.).



### 37. Jaka jest struktura organizacyjna NSA?

Naczelny Sąd Administracyjny dzieli się na trzy Izby: Izbę Finansową, Izbę Gospodarczą i Izbę Ogólnoadministracyjną, których zakres działania określa art. 39 p.u.s.a.



### 38. Co należy do zakresu działania Biura Orzecznictwa, które funkcjonuje w NSA?

Do zakresu działania Biura Orzecznictwa należy wykonywanie zadań związanych z pełnieniem przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego czynności w zakresie sprawności postępowania sądowego oraz orzecznictwa sądów administracyjnych. Biurem Orzecznictwa kieruje dyrektor, którym jest wiceprezes lub sędzia. Szczegółowy zakres jego działania został określony w regulaminie NSA (zob. § 14 i 15 regulaminu NSA).



### Pytania kluczowe:

1. Jakie sądy sprawują sądownictwo administracyjne w Polsce?
2. Co należy rozumieć przez sprawę sądowoadministracyjną?
3. Wskaż właściwość rzeczową WSA i NSA.
4. Jakie skutki prawne wywołuje naruszenie przepisów o właściwości w postępowaniu sądowoadministracyjnym?
5. Wskaż przesłanki wyłączenia sędziego z mocy ustawy.
6. Wskaż strukturę organizacyjną NSA.
7. Jaka jest pozycja prawna prezesa NSA?



### Informacje dodatkowe:

1. „Podczas badania przez sąd swojej właściwości miejscowej i rzeczowej bez znaczenia pozostają okoliczności dotyczące istnienia podmiotu, którego stwierdzenia beczynności domaga się skarżący, jak również ustalenia, czy jest on organem administracji publicznej zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej w świetle przepisów u.d.i.p. Ustalenia w tym zakresie następują bowiem dopiero

na etapie badania skargi pod względem formalnym oraz podczas jej ewentualnego merytorycznego rozpoznania”<sup>45</sup>.

2. „Przepis art. 5 pkt 1 p.p.s.a. stanowi podstawę wyłączenia dopuszczalności drogi sądowej przed sądem administracyjnym w sferze wewnętrznego działania administracji publicznej z uwagi na zachodzące między organami administracji publicznej zależności organizacyjne. Zależności organizacyjne w sferze wewnętrznej działania administracji publicznej, o których wspomina art. 5 pkt 1 p.p.s.a., mogą zachodzić zatem nie tylko pomiędzy organami administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym, ale także funkcjonalnym, co pozwala pojęcie to rozszerzyć na jednostki organizacyjne działające w formie zakładów administracyjnych”<sup>46</sup>.

3. „Sąd administracyjny – co do zasady – orzeka w składzie trzech sędziów (art. 16 § 1 i art. 120 p.p.s.a.) i rozstrzyga sprawę wyrokiem (art. 132 p.p.s.a.). Sentencja wyroku jest sporządzana w końcowym stadium narady. Podpisuje ją cały skład sądu (art. 137 § 4 p.p.s.a.). Cały skład orzekający zobowiązany jest podpisać sentencję wyroku przed jego ogłoszeniem. Jest to wymóg bezwzględny, który po ogłoszeniu wyroku nie może zostać skutecznie uzupełniony. Niepodpisanie sentencji chociażby przez jednego sędziego, który uczestniczył przy wydaniu wyroku, stanowi podstawę nieważności wyroku określonej w art. 183 § 2 pkt 4 p.p.s.a.”<sup>47</sup>

4. „Autorytet moralny sędziego przemawia za wiarygodnością złożonego wyjaśnienia (art. 22 § 2 p.p.s.a.) i jeżeli strona żądająca wyłączenia zaprzecza jego prawdziwości, obowiązana jest wskazać i udowodnić okoliczności, które podważyłyby wiarygodność oświadczenia sędziego”<sup>48</sup>.

45. Postanowienie NSA z 12.04.2012 r., I OZ 227/12, LEX nr 1145163.

46. Postanowienie NSA z 5.04.2017 r., II OZ 299/17, LEX nr 2268515.

47. Wyrok NSA z 5.05.2022 r., II OSK 2032/19, LEX nr 3413950.

48. Postanowienie NSA z 30.09.2014 r., II OZ 1001/14, LEX nr 1530770.

## ROZDZIAŁ II

# Zasady postępowania sądowoadministracyjnego

Zasady ogólne postępowania przed sądami administracyjnymi są regulowane przepisami Konstytucji RP, ustawą – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawą – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ukierunkowują one proces wykładni prawa i wskazują jego stosowanie, w szczególności sposoby wypełniania luk prawnych<sup>1</sup>.

Zasady ogólne postępowania przed sądami administracyjnymi *sensu stricto* służą jego spójności, mają one cechę zasadniczości, są normami zawartymi wprost w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, jak również mogą być wywiedzione z innych norm na podstawie reguły wnioskowania<sup>2</sup>.

„Zasady prawa, obok podstawowej funkcji dopełniania wzorów płynących z norm zwykłych czy też korygowania ich treści (kontekstowa i uzupełniająco-weryfikacyjna rola zasad w wykładni), a nawet uczestniczenia w rozstrzyganiu kolizji pomiędzy normami zwykłymi, mogą w pewnych sytuacjach stanowić nie tylko główny, ale nawet wyłączny składnik normatywnej podstawy decyzji stosowania prawa”<sup>3</sup>.

1. A. Łuszcz, *Zasady postępowania sądowoadministracyjnego jako zasady prawa*, „Ius Novum” 2009/3, s. 103 i n.

2. Zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, s. 53 i n.; J. Wróblewski, *Prawo obowiązujące a „ogólne zasady prawa”*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Nauki Humanistyczno-Społeczne” 1965/1, s. 18 i n.

3. L. Leszczyński, *Zasady prawa – założenia podstawowe*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016/XXV, nr 1, s. 15.

Podkreślić należy, że zastosowanie zasad prawa wymaga dokonania oceny wagi ich doniosłości dla rozstrzygnięcia danej sprawy, bowiem są one zazwyczaj sformułowane z użyciem klauzul generalnych, w odróżnieniu od zwykłych norm, których warunki stosowania są szczegółowo określone w przepisie zawierającym daną normę<sup>4</sup>.

**Zasada dostępu do sądu** wyrażona została w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP – każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Podmiotowy zakres zasady dostępu do sądu obejmuje osoby fizyczne oraz osoby prawne prawa prywatnego, z wyłączeniem organów władzy publicznej i osób prawnych prawa publicznego<sup>5</sup>. Przedmiotowy zakres zasady dostępu do sądu związany jest z pojęciem „sprawy”<sup>6</sup>, rozumianej w szczególności jako spór prawny między osobami fizycznymi i prawnymi, mającej źródło również w stosunkach administracyjnoprawnych<sup>7</sup>. Odnosząc przedmiotowy zakres zasady dostępu do sądu do postępowania sądowoadministracyjnego, zauważyć należy, że sprawą sądowoadministracyjną jest „sprawa z zakresu kontroli działalności administracji publicznej oraz każda inna sprawa, do której stosuje się przepisy p.p.s.a. na podstawie odrębnych ustaw”<sup>8</sup>. Konstytucyjne ujęcie pojęcia „sprawa” obejmuje jedynie ochronę własnych, rzeczywistych interesów jednostki<sup>9</sup>. Granice prawa do sądu wyznacza w szczególności zasada zakazu nadużywania praw procesowych w postępowaniu

4. Zob. L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2002, s. 64–67.

5. P. Tuleja [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 160; P. Grzegorzczak, K. Weitz [w:] *Konstytucja RP*, t. I, *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1102–1104; wyrok TK z 30.10.2012 r., SK 20/11, OTK-A 2012/9, poz. 110.

6. P. Grzegorzczak, K. Weitz [w:] *Konstytucja RP...*, t. I, red. M. Safjan, L. Bosek, s. 1105.

7. P. Tuleja [w:] *Konstytucja...*, red. P. Tuleja, 2019, s. 161.

8. K. Muzyczka, *Prawo do sądu w sprawach administracyjnych*, ZNSA 2022/3, s. 75 i n.

9. M. Szwań, M. Szewł, *Nadużycie prawa do sądu w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, ZNSA 2016/6, s. 52 i n.

przed sądami administracyjnymi<sup>10</sup>, polegającego na korzystaniu z drogi sądowej jedynie w celu utrudniania sądowi pracy lub też dochodzeniu całkowicie wymaganych roszczeń. Wystąpienie wyłącznie okoliczności, o których mowa wyżej, nie stanowi wystarczającej przesłanki do uznania danego przypadku za nadużycie prawa do sądu, lecz wymaga szerszej analizy obejmującej takie fakty, jak np. występowanie z takim samym roszczeniem po raz wtóry czy brak jakiegokolwiek uzasadnienia roszczenia lub jego oczywistą bezzasadność<sup>11</sup>.

**Zasada dwuinstancyjności** została wyrażona w art. 78 Konstytucji RP, który stanowi, że każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa. Zasada ta stanowi uprawnienie stron do zainicjowania postępowania, którego istotą jest kontrola prawidłowości wszelkich rozstrzygnięć wydawanych w sprawach indywidualnych przez sąd albo organ administracji publicznej działający w pierwszej instancji<sup>12</sup>. Zaskarżeniu podlega każde orzeczenie merytoryczne oraz postanowienia kończące postępowanie, natomiast inne orzeczenia mogą, lecz nie muszą być objęte kontrolą instancyjną<sup>13</sup>. Podkreślić należy, że uprawnienie do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji może być uzależnione od spełniania ustawowo określonych przesłanek, jak wyczerpanie środków zaskarżenia przed złożeniem skargi do sądu administracyjnego, co stanowi podstawową przesłankę dopuszczalności skargi – warunek prawidłowego zaskarżenia określonego aktu. Obowiązek ten wynika z założenia, że sąd nie wyręcza organów administracji wyższego stopnia i nie narusza podstawowej zasady dwuinstancyjności postępowania<sup>14</sup>.

10. A. Bińczyk, *Zakaz nadużycia praw procesowych w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, PiP 2019/1, s. 73 i n.

11. M. Szwast, M. Szewd, *Nadużycie...*, s. 52 i n.

12. A. Błaś [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 140.

13. G. Rząsa, *Konstytucyjność podstaw skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, PL 2009/1–2, s. 23 i n.

14. Postanowienie WSA w Gdańsku z 24.03.2022 r., III SA/Gd 110/22, LEX nr 3327177.

Odnosząc konstytucyjną zasadę dwuinstancyjności do postępowania sądownoadministracyjnego, trzeba wskazać, że sprawy należące do właściwości sądów administracyjnych rozpoznają, w pierwszej instancji, wojewódzkie sądy administracyjne (art. 3 § 1 p.u.s.a.). 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 (art. 3 § 2 p.u.s.a.).

**Zasada legalności** stanowi jedną z kluczowych zasad całego systemu prawa. W myśl art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Tak sformułowana na gruncie Konstytucji RP zasada ma autonomiczne znaczenie obejmujące całą działalność państwową, bowiem dotyczy organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, które muszą mieć podstawę prawną do działania, a nadto tak podejmowane działanie nie może być sprzeczne z jakąkolwiek normą powszechnie obowiązującego prawa<sup>15</sup>.

Zasada legalności, wyrażona również w art. 1 § 2 p.u.s.a., ma w postępowaniu sądownoadministracyjnym podwójne znaczenie:

- ▶ funkcjonalne, wyznaczające standard działania sądów administracyjnych w oparciu o zasadę praworządności, a także czuwanie nad legalnym podejmowaniem czynności przez uczestników postępowania sądownoadministracyjnego,
- ▶ weryfikacyjne, określające jedyne kryterium – legalność – dotyczące charakteru kontroli działalności administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne<sup>16</sup>.

**Zasada pisemności**, mimo że nie została sformułowana wprost w przepisach ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zyskała rangę zasady ogólnej postępowania przed sądami

15. P. Król, *Stanowienie prawa przez administrację publiczną a zasada praworządności*, „Casus” 2014/4, s. 14 i n.

16. Z.R. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2019, s. 385.



administracyjnymi, bowiem w postępowaniu sądowoadministracyjnym znakomita większość czynności dokonywana jest w formie pisemnej<sup>17</sup>.

Forma pisemna ma postać elektroniczną lub papierową (por. art. 12a § 1, art. 12b § 1, art. 46 § 2a, art. 65 § 1, art. 74a § 1, art. 75 § 1 p.p.s.a.).

Zasada ta znajduje wyraz przede wszystkim w art. 12a § 1 p.p.s.a., który stanowi, że dla każdej sprawy sądowoadministracyjnej tworzy się akta. Akta są tworzone w postaci elektronicznej lub papierowej.

Obecnie, co wyżej podkreślono, obie postaci (elektroniczna i papierowa) są równorzędne<sup>18</sup>, bowiem stanowią wyraz formy pisemnej<sup>19</sup>. Akta prowadzone są od momentu zarejestrowania sprawy, w konsekwencji przesłania skargi do sądu administracyjnego przez organ administracji publicznej, za pośrednictwem którego skarga jest składana wraz z odpowiedzią na skargę oraz z aktami sprawy administracyjnej. Szczególnym sposobem wcześniejszego zarejestrowania przez sąd administracyjny sprawy jest sytuacja określona w art. 55 § 1 w zw. z art. 54 § 2 p.p.s.a. Zaznaczyć należy, że akta obejmują zbiór dokumentów pochodzących od sądu i stron, dotyczących czynności podejmowanych przez wojewódzki sąd administracyjny i przed tym sądem, czy też przez NSA i przed tym sądem<sup>20</sup>.

**Zasada udzielania pomocy stronom (prawo do informacji)** została wyrażona w art. 6 p.p.s.a., zgodnie z którym sąd administracyjny w razie uzasadnionej potrzeby udziela stronom występującym w sprawie bez adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego niezbędnych pouczeń co do czynności procesowych i skutków ich zaniedbań.

Udzielanie niezbędnych pouczeń, czyli takich, bez których „strona byłaby pozbawiona wpływu na toczące się postępowanie i nie mogłaby realizować swoich uprawnień przez co pozbawiona byłaby prawa

17. Z.R. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne...*, s. 386.

18. K. Brzezińska-Jaromin [w:] *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2022, s. 39.

19. <https://sjp.pwn.pl/szukaj/pisemnie.html> (dostęp: 26.07.2023 r.).

20. M. Romańska [w:] *Prawo...*, red. T. Woś, art. 12a.