

PRAWO O POSTĘPOWANIU PRZED SĄDAMI ADMINISTRACYJNYMI

Komentarz

Bogusław Dauter, Andrzej Kabat
Małgorzata Niezgódka-Medek

KOMENTARZE

WYDANIE **9**

PRAWO O POSTĘPOWANIU PRZED SĄDAMI ADMINISTRACYJNYMI

Komentarz

Bogusław Dauter, Andrzej Kabat
Małgorzata Niezgódka-Medek

KOMENTARZE

WYDANIE 9

Stan prawny na 1 czerwca 2024 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktorka prowadząca
Joanna Cybulska

Opracowanie redakcyjne
JustLuk

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Komentarze do poszczególnych artykułów napisali:
Bogusław Dauter: art. 45–49b, 60–64, 65–122, 154–172, 176–193, 285a–285l
Andrzej Kabat: art. 1–24, 50–59, 64a–64e, 132–153, 194–198, 264–285, 286–301
Małgorzata Niezgódka-Medek: art. 25–44, 123–131, 173–175, 199–262

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.

Szanujemy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2024

ISBN 978-83-8358-630-4
9. wydanie

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

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	17
Wstęp	25
Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 1634; zm.: Dz.U. z 2023 r. poz. 1705, poz. 1860)	29
DZIAŁ I. Przepisy wstępne	31
Rozdział 1. Przepisy ogólne	31
Art. 1. [Przedmiot regulacji]	31
Art. 2. [Ogólna właściwość sądów do rozpatrywania spraw sądowoadministracyjnych]	34
Art. 3. [Zasada sądowej kontroli administracji publicznej]	35
1. Uwagi wprowadzające	36
2. Decyzje administracyjne	40
3. Postanowienia	46
4. Inne akty i czynności z zakresu administracji publicznej	53
5. Pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w sprawach indywidualnych	62
6. Opinie, o których mowa w art. 119zzl § 1 o.p., i odmowy wydania tych opinii	64
7. Akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej ..	64
8. Akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej	66
9. Akty nadzoru	68
10. Bezczynność i przewlekłość postępowania	69
11. Sprzeciw od decyzji	76
12. Skargi przewidziane w przepisach szczególnych	76
Art. 4. [Rozstrzyganie sporów o właściwość, sporów kompetencyjnych] ..	77
Art. 5. [Wyłączenia właściwości sądów administracyjnych]	81

Art. 6.	[Obowiązek udzielania pouczeń stronie występującej samodzielnie]	86
Art. 7.	[Postulat szybkości postępowania]	88
Art. 8.	[Pozycja procesowa prokuratora i Rzecznika Praw Obywatelskich]	89
Art. 9.	[Udział organizacji społecznej w postępowaniu]	91
Art. 10.	[Zasada jawności postępowania]	93
Art. 11.	[Prejudycjalność prawomocnego skazującego wyroku karnego]	94
Art. 12.	[Strona i uczestnik postępowania]	95
Art. 12a.	[Akta: tworzenie, przetwarzanie, przechowywanie i zniszczenie]	95
Art. 12b.	[Zachowanie formy pisemnej; dokumenty elektroniczne]	97
Rozdział 2. Właściwość wojewódzkich sądów administracyjnych		99
Art. 13.	[Właściwość rzeczowa, miejscowa i delegacyjna wojewódzkich sądów administracyjnych]	99
Art. 14.	[Trwałość właściwości sądowej. Zasada <i>perpetuatio fori</i>]	104
Art. 14a.	[Zmiana właściwości sądowej]	105
Rozdział 3. Właściwość Naczelnego Sądu Administracyjnego		105
Art. 15.	[Właściwość Naczelnego Sądu Administracyjnego]	105
Rozdział 4. Skład sądu		107
Art. 16.	[Skład sądu – zasada, posiedzenie niejawne, zarządzenia poza rozprawą]	107
Art. 17.	[Zasady wyznaczania i zmiany składu orzekającego]	108
Rozdział 5. Wyłączenie sędziego		110
Art. 18.	[Przyczyny wyłączenia sędziego z mocy ustawy – <i>iudex inhabilis</i>]	110
Art. 19.	[Wyłączenie sędziego na wniosek – <i>iudex suspectus</i> . Przestępka wątpliwości co do bezstronności]	115
Art. 20.	[Wniosek o wyłączenie sędziego – termin złożenia, wymogi formalne]	117
Art. 21.	[Powiadomienie o istnieniu podstawy wyłączenia i wyłączenie się przez sędziego]	118
Art. 22.	[Rozstrzyganie o wyłączeniu – sąd właściwy, skład]	119
Art. 23.	(uchylony)	119
Art. 24.	[Wyłączenie prokuratora, protokolanta i referendarza sądowego]	119
DZIAŁ II. Strony		121
Rozdział 1. Zdolność sądowa i procesowa		121
Art. 25.	[Zdolność sądowa]	121
Art. 26.	[Zdolność procesowa]	131
Art. 27.	[Przedstawiciel ustawowy]	136
Art. 28.	[Działanie osób prawnych]	137
Art. 29.	[Obowiązek udokumentowania umocowania]	140
Art. 30.	[Sądowe ustanowienie kuratora]	143
Art. 31.	[Skutki braku zdolności sądowej lub procesowej]	145
Rozdział 2. Strony i uczestnicy postępowania		147
Art. 32.	[Strony postępowania]	147
Art. 33.	[Uczestnicy postępowania na prawach strony]	152

Rozdział 3. Pełnomocnicy	160
Art. 34. [Sposób działania przed sądem]	160
Art. 35. [Osoby mogące być pełnomocnikami]	163
Art. 36. [Rodzaje pełnomocnictw]	173
Art. 37. [Forma udzielenia pełnomocnictwa]	176
Art. 37a. [Pełnomocnictwo udzielone w formie dokumentu elektronicznego]	182
Art. 38. [Podpis zastępczy]	183
Art. 39. [Zakres pełnomocnictwa]	183
Art. 40. [Wykładnia pełnomocnictwa]	186
Art. 41. [Modyfikacja oświadczeń pełnomocnika]	187
Art. 42. [Skutki prawne wypowiedzenia pełnomocnictwa]	187
Art. 43. [Wygaśnięcie pełnomocnictwa]	188
Art. 44. [Działanie bez umocowania]	189
DZIAŁ III. Postępowanie przed wojewódzkim sądem administracyjnym	192
Rozdział 1. Pisma w postępowaniu sądowym	192
Art. 45. [Pismo strony]	192
Art. 46. [Wymogi formalne pisma. Obowiązek dołączenia pełnomocnictwa]	195
Art. 47. [Obowiązek dołączenia odpisów pisma dla stron i odpisów załączników]	203
Art. 48. [Skutki powołania w piśmie dokumentu – obowiązek złożenia oryginału]	207
Art. 49. [Niezachowanie warunków formalnych. Wezwanie do uzupełnienia lub poprawienia pisma. Termin, skutki niedotrzymania]	211
Art. 49a. [Potwierdzenie wniesienia pisma w formie elektronicznej]	216
Art. 49b. [Urzędowe wzory dokumentów elektronicznych]	217
Rozdział 2. Skarga	218
Art. 50. [Wniesienie skargi powszechnej – przesłanka interesu prawnego]	218
Art. 51. [Wniesienie skargi przez kilku uprawnionych – przesłanki]	226
Art. 52. [Przesłanka wyczerpania środków zaskarżenia]	227
Art. 53. [Termin do wniesienia skargi]	233
Art. 54. [Pośrednictwo organu we wnoszeniu skargi. Obowiązki i możliwości organu, którego skarga dotyczy]	236
Art. 54a. [Ponowne rozpoznanie skargi przez organ]	244
Art. 55. [Sankcje za rażące naruszenie obowiązków przez organ przekazujący skargę]	245
Art. 56. [Zawieszenie postępowania jako skutek wniesienia skargi w toku sprawy]	248
Art. 57. [Wymogi formalne skargi]	250
Art. 57a. [Skarga na pisemną interpretację przepisów prawa podatkowego w indywidualnej sprawie, na opinię zabezpieczającą oraz na odmowę wydania opinii zabezpieczającej]	252
Art. 58. [Odrzucenie skargi – przesłanki i forma]	253

Art. 59.	[Obowiązek przekazania sprawy sądowi właściwemu]	259
Art. 60.	[Cofnięcie skargi]	259
Art. 61.	[Względna niesuspensywność skargi]	264
Art. 62.	[Obowiązki przewodniczącego wydziału]	276
Rozdział 3. Wniosek o wszczęcie postępowania		280
Art. 63.	[Zasada skargowości postępowania]	280
Art. 64.	[Wymogi formalne wniosku o wszczęcie postępowania]	282
Rozdział 3a. Sprzeciw od decyzji		284
Art. 64a.	[Sprzeciw od decyzji]	284
Art. 64b.	[Stosowanie przepisów o skardze. Wymagania formalne]	286
Art. 64c.	[Termin wniesienia sprzeciwu. Uprawnienia autokontrolne organu] . .	288
Art. 64d.	[Rozpoznanie sprzeciwu]	292
Art. 64e.	[Przesłanki oceniane przy rozpoznawaniu sprzeciwu]	292
Rozdział 4. Doręczenia		294
Art. 65.	[Sposoby doręczeń pism w postępowaniu]	294
Art. 65.	[Zasada doręczania pism na adres do doręczeń elektronicznych] . . .	294
Art. 65a.	[Reguły doręczania pism na adres do doręczeń elektronicznych]	298
Art. 65b.	[Opatrywanie pism kwalifikowanym podpisem elektronicznym albo kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną]	298
Art. 66.	[Doręczanie pism pomiędzy pełnomocnikami profesjonalnymi. Wręczenie bezpośrednie pisma]	298
Art. 66.	[Doręczanie pism procesowych w toku sprawy]	299
Art. 67.	[Szczegółowe zasady doręczeń – doręczenie osobie fizycznej i prawnej]	305
Art. 68.	[Doręczenia w dni ustawowo wolne od pracy i w porze nocnej] . . .	309
Art. 69.	[Miejsce doręczenia]	310
Art. 70.	[Obowiązek zawiadomienia o zmianie adresu. Pozostawienie pisma w aktach ze skutkiem doręczenia]	311
Art. 71.	[Doręczanie żołnierzom i osobom pozbawionym wolności]	314
Art. 72.	[Doręczenie zastępcze – dorosłemu domownikowi, zarządcy domu, dozorcy]	314
Art. 73.	[Doręczenie zastępcze – przez złożenie w placówce pocztowej lub urzędzie gminy]	318
Art. 74.	[Skutki odmowy przyjęcia pisma. Fikcja doręczenia]	322
Art. 74a.	[Doręczanie pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej] . . .	323
Art. 75.	[Doręczanie pism w odpisach; doręczanie pism w formie elektronicznej]	326
Art. 76.	[Doręczenie pisma pełnomocnikowi kilku stron lub kilku pełnomocnikom strony]	327
Art. 77.	[Potwierdzenie odbioru pisma i stwierdzenie doręczenia]	328
Art. 78.	[Doręczenie skargi kuratorowi strony nieznannej z miejsca pobytu] . . .	329
Art. 79.	[Kurator dla strony nieznannej z miejsca pobytu]	333
Art. 80.	[Ustanowienie kuratora dla jednostek organizacyjnych niemających organów]	334
Art. 81.	[Skutki nieuzasadnionego żądania ustanowienia kuratora lub wywieszenia pisma]	335

Rozdział 5. Terminy	336
Art. 82. [Termin sądowy]	336
Art. 83. [Zasady obliczania terminów]	338
Art. 84. [Przedłużenie bądź skrócenie terminu sądowego]	344
Rozdział 6. Uchybienie i przywrócenie terminu	345
Art. 85. [Bezskuteczność czynności procesowej podjętej po upływie terminu]	345
Art. 86. [Warunki przywrócenia terminu. Przesłanka negatywna]	346
Art. 87. [Wniosek o przywrócenie terminu]	350
Art. 88. [Odrzucenie spóźnionego lub niedopuszczalnego wniosku o przywrócenie terminu]	357
Art. 89. [Możliwość wstrzymania postępowania lub wykonania orzeczenia na czas rozpatrywania wniosku o przywrócenie terminu]	359
Rozdział 7. Posiedzenia sądowe	360
Art. 90. [Zasada jawności postępowania oraz rozpoznania sprawy na rozprawie]	360
Art. 91. [Posiedzenia sądowe. Zawiadomienia o posiedzeniach, stawiennictwo stron]	363
Art. 92. [Udział prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich lub Rzecznika Praw Dziecka]	367
Art. 93. [Treść zawiadomienia o posiedzeniu]	369
Art. 94. [Miejsce posiedzeń sądowych]	370
Art. 95. [Osoby mogące uczestniczyć w posiedzeniach jawnych albo niejawnych]	372
Art. 96. [Posiedzenie przy drzwiach zamkniętych – przesłanki zarządzenia]	374
Art. 97. [Podmioty obecne na posiedzeniu przy drzwiach zamkniętych. Publiczne ogłoszenie orzeczenia końcowego]	375
Art. 98. [Uprawnienia przewodniczącego. Policja sesyjna]	375
Art. 99. [Zgodny wniosek stron o odroczenie posiedzenia]	379
Art. 100. [Protokół albo notatka urzędowa z przebiegu posiedzenia]	381
Art. 101. [Wymogi formalne i treść protokołu]	383
Art. 102. [Utrwalenie przebiegu posiedzenia za pomocą aparatury dźwiękowej]	386
Art. 103. [Żądanie sprostowania lub uzupełnienia protokołu – dopuszczalność]	386
Art. 104. [Załączniki do protokołu]	388
Art. 105. [Warunki wpisania do protokołu zastrzeżenia o uchybieniu przepisom postępowania]	390
Art. 106. [Rozprawa – przeprowadzenie, kolejność wypowiedzi]	393
Art. 107. [Nieobecność stron lub pełnomocników]	404
Art. 108. [Przedstawianie dowodów, wniosków i twierdzeń za nieobecną stroną]	405
Art. 109. [Przesłanki odroczenia rozprawy]	405
Art. 110. [Odroczenie rozprawy z uwagi na konieczność dodatkowych zawiadomień]	409

Art. 111.	[Przesłanki połączenia kilku spraw celem ich łącznego rozpoznania]	410
Art. 112.	[Grzywna dla organu w razie uchylania się od zastosowania do postanowienia sądu lub zarządzenia przewodniczącego]	415
Art. 113.	[Zamknięcie rozprawy – przesłanki dopuszczalności]	417
Art. 114.	[Odwołania od orzeczeń wydawanych w toku rozprawy – termin wniesienia]	420
Rozdział 8. Postępowanie mediacyjne i uproszczone		421
Art. 115.	[Warunki i cele przeprowadzenia postępowania mediacyjnego] . . .	421
Art. 116.	[Przebieg postępowania mediacyjnego]	424
Art. 116a.	[Obowiązek zachowania bezstronności]	425
Art. 116b.	[Zapoznanie się mediatora z aktami sprawy]	426
Art. 116c.	[Wyłączenie jawności mediacji]	427
Art. 116d.	[Koszty mediacji]	428
Art. 116e.	[Protokół z przebiegu mediacji]	429
Art. 117.	[Skutki ustaleń dokonanych w postępowaniu mediacyjnym]	430
Art. 118.	[Skarga na akt wydany na podstawie ustaleń – termin i warunki] . . .	433
Art. 119.	[Przesłanki rozpoznania sprawy w trybie uproszczonym]	435
Art. 120.	[Rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym]	440
Art. 121.	[Rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym na podstawie odpisu skargi]	442
Art. 122.	[Przekazanie sprawy na rozprawę]	443
Rozdział 9. Zawieszenie i podjęcie postępowania		444
Art. 123.	[Zawieszenie postępowania z mocy prawa]	444
Art. 124.	[Przesłanki obligatoryjnego zawieszenia postępowania z urzędu] . . .	445
Art. 125.	[Przesłanki fakultatywnego zawieszenia postępowania z urzędu]	454
Art. 126.	[Zawieszenie postępowania na zgodny wniosek stron]	462
Art. 127.	[Skutki zawieszenia postępowania]	464
Art. 128.	[Podjęcie postępowania z urzędu]	465
Art. 129.	[Podjęcie postępowania na wniosek]	467
Art. 130.	[Umorzenie postępowania]	468
Art. 131.	[Orzekanie o zawieszeniu lub umorzeniu]	470
Rozdział 10. Orzeczenia sądowe		472
Art. 132.	[Wyrok jako forma rozstrzygnięcia sprawy]	472
Art. 133.	[Moment wydania wyroku. Możliwość otwarcia rozprawy na nowo]	473
Art. 134.	[Granice orzekania sądu]	474
Art. 135.	[Cel stosowania przewidzianych ustawą środków]	478
Art. 136.	[Zasada bezpośredniości]	481
Art. 137.	[Wyrokowanie: narada, głosowanie, wydanie i podpisanie wyroku. Zdanie odrębne]	482
Art. 138.	[Wymogi formalne sentencji wyroku].	483
Art. 139.	[Ogłoszenie wyroku. Możliwość odroczenia ogłoszenia. Odczytanie sentencji. Doręczenie stronom]	484

Art. 140.	[Obowiązek pouczenia strony występującej bez profesjonalnego pełnomocnika procesowego]	485
Art. 141.	[Sporządzenie uzasadnienia wyroku – termin, wymogi formalne. Odmowa]	486
Art. 142.	[Doręczanie odpisu wyroku z uzasadnieniem]	491
Art. 143.	[Podpisanie uzasadnienia]	492
Art. 144.	[Zwiążanie sądu wyrokiem]	492
Art. 145.	[Orzeczenia w przypadku uwzględnienia skargi na decyzję lub postanowienie]	493
Art. 145a.	[Zobowiązanie organu do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia]	500
Art. 146.	[Orzeczenie w przypadku uwzględnienia skargi na akt lub czynność]	506
Art. 147.	[Orzeczenie w przypadku uwzględnienia skargi na uchwałę lub akt]	507
Art. 148.	[Orzeczenie w przypadku uwzględnienia skargi jednostki samorządu terytorialnego]	509
Art. 149.	[Orzeczenie w przypadku uwzględnienia skargi na bezczynność organów]	510
Art. 150.	[Inne przypadki uwzględnienia skargi]	515
Art. 151.	[Nieuwzględnienie skargi w całości albo w części – oddalenie] ...	516
Art. 151a.	[Uwzględnienie sprzeciwu od decyzji]	516
Art. 152.	[Uwzględnienie skargi na akt lub czynność]	517
Art. 153.	[Zwiążanie organu oceną prawną i wskazaniem w orzeczeniu sądu]	518
Art. 154.	[Postępowanie w przypadku niewykonania wyroku. Grzywna i odszkodowanie]	521
Art. 155.	[Postępowanie w przypadku stwierdzenia istotnych naruszeń prawa – sygnalizacja]	530
Art. 156.	[Sprostowanie niedokładności, błędów i oczywistych omyłek w wyroku]	534
Art. 157.	[Wniosek o uzupełnienie wyroku – przesłanki, termin zgłoszenia]	539
Art. 158.	[Postanowienie rozstrzygające wątpliwości co do treści wyroku] ...	543
Art. 159.	[Bieg terminu do wniesienia zaskarżenia]	546
Art. 160.	[Orzeczenie w formie postanowienia]	546
Art. 161.	[Postanowienie o umorzeniu postępowania – przypadki wydania]	549
Art. 162.	[Postanowienia wypadkowe]	556
Art. 163.	[Uzasadnianie i doręczanie postanowień]	557
Art. 164.	[Zwiążanie postanowieniem wydanym na posiedzeniu niejawnym] ..	559
Art. 165.	[Zakres zmian postanowień niekończących postępowania]	560
Art. 166.	[Odpowiednie stosowanie przepisów o wyrokach]	563
Art. 167.	[Zarządzenia przewodniczącego]	563
Art. 167a.	[Zarządzenia i postanowienia referendarza sądowego]	564

Rozdział 11. Prawomocność orzeczeń	567
Art. 168. [Prawomocność formalna. Prawomocność częściowa]	567
Art. 169. [Stwierdzenie prawomocności]	572
Art. 170. [Prawomocność materialna. Zakres związania prawomocnym orzeczeniem]	573
Art. 171. [Powaga rzeczy osądzonej – <i>res iudicata</i>]	580
Art. 172. [Unieważnienie prawomocnego orzeczenia wydanego z naruszeniem właściwości]	581
DZIAŁ IV. Środki odwoławcze	584
Rozdział 1. Skarga kasacyjna	584
Art. 173. [Dopuszczalność]	584
Art. 174. [Podstawy skargi kasacyjnej]	591
Art. 175. [Przymus adwokacko-radcowski]	603
Art. 176. [Wymogi formalne skargi kasacyjnej]	610
Art. 177. [Wniesienie skargi kasacyjnej – termin, organ]	617
Art. 177a. [Wezwanie strony do usunięcia braków formalnych w skardze kasacyjnej]	625
Art. 178. [Odrzucenie skargi na etapie postępowania międzyinstancyjnego]	626
Art. 178a. [Umorzenie postępowania kasacyjnego]	631
Art. 179. [Odpowiedź na skargę]	633
Art. 179a. [Uchylenie zaskarżonego wyroku lub postanowienia przez wojewódzki sąd administracyjny]	636
Art. 180. [Odrzucenie skargi przez NSA]	642
Art. 181. [Skład NSA rozpoznający skargę]	645
Art. 182. [Przypadki rozpoznania skargi przez NSA na posiedzeniu niejawnym]	646
Art. 182a. [Termin rozpatrzenia skargi kasacyjnej od wyroku oddalającego sprzeciw od decyzji]	649
Art. 183. [Zakres rozpoznania skargi. Bezwzględne podstawy zaskarżenia]	650
Art. 184. [Przesłanki oddalenia skargi przez NSA]	669
Art. 185. [Rozstrzygnięcia w przypadku uwzględnienia skargi]	675
Art. 186. [Uchylenie niezaskarżonej części wyroku w przypadku nieważności postępowania]	680
Art. 187. [Zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości. Uchwała siedmiu sędziów NSA]	681
Art. 188. [Uchylenie zaskarżonego orzeczenia i rozpoznanie skargi przez NSA]	686
Art. 189. [Uchylenie orzeczenia, odrzucenie skargi, umorzenie postępowania]	693
Art. 190. [Związanie sądów wykładnią NSA w danej sprawie]	697
Art. 191. [Wyjątkowe rozpoznanie postanowień wypadkowych mających wpływ na rozstrzygnięcie sprawy]	704
Art. 192. [Przesłanki zawieszenia postępowania przed NSA]	706
Art. 193. [Postępowanie przed NSA – odpowiednie stosowanie przepisów o postępowaniu przed WSA]	708

Rozdział 2. Zażalenie	715
Art. 194. [Przesłanki, forma i termin wniesienia zażalenia do NSA]	715
Art. 195. [Względna dewolutywność zażalenia]	719
Art. 196. [Względna suspensywność zażalenia]	721
Art. 197. [Rozpoznanie zażalenia; odpowiednie stosowanie przepisów o skardze kasacyjnej]	721
Art. 198. [Zażalenie na zarządzenie przewodniczącego]	723
DZIAŁ V. Koszty postępowania	724
Rozdział 1. Zwrot kosztów postępowania między stronami	724
Art. 199. [Koszty postępowania]	724
Art. 200. [Zwrot kosztów postępowania pierwszoinstancyjnego]	725
Art. 201. [Zwrot kosztów w przypadku uwzględnienia skargi w trybie autokontroli lub umorzenia postępowania w wyniku mediacji]	728
Art. 202. [Zwrot kosztów kilku skarżącym]	732
Art. 203. [Zwrot kosztów postępowania kasacyjnego w razie uwzględnienia skargi kasacyjnej]	733
Art. 204. [Zwrot kosztów postępowania kasacyjnego w razie oddalenia skargi kasacyjnej]	737
Art. 205. [Zwrot kosztów niezbędnych]	738
Art. 206. [Stosunkowe rozdzielenie kosztów postępowania]	743
Art. 207. [Odesłanie]	747
Art. 208. [Zasada zawinienia]	750
Art. 209. [Obowiązek orzekania o kosztach]	751
Art. 210. [Obowiązek zgłoszenia żądania zwrotu kosztów]	753
Rozdział 2. Koszty sądowe	754
Oddział 1. Przepisy ogólne	754
Art. 211. [Definicja legalna]	754
Art. 212. [Opłaty sądowe]	755
Art. 213. [Wydatki]	756
Art. 214. [Obowiązek uiszczenia kosztów]	758
Art. 215. [Obowiązek podania wartości przedmiotu zaskarżenia]	760
Art. 216. [Należność pieniężna jako wartość przedmiotu zaskarżenia]	762
Art. 217. [Obliczanie wartości przedmiotu zaskarżenia]	765
Art. 218. [Dopuszczalność sprawdzenia wartości przedmiotu zaskarżenia]	765
Art. 219. [Obowiązek wniesienia opłaty sądowej]	767
Art. 220. [Skutki nieuiszczenia opłaty]	771
Art. 221. (uchylony)	776
Art. 222. [Odstąpienie od żądania opłaty]	776
Art. 223. [Odesłanie]	777
Art. 224. [Postanowienie w przedmiocie kosztów]	779
Art. 225. [Zwrot opłaty]	780
Art. 226. [Przedawnienie]	781
Art. 227. [Zażalenie]	783
Art. 228. [Egzekucja nałożonych grzywien]	785

Art. 229.	[Umorzenie, odroczenie i rozłożenie na raty należności. Delegacja ustawowa]	786
Oddział 2. Wpis		789
Art. 230.	[Zakres poboru wpisu]	789
Art. 231.	[Wpis stosunkowy i stały]	793
Art. 232.	[Zwrot uiszczonego wpisu]	798
Art. 233.	[Delegacja ustawowa]	801
Oddział 3. Opłata kancelaryjna		803
Art. 234.	[Zakres poboru opłaty kancelaryjnej]	803
Art. 235.	[Rozszerzenie zakresu poboru opłaty kancelaryjnej]	806
Art. 235a.	[Opłata kancelaryjna za pisma wniesione w formie dokumentu elektronicznego]	807
Art. 236.	[Delegacja ustawowa]	807
Oddział 4. Wydatki		809
Art. 237.	[Obowiązek poniesienia wydatków]	809
Art. 238.	[Skutki niewpłacenia zaliczki]	810
Rozdział 3. Zwolnienie od kosztów sądowych		811
Oddział 1. Przepisy ogólne		811
Art. 239.	[Zwolnienie z mocy ustawy]	811
Art. 240.	[Delegacja ustawowa]	818
Art. 241.	[Domniemanie całkowitego zwolnienia]	819
Art. 242.	[Skutki zwolnienia]	820
Oddział 2. Prawo pomocy		820
Art. 243.	[Wniosek o przyznanie prawa pomocy]	820
Art. 244.	[Zakres prawa pomocy]	827
Art. 245.	[Zakres całkowity i częściowy]	829
Art. 246.	[Przesłanki przyznania prawa pomocy]	830
Art. 247.	[Wyłączenie prawa pomocy]	840
Art. 248.	[Zwrot kosztów postępowania]	842
Art. 249.	[Cofnięcie prawa pomocy]	843
Art. 249a.	[Umorzenie postępowania w sprawie przyznania prawa pomocy]	844
Art. 250.	[Wynagrodzenie pełnomocnika]	846
Art. 251.	[Wygaśnięcie prawa pomocy]	851
Art. 252.	[Treść wniosku]	851
Art. 253.	[Wyznaczenie pełnomocnika]	855
Art. 254.	[Właściwość sądu]	857
Art. 255.	[Uzupełnienie wniosku]	859
Art. 256.	[Delegacja ustawowa]	863
Art. 257.	[Pozostawienie wniosku bez rozpoznania]	864
Art. 258.	[Czynności referendarzy sądowych]	865
Art. 259.	[Wniesienie sprzeciwu]	870
Art. 260.	[Skutki wniesienia sprzeciwu]	874
Art. 261.	[Brak opłat]	875
Art. 262.	[Odpowiednie zastosowanie]	876
Art. 263.	[uchylony]	876

DZIAŁ VI. Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego	877
Art. 264. [Sposób podejmowania uchwał przez NSA. Składy orzekające]	877
Art. 265. [Udział przedstawiciela prokuratury w posiedzeniach NSA]	887
Art. 266. [Kworum i zasady podejmowania uchwał przez NSA]	888
Art. 267. [Odmowa podjęcia uchwały]	888
Art. 268. [Obowiązek uzasadnienia wniosku o podjęcie uchwały]	889
Art. 269. [Przedstawienie zagadnienia prawnego w przypadku niepodzielania stanowiska zajętego w uchwale]	892
DZIAŁ VII. Wznowienie postępowania	899
Art. 270. [Wznowienie postępowania – przesłanka ogólna]	899
Art. 271. [Wznowienie z uwagi na nieważność postępowania]	903
Art. 272. [Wznowienie z uwagi na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego]	904
Art. 273. [Wznowienie z uwagi na tzw. właściwe przyczyny restytucyjne]	913
Art. 274. [Wznowienie z uwagi na przestępstwo – ograniczenia]	916
Art. 275. [Właściwość sądu wznowiającego postępowanie z uwagi na nieważność]	916
Art. 276. [Odpowiednie stosowanie przepisów o postępowaniu w pierwszej instancji]	916
Art. 277. [Termin wniesienia skargi o wznowienie]	918
Art. 278. [Upływ czasu jako przesłanka negatywna wznowienia postępowania z powodu niemożności działania strony]	918
Art. 279. [Wymogi formalne skargi o wznowienie postępowania]	919
Art. 280. [Odrzucenie skargi z powodu braków formalnych. Uprawdopodobnienia]	919
Art. 281. [Rozstrzygnięcie o dopuszczalności wznowienia]	921
Art. 282. [Zakres rozpoznania sprawy w wyniku wznowienia]	922
Art. 283. [Wyłączenie orzekającego wcześniej sędziego]	923
Art. 284. [Względna niesuspensywność skargi]	924
Art. 285. [Niedopuszczalność dalszego wznowienia]	924
DZIAŁ VIIA. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia	926
Art. 285a. [Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia]	926
Art. 285b. [Kompetencje Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich]	944
Art. 285c. [Ograniczenie w liczbie wnoszonych skarg]	946
Art. 285d. [Podstawy wniesienia skargi]	948
Art. 285e. [Elementy skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia]	950
Art. 285f. [Właściwość sądowa]	957
Art. 285g. [Przesłanki obligatoryjnego przedstawienia akt sprawy do NSA]	962
Art. 285h. [Przesłanki odrzucenia skargi przez NSA]	963

Art. 285i.	[Rozpoznanie skargi. Skład sędziowski]	965
Art. 285j.	[Granice materialne rozpoznania skargi przez NSA]	966
Art. 285k.	[Przesłanki oddalenia skargi przez NSA]	967
Art. 285l.	[Odpowiednie stosowanie przepisów o skardze kasacyjnej]	968
DZIAŁ VIII. Wykonywanie orzeczeń sądowych		969
Art. 286.	[Postępowanie po uprawomocnieniu się orzeczenia sądu pierwszej instancji kończącego postępowanie]	969
Art. 287.	(uchylony)	970
DZIAŁ IX. Postępowanie w razie zaginięcia lub zniszczenia akt		971
Art. 288.	[Akta podlegające odtworzeniu]	971
Art. 289.	[Wszczęcie postępowania – skargowość albo oficjalność]	972
Art. 290.	[Właściwość sądu do odtworzenia akt]	973
Art. 291.	[Wymogi formalne wniosku o odtworzenie akt]	974
Art. 292.	[Wezwanie do złożenia poświadczonych urzędowo odpisów dokumentów]	974
Art. 293.	[Grzywna]	974
Art. 294.	[Postępowanie ze złożonymi odpisami]	975
Art. 295.	[Ustne oświadczenia co do treści zaginionych lub zniszczonych pism]	975
Art. 296.	[Czynności podejmowane przez sąd – dochodzenie]	976
Art. 297.	[Postanowienie o sposobie odtworzenia lub niemożliwości odtworzenia]	976
Art. 298.	[Skutki niewystarczającego odtworzenia do podjęcia dalszego postępowania]	977
DZIAŁ X. Przepisy z zakresu postępowania w obrocie zagranicznym		979
Art. 299.	[Obowiązki strony zamieszkałej za granicą – ustanowienie pełnomocnika do doręczeń]	979
Art. 300.	[Odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego]	981
DZIAŁ XI. Przepis końcowy		982
Art. 301.	[Wejście w życie ustawy]	982
Bibliografia		983
Wykaz glos		1000
Skorowidz		1007
Autorzy		1019

Wykaz skrótów

1. Akty prawne

EKPC	– Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.)
k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2024 r. poz. 17 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 2024 r. poz. 572)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 ze zm.)
KPP	– Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 303 z 2007 r., s. 1)
k.r.o.	– ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2023 r. poz. 2809 ze zm.)
k.s.h.	– ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 18 ze zm.)
k.wyb.	– ustawa z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2023 r. poz. 2408 ze zm.)
MPPOiP	– Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167, zał.)
nowela do Ordynacji podatkowej z 2006 r.	– ustawa z 16.11.2006 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 217, poz. 1590)

nowela z lutego 2010 r.	– ustawa z 12.02.2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 36, poz. 196)
nowela z grudnia 2010 r.	– ustawa z 3.12.2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18 ze zm.)
nowela z marca 2011 r.	– ustawa z 25.03.2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 76, poz. 409)
nowela z kwietnia 2015 r.	– ustawa z 9.04.2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. poz. 658)
nowela z kwietnia 2017 r.	– ustawa z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935)
nowela z czerwca 2017 r.	– ustawa z 8.06.2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. poz. 1370)
nowela z listopada 2018 r.	– ustawa z 9.11.2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 11)
nowela z kwietnia 2019 r.	– ustawa z 12.04.2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 934)
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. adw.	– ustawa z 26.05.1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz.U. z 2022 r. poz. 1184 ze zm.)
pr. bank.	– ustawa z 29.08.1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2023 r. poz. 2488 ze zm.)
pr. bud.	– ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2024 r. poz. 725 ze zm.)
pr. not.	– ustawa z 14.02.1991 r. – Prawo o notariacie (Dz.U. z 2022 r. poz. 1799 ze zm.)
pr. poczt.	– ustawa z 23.11.2012 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. z 2023 r. poz. 1640 ze zm.)

pr. pras.	– ustawa z 26.01.1984 r. – Prawo prasowe (Dz.U. z 2018 r. poz. 1914)
pr. przeds.	– ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2024 r. poz. 236 ze zm.)
pr. stow.	– ustawa z 7.04.1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2020 r. poz. 2261)
przep. wprowadz.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1271 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.)
p.u.s.p.	– ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 334 ze zm.)
p.w.KAS	– ustawa z 16.11.2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. poz. 1948 ze zm.)
reg. NSA	– rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 4.07.2020 r. – Regulamin Naczelnego Sądu Administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 805)
reg. WSA	– rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 5.08.2015 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 779)
rozporządzenie w sprawie doręczania pism sądowych	– 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)
rozporządzenie w sprawie nieuiszczonych należności	– rozporządzenie Rady Ministrów z 16.12.2003 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu umarzania, odraczania i rozkładania na raty oraz cofania odroczenia lub rozłożenia na raty nieuiszczonych należności sądowych orzeczonych w postępowaniu przed sądem administracyjnym (Dz.U. Nr 221, poz. 2194)
rozporządzenie w sprawie opłaty kancelaryjnej	– rozporządzenie Rady Ministrów z 3.06.2019 r. w sprawie wysokości opłat kancelaryjnych pobieranych w sprawach sądowoadministracyjnych (Dz.U. poz. 1090)
rozporządzenie w sprawie wpisu	– rozporządzenie Rady Ministrów z 16.12.2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2021 r. poz. 535)
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)

TUE	– Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13)
TWE	– Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 321E z 2006 r., s. 37)
u.d.i.p.	– ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902)
u.d.p.	– ustawa z 5.07.1996 r. o doradztwie podatkowym (Dz.U. z 2021 r. poz. 2117)
u.d.p.p.w.	– ustawa z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2023 r. poz. 571 ze zm.)
u.f.p.	– ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.)
u.g.n.	– ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.)
u.i.d.p.	– ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2024 r. poz. 307 ze zm.)
u.k.s.	– ustawa z 28.07.2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1144 ze zm.)
u.o.i.n.	– ustawa z 5.08.2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 632)
u.o.n.d.	– ustawa z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 104)
u.o.s.	– ustawa z 16.11.2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2023 r. poz. 2111)
u.p.d.o.f.	– ustawa z 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 226 ze zm.)
u.p.d.o.p.	– ustawa z 15.02.1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 2805 ze zm.)
u.p.e.a.	– ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2023 r. poz. 2505 ze zm.)
u.p.t.k.	– ustawa z 30.11.2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 2393)
u.r.p.	– ustawa z 11.04.2001 r. o rzecznikach patentowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 749)
u.r.pr.	– ustawa z 6.07.1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 499)
u.r.z.s.	– ustawa z 27.08.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 44 ze zm.)

u.s.d.g.	– ustawa z 2.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2017 r. poz. 2168 ze zm.) – akt uchylony
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.)
u.s.k.o.	– ustawa z 12.10.1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. z 2018 r. poz. 570)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107)
ustawa o BFG	– ustawa z 10.06.2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowanych depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz.U. z 2024 r. poz. 487)
ustawa o KAS	– ustawa z 16.11.2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2023 r. poz. 615 ze zm.)
ustawa o NSA	– ustawa z 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74 poz. 368 ze zm.) – akt uchylony
ustawa o RPD	– ustawa z 6.01.2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz.U. z 2023 r. poz. 292)
ustawa o RPO	– ustawa z 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2023 r. poz. 1058 ze zm.)
ustawa o skardze	– 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 2023 r. poz. 1725)
u.s.u.s.	– ustawa z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 497 ze zm.)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2024 r. poz. 566)
u.w.a.r.w.	– ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2023 r. poz. 190)
u.z.p.p.r.	– ustawa z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2024 r. poz. 324 ze zm.)
u.z.u.i.p.	– ustawa z 10.01.2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 183 ze zm.)
zarz. biur.	– zarządzenie nr 14 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6.08.2015 r. w sprawie ustalenia zasad biurowości w sądach administracyjnych (https://www.nsa.gov.pl/zarzadzenia-prezesa-nsa/zasady-biurowosci-w-sadach-administracyjnych,news,39,221.php)

Czasopisma i publikatory

ATDP	– Administracja – Teoria, Dydaktyka, Praktyka
Biul. SN	– Biuletyn Sądu Najwyższego
CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, www.orzeczenia.nsa.gov.pl
EPS	– Europejski Przegląd Sądowy
FI	– Forum Iuridicum
GP	– Gazeta Prawna
GSP-Prz. Orz.	– Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa
KPPubl.	– Kwartalnik Prawa Publicznego
KSP	– Krakowskie Studia Prawnicze
M. Pod.	– Monitor Podatkowy
M. Praw.	– Monitor Prawniczy
M.P.Pr.	– Monitor Prawa Pracy
NP	– Nowe Prawo
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSA	– Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
OSN	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego
OSNAPiUS	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNCK	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Cywilnej i Izby Karnej
OSNCP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNKW	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPika	– Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OŚ-Pr. i Pol.	– Ochrona Środowiska – Prawo i Polityka
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
OwSS	– Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
PiP	– Państwo i Prawo
PiZS	– Praca i Zabezpieczenie Społeczne
POP	– Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
PPC	– Polski Proces Cywilny

PPE	– Przegląd Prawa Egzekucyjnego
PPH	– Przegląd Prawa Handlowego
PPiA	– Przegląd Prawa i Administracji
PPOŚ	– Przegląd Prawa Ochrony Środowiska
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
Pr. Gosp.	– Prawo Gospodarcze
Pr. i Pod.	– Prawo i Podatki
Pr. Spółek	– Prawo Spółek
Prob. Egz.	– Problemy Egzekucji
Prok. i Pr.	– Prokuratura i Prawo
Prz. Leg.	– Przegląd Legislacyjny
Prz. Pod.	– Przegląd Podatkowy
Prz. Sejm.	– Przegląd Sejmowy
PS	– Przegląd Sądowy
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
Sam. Teryt.	– Samorząd Terytorialny
ZNSA	– Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Inne

KRS	– Krajowy Rejestr Sądowy
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
SA	– sąd apelacyjny
SKO	– samorządowe kolegium odwoławcze
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TS	– Trybunał Sprawiedliwości (jeden z sądów Trybunału Sprawiedliwości UE)
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (nazwa zbiorcza instytucji sądowniczej UE)
UE	– Unia Europejska
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny
ZUS	– Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Wstęp

Dziewiąte wydanie komentarza obejmuje stan prawny na 1.06.2024 r. i uwzględnia zmiany legislacyjne, jakie zostały wprowadzone do ustawy w okresie od 1.02.2020 r., a także wszystkie istotne rozstrzygnięcia sądów dotyczące postępowania sądowo-administracyjnego, w tym orzeczenia wydane przez poszerzone składy Naczelnego Sądu Administracyjnego. Uwzględnione zostało również w szerokim zakresie stanowisko doktryny, jakie na przestrzeni tych ponad 4 lat się pojawiło. Lektura orzeczeń, jak i piśmiennictwa skłania do refleksji, że jeszcze wiele kwestii, zwłaszcza w kontekście zmieniającej się rzeczywistości prawnej, wymaga nowego, szerszego normatywnego uregulowania.

Niewątpliwie ten cel przyświecał Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego i powołanemu przez Niego decyzją z 13.09.2023 r. Zespołowi do spraw opracowania nowelizacji przepisów ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Mimo że proponowane zmiany nie są jeszcze przedmiotem legislacyjnej procedury, mają już skonkretyzowany kształt normatywny i obszerne uzasadnienie przygotowane przez Zespół. Najistotniejsze z nich warte są przedstawienia.

Do katalogu uchwał podejmowanych przez Naczelny Sąd Administracyjny Zespół proponuje wprowadzenie tzw. uchwał pilotażowych. Podjęcie takiej uchwały będzie możliwe z inicjatywy składu orzekającego wojewódzkiego sądu administracyjnego, który powinien wskazać co najmniej dziesięć spraw, w których wystąpiły tożsame co do istoty zagadnienia prawne budzące wątpliwości. Podjęte uchwały w istocie zawierały będą rozstrzygnięcia zagadnień prawnych budzących wątpliwości, które wystąpiły w wielu sprawach sądowoadministracyjnych. Zapewni to jednolitą wykładnię prawa w tożsamych sprawach administracyjnych, w których rozstrzygnięcie powinno zależeć tylko od oceny prawnej.

Projektowany art. 35 stanowi, że pełnomocnikiem strony w sprawie, której akta zawierają informacje niejawne o klauzulach tajności określonych w art. 5 ustawy z 5.08.2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 632) lub w której dostęp do akt organ administracji publicznej wyłączył ze względu na ważny interes

państwowy, może być adwokat, radca prawny, doradca podatkowy lub rzecznik patentowy posiadający prawo dostępu do informacji niejawnych przewidziane w przepisach dotyczących ochrony informacji niejawnych.

Z opisaną zmianą korelują zmiany dotyczące przebiegu rozprawy i udostępniania stronom treści sporządzonego w sprawie uzasadnienia.

W sposób wyczerpujący proponuje się uregulowanie kwestii wszczynania postępowania administracyjnego w celu zmiany, uchylecia, stwierdzenia nieważności aktu, którego dotyczy skarga, lub wznowienia postępowania w sprawie zakończonej tym aktem przed i po wniesieniu skargi do sądu administracyjnego.

Kompleksowo proponuje się określić, na jakim posiedzeniu (jawnym czy niejawnym) powinna być rozpoznana sprawa sądownoadministracyjna. Sprawa powinna być rozpoznawana na posiedzeniu niejawnym, gdy przedmiotem skargi jest: postanowienie wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie, albo kończące postępowanie, a także postanowienie rozstrzygające sprawę co do istoty oraz postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie; bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania; sprawa, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4a–4b; sprzeciw od decyzji, sprawa, o której mowa w art. 119.

Na wniosek strony sprawa może być rozpoznana na posiedzeniu niejawnym, jeżeli żadna z pozostałych stron w terminie 7 dni od doręczenia zawiadomienia o złożeniu takiego wniosku nie zażąda przeprowadzenia rozprawy.

Proponuje się też, by w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym Sąd ten rozpoznawał skargę kasacyjną na posiedzeniu niejawnym, gdy strona w skardze kasacyjnej wniosła o jej rozpoznanie na posiedzeniu niejawnym, a pozostałe strony w terminie 14 dni od dnia doręczenia skargi kasacyjnej nie zażądały przeprowadzenia rozprawy. Żądanie przeprowadzenia rozprawy nie przysługuje organowi, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem skargi. W doktrynie podnosi się, że proponowane zmiany nie będą godzić w prawo do jawnego rozpatrzenia sprawy (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), gdyż w sprawach sądownoadministracyjnych jest ono prawem jednostki. Prawo do sądu administracyjnego – zgodnie z art. 184 Konstytucji RP – należy rozumieć przede wszystkim jako prawo do kontroli sądowej działania administracji publicznej. W takiej sytuacji podmioty prawa publicznego mogą korzystać z tego prawa tylko wtedy, gdy nie występują jako organy władzy publicznej w sposób władczy.

Projektowana regulacja zakłada możliwość zarządzenia rozprawy zdalnej na wniosek strony, zgłoszony najpóźniej w terminie 7 dni od dnia zawiadomienia o terminie posiedzenia jawnego. W takim przypadku przewodniczący może zarządzić przeprowadzenie posiedzenia jawnego przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających

jego przeprowadzenie na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku (posiedzenie zdalne). Pozostałe strony mogą uczestniczyć w posiedzeniu sądowym, przebywając na sali sądowej.

Zdalne posiedzenie jawne, zdaniem projektodawców, ma z jednej strony służyć zasadzie jawności i ochronie praw stron postępowania, z drugiej zaś usprawnić przebieg postępowania sądowoadministracyjnego, czy też w ogóle, w wyjątkowych sytuacjach, je umożliwić.

Równocześnie proponowana jest możliwość prowadzenia rozprawy zdalnej w postaci hybrydowej. Rozprawa hybrydowa będzie miała miejsce wówczas, gdy skład orzekający oraz przynajmniej jedna spośród stron znajduje się w tym samym miejscu, na ogół w budynku sądu, podczas gdy pozostali uczestnicy dołączają do rozprawy w formie elektronicznej.

Autorzy publikacji wyrażają nadzieję, że kolejna edycja komentarza będzie dobrze służyć czytelnikom.

USTAWA

z dnia 30 sierpnia 2002 r.

Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

(Dz.U. z 2023 r. poz. 1634; zm.: Dz.U. z 2023 r. poz. 1705, poz. 1860)

DZIAŁ I

Przepisy wstępne

ROZDZIAŁ 1

Przepisy ogólne

Art. 1. [Przedmiot regulacji]

Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi normuje postępowanie sądowe w sprawach z zakresu kontroli działalności administracji publicznej oraz w innych sprawach, do których jego przepisy stosuje się z mocy ustaw szczególnych (sprawy sądowoadministracyjne).

1. W myśl art. 175 Konstytucji RP sądy administracyjne, podobnie jak Sąd Najwyższy, sądy powszechne i sądy wojskowe, sprawują wymiar sprawiedliwości.

Granice właściwości sądów administracyjnych oraz istota wymiaru sprawiedliwości sprawowanego przez te sądy zostały określone wprost w art. 184 Konstytucji RP. Z przepisu tego wynika, że sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego oraz aktów normatywnych organów administracji rządowej. Sformułowanie „w zakresie określonym w ustawie”, użyte w art. 184 Konstytucji RP, wskazuje, że właściwość sądów administracyjnych musi zawsze wynikać z określonego przepisu ustawy zwykłej. L. Garlicki podkreśla, że art. 184 Konstytucji RP nie jest przepisem, który sąd orzekający może stosować bezpośrednio. Stanowi on normę prawną wiążącą ustawodawcę w zakresie określania właściwości sądów administracyjnych. Natomiast autor uważa, że nie ma przeszkód, by art. 184 Konstytucji RP stosować jako wskazówkę interpretacyjną, wyznaczającą sposób wykładni przepisów ustawowych (L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 4, Warszawa 2005, komentarz do art. 184, s. 5).

2. Sprawowanie kontroli oznacza pewnego rodzaju wtórność działań sądu wobec działań administracji publicznej. Zdaniem L. Garlickiego „rolą sądu administracyjnego może być tylko badanie (korygowanie) działań lub zaniechań organów administracji publicznej, a nie samodzielne rozstrzyganie spraw z zakresu administracji” (L. Garlicki [w:] *Konstytucja...*, 2005, t. 4, komentarz do art. 184, s. 5). W uchwale NSA z 26.10.2009 r., I OPS 10/09, ONSAiWSA 2010/1, poz. 1, podjętej w pełnym składzie,

wyjaśniono, że termin „kontrola działalności administracji publicznej”, którym posługuje się art. 184 Konstytucji RP, określając właściwość sądów administracyjnych, należy rozumieć jako porównywanie czynności organów administracji publicznej z wzorcem, jakim są normy prawne (zob. s. 28 uzasadnienia).

Zdaniem R. Hausera z treści art. 184 Konstytucji RP wypływa wniosek, że sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej należy do sądów administracyjnych, a nie do innych sądów (R. Hauser, *Przekształcenie modelu polskiego sądownictwa administracyjnego*, FI 2002/1, s. 97–98). Autor twierdzi, że w tym należy upatrywać sensu przyjętego w Konstytucji RP modelu sądownictwa, polegającego na wyodrębnieniu dwóch niezależnych od siebie pionów sądownictwa: jednego – obejmującego sądy powszechne i sądy wojskowe, z Sądem Najwyższym na czele, oraz drugiego – obejmującego sądy administracyjne, z Naczelnym Sądem Administracyjnym na czele. Takie rozdzielenie sądownictwa wprost w Konstytucji RP ma określone implikacje w rozumieniu poszczególnych jej przepisów oraz stanowi ważną wskazówkę dla ustawodawcy regulującego w ustawach ustroj, właściwość i postępowanie przed sądami (Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie wypowiadał się w kwestii odpowiedniego ukształtowania właściwości rzeczowej sądów oraz podziału właściwości między sądami powszechnymi i administracyjnymi, wskazując jednocześnie podstawowe zasady, którymi powinien się kierować ustawodawca, podejmując decyzje w tym względzie – zob. wyrok TK z 19.10.2010 r., P 10/10, OTK-A 2010/8, poz. 78).

3. W świetle przedstawionych wyżej unormowań Konstytucji RP należy uznać, że rozpoznawanie spraw polegające na kontroli działalności administracji publicznej powinno być powierzone sądom administracyjnym, a nie sądom powszechnym. Nie oznacza to, że w określonych sprawach, które mają swój początek w postępowaniu administracyjnym, nie można przekazać sprawy na drogę postępowania przed sądami powszechnymi. Przyjęcie takiego toku postępowania powinno być jednak oparte na założeniu, że sądowi powszechnemu powierza się dalsze załatwienie spraw mających swój początek w postępowaniu administracyjnym, a nie sprawowanie kontroli działalności administracji publicznej w rozumieniu art. 184 Konstytucji RP. Wprawdzie nie można wykluczyć, że w toku rozpoznawania takiej sprawy przez sąd powszechny zajdzie konieczność dokonania oceny np. legalności uchwały organu samorządu terytorialnego lub aktu normatywnego terenowego organu administracji rządowej, jednak ocena ta nie będzie zasadniczym celem tego postępowania, tylko jedną z przesłanek rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej (podobnie 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. 544).
4. Z uwag poczynionych w tezie 2 wynika, że różnica między sprawowaniem kontroli działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne a załatwianiem sprawy wynikającej z działalności administracji publicznej przez sądy powszechne jest dość wyraźna.

Sąd powszechny przejmuje bowiem sprawę wynikającą z działalności administracji publicznej do dalszego załatwienia. Natomiast w wypadku kontroli działalności administracji publicznej wykonywanej przez sądy administracyjne sprawa, której przedmiot jest związany z działalnością określonego organu administracji publicznej, nie przestaje być sprawą, której załatwienie należy do tego organu. Zadanie sądu administracyjnego polega na dokonaniu kontroli (oceny) tej działalności. Sąd ten na skutek zaskarżenia aktu lub czynności (bezczynności) organu administracji publicznej nie przyjmuje sprawy administracyjnej jako takiej do końcowego załatwienia, lecz ma jedynie skontrolować (ocenić) działalność tego organu. Z tego względu sąd administracyjny, co do zasady, nie może zastępować organu administracji publicznej i wydawać końcowego rozstrzygnięcia sprawy. Przejęcie przez sądy administracyjne kompetencji organu administracji publicznej do końcowego załatwienia sprawy stanowiłoby wyjście poza konstytucyjnie określone granice kontroli działalności administracji publicznej (R. Hauser, A. Kabat, *Właściwość sądów administracyjnych*, RPEiS 2004/2, s. 25 i n.). Orzeczenia sądu administracyjnego, w razie uwzględnienia skargi, rozstrzygają o uchyleniu lub stwierdzeniu nieważności zaskarżonego aktu oraz zobowiązują organ administracji publicznej do określonego zachowania się w toku dalszego załatwiania sprawy. Odstępstwa od tego rodzaju rozstrzygnięć należą do wyjątków i niemal zawsze mieszczą się w ogólnej formule sprawowania kontroli działalności administracji publicznej (zob. w szczególności uwagi do art. 146 § 2, art. 145 § 3, art. 145a § 1 i art. 154 § 2).

5. Wyraźne określenie w Konstytucji RP granic właściwości rzeczowej sądów administracyjnych przesądziło o zakresie i sposobie unormowania tej materii przez ustawy wprowadzające reformę sądownictwa administracyjnego, a więc Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.
6. Prawo o ustroju sądów administracyjnych w art. 1 § 1 stanowi, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i sporów o właściwość między jednostkami samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Powołany przepis nawiązuje więc do treści art. 175 i 184 Konstytucji RP (zob. teza 1) oraz do jej art. 166 ust. 3 (spory kompetencyjne między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej).

Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w art. 1–5 szczegółowo reguluje materię określoną w art. 1 § 1 p.u.s.a.

7. Artykuł 1 p.p.s.a. zawiera definicję legalną sprawy sądowoadministracyjnej. Jest to więc sprawa z zakresu kontroli działalności administracji publicznej oraz każda inna sprawa, do której stosuje się przepisy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi na podstawie odrębnych ustaw.

Jak zauważa J. Borkowski, wymieniony przepis charakteryzuje tę sprawę pod względem materialnym przez pojęcie kontroli administracji publicznej jako jej podstawowy przedmiot. Autor ten wskazuje, że to określenie podstawowe „jest dopełnione elementem formalnym, jaki stanowi odesłanie do ustaw odrębnych przekazujących jeszcze inne sprawy do postępowania sądowoadministracyjnego” (J. Borkowski, *Ustawy o dwuinstancyjnym sądownictwie administracyjnym*, cz. 1, M. Praw. 2003/7, s. 346).

8. Zdaniem J.P. Tarny oraz R. Batorowicza zawarta w art. 1 p.p.s.a. definicja legalna nie w pełni pozwala odtworzyć pojęcie sprawy sądowoadministracyjnej (zob. J.P. Tarno, R. Batorowicz, *Pojęcie sprawy sądowoadministracyjnej* [w:] *Instytucje procesu administracyjnego i sądowoadministracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ludwikowi Żukowskiemu*, red. J. Połuszny, Z. Czarnik, R. Sawuła, Przemyśl–Rzeszów 2009, s. 344 i n.). Wymienieni autorzy wskazują, że najważniejszym wnioskiem, jaki wynika z tej definicji, jest to, że konstytutywną cechą sprawy sądowoadministracyjnej jest kontrola działalności administracji publicznej. Ponadto z unormowań o charakterze ustrojowym wypływa stwierdzenie, że kontrola ta dokonywana jest w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Natomiast dalsze cechy sprawy sądowoadministracyjnej wyprowadzić należy z innych unormowań Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zdaniem J.P. Tarny oraz R. Batorowicza: „Zasada skargowości i katalog zaskarżalnych aktów i czynności organów administracji publicznej są czynnikami nakazującymi wiązać kształt sprawy sądowoadministracyjnej z przedmiotem zaskarżenia, jakim są akty i czynności wymienione w art. 3 § 2 p.p.s.a.” (J.P. Tarno, R. Batorowicz, *Pojęcie...*, s. 361).

Art. 2. [Ogólna właściwość sądów do rozpatrywania spraw sądowoadministracyjnych]

Do rozpoznawania spraw sądowoadministracyjnych powołane są sądy administracyjne.

1. Stosownie do art. 184 Konstytucji RP wyjaśniany przepis stanowi, że rozpoznawanie spraw sądowoadministracyjnych należy do sądów administracyjnych.

Termin „sądy administracyjne” obejmuje wojewódzkie sądy administracyjne oraz Naczelny Sąd Administracyjny (por. art. 2 p.u.s.a.). Nie obejmuje zaś sądów powszechnych, gdy na podstawie ustaw szczególnych rozpoznają one sprawy administracyjne (podobnie J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 16).

2. Stosownie do art. 3 § 1 p.u.s.a. wojewódzkie sądy administracyjne rozpoznają w pierwszej instancji sprawy należące do właściwości sądów administracyjnych (zob. uwagi do art. 13). Natomiast Naczelny Sąd Administracyjny sprawuje nadzór nad działalnością wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie orzekania. W myśl art. 3 § 2 p.u.s.a. nadzór ten jest sprawowany przez rozpoznawanie środków odwoławczych (skarg kasacyjnych i zażaleń) od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych oraz przez podejmowanie uchwał wyjaśniających zagadnienia prawne. Ponadto Na-

czelny Sąd Administracyjny rozpoznaje inne sprawy należące do jego właściwości na mocy innych ustaw (zob. uwagi do art. 15).

Art. 3. [Zasada sądowej kontroli administracji publicznej]

§ 1. Sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie.

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

- 1) decyzje administracyjne;
- 2)* postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty;
- 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które przysługuje zażalenie;
- 4)**inne niż określone w pkt 1–3 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 ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775 i 803), postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2651, z późn. zm.), postępowań, o których mowa w dziale V w rozdziale 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 615, z późn. zm.), oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw;
- 4a) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach, opinie zabezpieczające i odmowy wydania opinii zabezpieczających;
- 4b) opinie, o których mowa w art. 119zzl § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, i odmowy wydania tych opinii;
- 5) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej;
- 6) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej;
- 7) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego;
- 8)***bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1–4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a;
- 9) bezzczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach dotyczących innych niż określone w pkt 1–3 aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw.

§ 2a. Sądy administracyjne orzekają także w sprawach sprzeciwów od decyzji wydanych na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego.

§ 3. Sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę, i stosują środki określone w tych przepisach.

* Art. 3 § 2 pkt 2 częściowo został uznany za niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, wyrokiem TK z 20.12.2017 r., SK 37/15 (Dz.U. poz. 2451) z dniem 28.12.2017 r. Zgodnie z tym wyrokiem wymieniony wyżej przepis traci moc w zakresie, w jakim jest 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. poz. 2168).

** Art. 3 § 2 pkt 4 częściowo został uznany za niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP wyrokiem TK z 15.12.2020 r., SK 12/20 (Dz.U. poz. 2299) z dniem 21.12.2020 r. Zgodnie z tym wyrokiem wymieniony wyżej przepis traci moc w zakresie, w jakim jest rozumiany w ten sposób, że nie obejmuje rozstrzygnięcia organu władzy publicznej w przedmiocie otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego, rozpisanego w trybie przepisów ustawy z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. poz. 1057).

*** Art. 3 § 2 pkt 8 częściowo został uznany za niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP wyrokiem TK z 15.12.2020 r., SK 12/20 (Dz.U. poz. 2299) z dniem 21.12.2020 r. Zgodnie z tym wyrokiem wymieniony wyżej przepis traci moc w zakresie, w jakim jest rozumiany w ten sposób, że nie obejmuje rozstrzygnięcia organu władzy publicznej w przedmiocie otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego, rozpisanego w trybie przepisów ustawy z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. poz. 1057).

1. Uwagi wprowadzające

1. Kryterium kontroli wykonywanej przez sądy administracyjne określa art. 1 § 2 p.u.s.a., który stanowi, że jest ona sprawowana pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Kontrola sądów administracyjnych polega więc na zbadaniu, czy organ administracji publicznej nie naruszył prawa w stopniu mogącym mieć wpływ na wynik sprawy. Kontrola ta powinna zawsze przebiegać na trzech płaszczyznach:

- 1) oceny zgodności rozstrzygnięcia (decyzji lub innego aktu) lub działania z prawem materialnym,
- 2) dochowania wymaganej prawem procedury,
- 3) respektowania reguł kompetencji.

Trybunał Konstytucyjny, uwzględniając wskazane płaszczyzny kontroli, uznał, że „postępowanie przed NSA daje wystarczająco dużo możliwości kontroli samej decyzji administracyjnej, jak i przepisu prawa będącego jej podstawą” (postanowienie TK z 4.02.1998 r., Ts 1/97, OTK 1998/2, poz. 18).

2. W związku z przyjętym w art. 1 § 2 p.u.s.a. określeniem kryterium kontroli wykonywanej przez sądy administracyjne w orzecznictwie tych sądów w literaturze wystąpiła rozbieżność stanowisk co do zakresu kontroli decyzji organów podatkowych zawierających interpretację przepisów prawa podatkowego. Udzielanie wymienionych interpretacji w formie aktów administracyjnych (m.in. decyzji) przewidywała ustawa z 30.06.2005 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 143, poz. 1199 ze zm.), która w zakresie instytucji interpretacji podatkowej obowiązywała do 1.07.2007 r. Część sądów administracyjnych, rozpoznając skargi na powyższe decyzje, obejmowała kontrolą zarówno elementy formalne przeprowadzonej interpretacji, jak i merytoryczne stanowisko organu podatkowego (por. wyrok WSA w Olsztynie z 30.06.2005 r., I SA/Ol 181/05, LEX nr 856585), natomiast część sądów ograniczała kontrolę do wspomnianych elementów formalnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy, zajmując drugie ze wskazanych stanowisk, w wyroku z 28.06.2005 r., I SA/Bd 276/05,

OSP 2006/6, poz. 67, stwierdził m.in., że wymieniona decyzja może być uznana za naruszającą prawo tylko wtedy, kiedy jest niezgodna z przepisami normującymi wydawanie interpretacji, a nie z przepisami, które są przedmiotem interpretacji. Zdaniem sądu: „Interpretacja (...) nie może naruszać prawa, które interpretuje”. B. Brzeziński oraz M. Masternak w głosie do wskazanego wyroku (zob. OSP 2006/6, s. 314 i n.) podzielili stanowisko sformułowane w tym orzeczeniu. Autorzy wskazali, że kontrola wykonywana przez sądy administracyjne polega na stwierdzeniu, czy zaskarżone akty lub czynności organu administracji publicznej są zgodne z prawem. Ocena sądu w tym zakresie opiera się na porównaniu zaskarżonego aktu lub czynności do wzorca zdeterminowanego przepisami prawa. W odniesieniu do czynności polegających na wykładni przepisów prawa podatkowego wzorca takiego nie zawierają i nie mogą zawierać przepisy, które są przedmiotem interpretacji. Interpretacja zatem nie może naruszać przepisów, które objaśnia.

Jak wskazał Z. Kmiecik w krytycznej głosie do powołanego wyroku WSA w Bydgoszczy z 28.06.2005 r. (zob. „Glosa” 2006/1, s. 125 i n.), ustawodawca, przewidując dla stanowiska organu podatkowego formę decyzji, nie ograniczył zakresu jego sądowej weryfikacji. Sąd administracyjny, badając zgodność z prawem takiej decyzji, nie może zatem ograniczyć zakresu formułowanych ocen do kontroli trybu i terminu jej podjęcia. Wadliwa interpretacja prawa jest jedną z odmian jego naruszenia. Spór co do prawidłowości interpretacji rodzi stan niepewności co do prawa. Sąd administracyjny dokonujący kontroli aktu zawierającego interpretację przepisów prawa podatkowego musi zmierzać do usunięcia tego stanu, zwłaszcza że jest on wiążący dla organów podatkowych i organów kontroli skarbowej właściwych dla wnioskodawcy. Nie wdając się w głębsze rozważania dotyczące przedstawionych w dużym skrócie rozstrzygnięć sądów administracyjnych i poglądów przedstawicieli doktryny, należy ograniczyć się do stwierdzenia, iż trafne wydaje się stanowisko, że sądowa kontrola decyzji zawierających interpretację przepisów prawa podatkowego obejmuje także ocenę legalności podanej w nich interpretacji. Podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale (7) z 8.01.2007 r., I FPS 1/06, ONSAiWSA 2007/2, poz. 27, wyjaśniając, że sąd administracyjny, sprawując na podstawie art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a. kontrolę działalności administracji publicznej w sprawach skarg na decyzje administracyjne wydane na podstawie art. 14b § 5 o.p., jest obowiązany do kontroli takiej decyzji również z punktu widzenia poprawności merytorycznej dokonanej interpretacji co do zakresu i sposobu stosowania prawa podatkowego. W dniu 1.07.2007 r. weszła w życie nowela do Ordynacji podatkowej z 2006 r., która dokonała zasadniczej zmiany przepisów regulujących instytucję interpretacji prawa podatkowego. Do istotniejszych rozwiązań przyjętych w ustawie w zakresie unormowań dotyczących interpretacji indywidualnej należy odstąpienie od formy aktu administracyjnego. Wymieniona ustawa, rezygnując z nadania interpretacji indywidualnej formy postanowienia lub decyzji, jednocześnie wprowadziła do Ordynacji podatkowej przepis wskazujący,

że wspomniana interpretacja podlega kontroli sądu administracyjnego. Przepisem tym jest art. 14c § 3 o.p. (w brzmieniu nadanym nowelą do Ordynacji podatkowej z 2006 r.), który do obligatoryjnych elementów interpretacji indywidualnej zalicza pouczenie o prawie wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Powołana ustawa wprowadziła dwie zmiany w art. 3 § 2 p.p.s.a. Pierwsza z nich, polegająca na dodaniu do art. 3 § 2 p.p.s.a. pkt 4a, rozszerzyła katalog spraw objętych kontrolą sądownoadministracyjną przez poddanie jej pisemnych interpretacji prawa podatkowego wydanych w indywidualnych sprawach. Wprowadzenie tej zmiany było niezbędne do utrzymania sądowej kontroli interpretacji indywidualnej. Wcześniejsza podstawa kontroli, którą stanowił art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a., dotyczący kontroli decyzji administracyjnych, stała się nieaktualna z 1.07.2007 r. Druga zmiana art. 3 § 2 p.p.s.a. polegała na uzupełnieniu pkt 8 (skarga na bezczynność) przez wymienienie w jego treści także pkt 4a tego przepisu. Następnie ustawa z 16.08.2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1705) rozszerzyła zakres spraw podlegających kontroli przez dodanie pkt 3b, obejmującego opinie, o których mowa w art. 119zzl § 1 o.p. Nowela z kwietnia 2015 r. wprowadziła zmianę art. 3 § 2 p.p.s.a., która objęła także unormowania odnoszące się do interpretacji przepisów prawa podatkowego w sprawach indywidualnych. Zakres zmian wprowadzonych wymienionymi ostatnio ustawami zostanie przedstawiony w tezach 4 i 5. Zmiana dokonana w art. 3 § 2 p.p.s.a. nie wpłynęła na kryteria sądowej kontroli interpretacji przepisów prawa podatkowego w sprawach indywidualnych. Kontrola ta, podobnie jak kontrola wszystkich aktów i czynności (bezczynności, przewlekłości postępowania) wymienionych w art. 3 § 2 p.p.s.a., jest sprawowana pod względem zgodności z prawem. Jej przedmiotem będą zatem zarówno elementy formalne wydanej interpretacji indywidualnej, jak i wyrażone w niej stanowisko merytoryczne (zob. teza 1).

3. Ustawodawca w art. 3, jak również w innych przepisach komentowanej ustawy oraz pozostałych ustawach wprowadzających reformę sądownictwa administracyjnego, nie uregulował materii, którą normowały przepisy art. 20 ust. 1–3 ustawy o NSA (akt ten został uchylony komentowaną ustawą). Przepisy te określały właściwość Naczelnego Sądu Administracyjnego za pomocą kryterium charakteru podmiotu, którego działanie lub bezczynność były przedmiotem skargi, stanowiąc w art. 20 ust. 1, że: „Sąd jest właściwy w sprawach określonych w art. 16 i 17, gdy skargę wniesiono na działanie lub bezczynność organu będącego organem administracji publicznej w rozumieniu ust. 2”. W art. 20 ust. 2 ustawy o NSA zawarto legalną definicję organu administracji publicznej, natomiast w ust. 3 tego przepisu wyjaśniono, że: „Ileokroć w niniejszej ustawie jest mowa o decyzjach, postanowieniach, innych aktach lub czynnościach z zakresu administracji publicznej, należy przez to rozumieć wszelkie akty, czynności, działania i sprawy załatwiane przez organy wymienione w ust. 2, które nie mają charakteru cywilnoprawnego”.

W praktyce orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego przytoczona wyżej regulacja była niejednokrotnie wykorzystywana przy ustalaniu właściwości rzeczowej tego sądu, zwłaszcza w tych sprawach, w których pojawiały się wątpliwości co do charakteru podmiotu wydającego akt lub podejmującego określoną czynność albo samego aktu lub czynności (np. uchwała NSA (7) z 4.12.2000 r., FPS 12/00, ONSA 2001/2, poz. 57).

Można sądzić, że w komentowanej ustawie odstąpiono od wprowadzenia podobnej regulacji, gdyż uznano, że ustanowienie przepisu obejmującego materię zawartą w art. 20 ust. 1–3 ustawy o NSA nie jest już konieczne z uwagi na jednoznaczny i wyczerpujący charakter unormowania art. 1, 3 i 5 p.p.s.a.

Należy jednak pamiętać, że jedną z cech administracji publicznej odróżniających ją np. od wymiaru sprawiedliwości jest wielość podmiotów wykonujących tę administrację (B. Adamiak, *Glosa do wyroku NSA z 19.05.2003 r., OSA 1/03, OSP 2003/11, poz. 136*). Jeżeli ponadto uwzględni się, że Konstytucja RP nie zawiera zamkniętego katalogu organów pełniących władzę wykonawczą, to nie sposób całkowicie wykluczyć możliwości wystąpienia trudności przy zaliczaniu przejawów działalności konkretnego podmiotu, niebędącego ustrojowo organem administracji publicznej, do katalogu aktów lub czynności (bezczynności) objętych regulacją art. 3 § 2 lub 3 p.p.s.a.

4. Z treści art. 3 § 2 p.p.s.a. wynika, że do przepisu tego w zasadzie przeniesiono regulację zawartą w art. 16 ust. 1 ustawy o NSA. Różnice w treści tych przepisów są raczej niewielkie. W art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. kontrolą sądów administracyjnych objęto „inne niż określone w pkt 1–3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa”, a więc w porównaniu z art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA pominięto wzmiankę o „przyznaniu, stwierdzeniu albo uznaniu” uprawnień lub obowiązków przez „akty lub czynności” podlegające kontroli. Zmianę stanowi również objęcie komentowanym przepisem bezczynności organu administracyjnego jako przedmiotu kontroli (art. 3 § 2 pkt 4). W ustawie o NSA materia ta nie została unormowana w art. 16 ust. 1, była natomiast przedmiotem regulacji odrębnych przepisów (por. art. 17 ustawy o NSA). Zmiana ta nie oznacza jednak rozszerzenia zakresu kontroli sądów administracyjnych. Również art. 3 § 3 p.p.s.a. stanowi niemal dosłowne powtórzenie art. 16 ust. 2 ustawy o NSA. Zakres kontroli sądów administracyjnych rozszerzyła natomiast nowela do Ordynacji podatkowej z 2006 r., która wprowadziła w komentowanym przepisie zmiany polegające na dodaniu pkt 4a i uzupełnieniu pkt 8 przez wymienienie w jego treści pkt 4a (zob. teza 2). Aktem rozszerzającym (akt utracił moc) zakres tej kontroli była również nowela z grudnia 2010 r., która uzupełniła treść art. 3 § 2 pkt 8 przez ustanowienie skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania. Nowela z kwietnia 2015 r. wprowadziła kolejne zmiany art. 3 § 2 p.p.s.a. przez nadanie nowego brzmienia pkt 3, 4 i 8 tego przepisu oraz dodanie pkt 9. Zmiana regulacji zawartej w pkt 3 polegała na wyłączeniu

możliwości zaskarżania do sądu administracyjnego postanowień wierzyciela o niedopuszczalności zarzutu oraz postanowień, przedmiotem których jest stanowisko wierzyciela w sprawie zgłoszonych zarzutów. Nowelizacja pkt 4 ograniczyła zaskarżalność aktów i czynności, o których mowa w tym przepisie, przez wyłączenie tych aktów i czynności, które podjęto w ramach postępowania administracyjnego określonego w Kodeksie postępowania administracyjnego i postępowań określonych w dziale IV, V i VI Ordynacji podatkowej oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw. Z kolei zmiana pkt 8 polegała na skreśleniu jego fragmentu przewidującego skargę na bezczynność w wydaniu pisemnej interpretacji przepisów prawa podatkowego w indywidualnych sprawach i ograniczeniu możliwości zaskarżenia tych interpretacji na podstawie tego przepisu wyłącznie w wypadku przewlekłości postępowania. Natomiast dodany powołaną nowelą pkt 9 przewiduje skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach dotyczących innych niż określone w pkt 1–3 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 i postępowań określonych w działach IV, V i VI Ordynacji podatkowej oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw.

Przepisy wprowadzające ustawę o KAS wprowadziły kolejne ograniczenie zakresu skargi na akty i czynności wymienione w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Zgodnie bowiem z art. 71 pkt 1 powyższej ustawy z kognicji sądów administracyjnych wyłączono także akty i czynności podejmowane w postępowaniach, o których mowa w dziale V rozdziale 1 ustawy o KAS. Dział V rozdział 1 ustawy o KAS zawiera regulację kontroli celno-skarbowej.

2. Decyzje administracyjne

5. Artykuł 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a. przewiduje, że przedmiotem skargi mogą być decyzje administracyjne. Komentowany przepis utrzymuje w tym zakresie dotychczasową klauzulę generalną. Kontroli sądowoadministracyjnej podlegają więc wszystkie decyzje administracyjne z wyjątkiem wyraźnie wyłączonych art. 5 p.p.s.a. (zob. uwagi do tego artykułu) oraz przepisami ustaw szczególnych, które przewidują takie wyłączenie w stosunku do szczegółowo określonych spraw. Przepisy wprowadzające wspomniane ograniczenie podlegają ścisłej wykładni. W sposób jednoznaczny podkreśla to uchwała NSA (7) z 10.04.2006 r., I OPS 3/06, ONSAiWSA 2006/3, poz. 69 (zob. także glosa W. Tarasa do tej uchwały, OSP 2006/12, poz. 136 i n.), przyjmująca, że: „Przepis art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 11.09.2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (...), który wyłącza wniesienie skargi do sądu administracyjnego na decyzję w sprawach wyznaczenia żołnierza zawodowego na stanowisko służbowe, nie ma zastosowania do skargi na zawarte w decyzji o wyznaczeniu na stanowisko służbowe rozstrzygnięcie o należnym żołnierzowi uposażeniu”. Z uzasadnienia uchwały wynika, że zasadniczą

podstawę zajętego w niej stanowiska stanowiły przepisy Konstytucji RP wyznaczające granice konstytucyjnego prawa do sądu. Dokonując analizy tych regulacji, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał m.in., że z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika dyrektywa interpretacyjna zakazująca dokonywania zawężającej wykładni prawa do sądu. Skład siedmiu sędziów uwzględnił więc tę dyrektywę przy ustalaniu granic zakazu wynikającego z wyjaśnianego przepisu (zob. także powołany w uchwale wyrok TK z 9.06.1998 r., K 28/97, OTK 1998/4, poz. 50).

6. Komentowany przepis nie uzależnia dopuszczalności skargi od tego, czy decyzja administracyjna została podjęta w postępowaniu unormowanym przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, czy też w trybie innej procedury regulującej postępowania jurysdykcyjne. Zaskarżeniu podlegają zarówno tzw. decyzje związane, jak i decyzje wydane na zasadzie uznania administracyjnego, decyzje merytoryczne oraz decyzje kasacyjne (podobnie A. Wróbel [w:] K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądownoadministracyjne*, Kraków 2003, s. 309).
7. Ustawy wprowadzające reformę sądownictwa administracyjnego, jak również Kodeks postępowania administracyjnego i inne procedury administracyjne nie zawierają definicji decyzji. W tym zakresie należy więc sięgnąć do ustaleń doktryny i dorobku orzecznictwa sądowego.

W doktrynie postępowania administracyjnego rozróżnia się materialne i procesowe ujęcie decyzji. W ujęciu materialnym przez decyzję rozumie się „oparte na przepisach prawa administracyjnego władcze, jednostronne oświadczenie woli organu administracji publicznej, określające sytuację prawną konkretnie wskazanego adresata w indywidualnie oznaczonej sprawie” (por. J. Lang J. Służewski (red.), M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1995, s. 190). Problematyka związana z materialnym ujęciem decyzji była także przedmiotem wypowiedzi Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego. Należy zwłaszcza wymienić uchwałę SN z 5.02.1988 r., III AZP 1/88, OSPiKA 1989/3, poz. 59, w której sąd ten, nawiązując do ustaleń doktryny, stwierdził, że określa ona materialne pojęcie decyzji, „przez którą rozumie się kwalifikowany akt administracyjny, stanowiący przejaw woli organów administracyjnych w państwie, wydany na podstawie powszechnie obowiązującego prawa administracyjnego lub finansowego, o charakterze władczym i zewnętrznym, rozstrzygający konkretną sprawę, konkretnie określonej osoby fizycznej i prawnej w postępowaniu unormowanym przez przepisy proceduralne”.

Zdaniem J. Borkowskiego: „Określenie procesowe decyzji jest zawarte w k.p.a. w art. 104 rozpatrywanym w łączności z art. 1 § 1 pkt 1, art. 105 i art. 107. W ordynacji podatkowej są to natomiast przepisy art. 207 w łączności z art. 2, 208 i 210” (J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Zielona Góra 1998, s. 32).

8. Przepisy prawa administracyjnego, określając rozstrzygnięcia organów administracji publicznej, używają często pojęć: zezwolenia, pozwolenia, zgody, orzeczenia, koncesji. W literaturze utrwalili się poglądy, że o istocie aktu prawnego powinna przesądzać jego treść, a nie forma (por. J. Borkowski, *Nieważność decyzji administracyjnej*, Zielona Góra 1997, s. 23; Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Warszawa 1997, s. 95 i n.). Problem ten jest ujmowany w podobny sposób w orzecznictwie sądowym. Stanowisko takie sformułował Sąd Najwyższy w wyroku z 18.10.1985 r., II CR 320/85, OSNC 1986/10, poz. 158, stwierdzając, że „użycie tej czy innej nazwy nie ma znaczenia dla charakteru prawnego aktu jako decyzji, jeżeli jest to akt rozstrzygający co do istoty indywidualną sprawę należącą do właściwości organów administracji państwowej” (por. także wyroki NSA: z 20.07.1981 r., SA 1163/81, OSPiKA 1982/9, poz. 169; z 21.02.1994 r., I SAB 54/93, OSP 1995/11, poz. 222). Naczelny Sąd Administracyjny podtrzymał ten kierunek wykładni w uchwałach NSA (7) z 4.12.2000 r., FPS 13/00, ONSA 2001/2, poz. 58, oraz z 8.09.2003 r., OPS 2/03, ONSA 2004/1, poz. 5. W orzecznictwie nawiązującym do powyższej wykładni podkreśla się, że dla stwierdzenia, że organ administracji publicznej jest uprawniony do wydania decyzji administracyjnej, musi nastąpić wyraźne i wystarczające określenie w przepisie prawa materialnego jego kompetencji w formie czasownikowej („zezwala”, „przydziela”, „stwierdza”; zob. uchwała NSA (5) z 9.10.2000 r., OPK 15/00, ONSA 2001/2, poz. 18, oraz powołane tam orzeczenia). Również B. Adamiak wskazuje, że wykonywanie administracji w formie decyzji jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy znajduje podstawę w przepisach materialnego prawa administracyjnego (B. Adamiak, *Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej [w:] Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej jubileuszowi 80. urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 7 i n.). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z 4.10.2004 r., II SA/Wr 954/02, ONSAiWSA 2006/1, poz. 23, stwierdził nieważność decyzji wojskowego komendanta uzupełnień o przedłużeniu okresu powołania do odbycia służby wojskowej do końca roku kalendarzowego, w którym poborowy ukończy 25. rok życia (art. 46 ust. 1 i 2 ustawy z 21.11.1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2019 r. poz. 1541 ze zm.), gdyż ustawodawca nie przewidział kompetencji wymienionego organu do orzekania w tym przedmiocie w formie decyzji (podobnie wyrok WSA w Gdańsku z 14.04.2005 r., II SA/Gd 1646/03, ONSAiWSA 2006/1, poz. 3, w sprawie zwrotu kosztów dojazdu do miejsca pełnienia służby).
9. Użycie w przepisie prawnym terminu „decyzja” nie przesądza także o zakwalifikowaniu danej czynności do decyzji administracyjnych. Stanowisko takie zostało zajęte w uchwale NSA (7) z 5.12.2011 r., I OPS 3/11, ONSAiWSA 2012/2, poz. 19 (zob. glosa M. Szubiakowskiego, OSP 2012/9, s. 609 i n.), zgodnie z którą na decyzję szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego o utrzymaniu w mocy zaskarżonej przez funkcjonariusza opinii służbowej, wydanej na podstawie § 15 ust. 4 rozporządzenia Prezesa

Rady Ministrów z 7.10.2002 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu opiniowania funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz wzoru formularza opinii służbowej (Dz.U. Nr 172, poz. 1405 ze zm. – akt utracił moc), nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego. W uchwale wskazano, że opinii służbowej nie można traktować jako orzeczenia administracyjnego bezpośrednio kształtującego stan prawny w jakiegokolwiek sprawie, a w szczególności jako aktu wywołującego bezpośrednio skutki zewnętrzne w sferze stosunku służbowego opiniowanego. Opinia bowiem stanowi jedynie ocenę – stan wiedzy bezpośredniego przełożonego o określonych cechach osoby opiniowanej. Podobne stanowisko zostało sformułowane w uchwale NSA (7) z 5.12.2011 r., I OPS 2/11, ONSAiWSA 2012/2, poz. 18, w której sąd ten przyjął niedopuszczalność skargi do sądu administracyjnego w sprawie opiniowania funkcjonariusza Służby Więziennej.

10. W literaturze i orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że w razie gdy norma prawa materialnego wymaga autorytatywnej konkretyzacji, a przepisy prawa nie kształtują stosunku materialnoprawnego na podstawie innej formy działania, obowiązuje zasada domniemania załatwienia sprawy w formie decyzji administracyjnej. Jednocześnie podkreśla się, że przyjęcie tej zasady jest możliwe w przypadkach, gdy z przepisu prawa materialnego można wyprowadzić normę prawną, która wymaga konkretyzacji (szerzej zob. B. Adamiak, *Prawo do procesu w świetle regulacji prawa procesowego administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 93). Zasada ta jest uwzględniana w orzecznictwie sądów administracyjnych, a także w uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego stanowiących ważny instrument nadzoru sprawowanego nad działalnością wojewódzkich sądów administracyjnych (zob. uwagi do art. 2, teza 2). Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z 24.05.2012 r., II GPS 1/12, ONSAiWSA 2012/4, poz. 62 (zob. także glosa do tej uchwały M. Romańskiej, OSP 2013/2, s. 79 i n.) uznał, że negatywne rozpatrzenie wniosku o udzielenie osobie niepełnosprawnej bezrobotnej jednorazowych środków z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na podjęcie działalności gospodarczej, na podstawie art. 12a ustawy z 27.08.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2024 r. poz. 44) w trybie przewidzianym przez rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 17.10.2007 r. w sprawie przyznania osobie niepełnosprawnej środków na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej (Dz.U. z 2015 r. poz. 102 – akt utracił moc), następuje w formie decyzji administracyjnej. W uzasadnieniu uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazał, że procedura przyznawania osobie niepełnosprawnej środków na działalność gospodarczą, rolniczą albo na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej jest procedurą dwuetapową. Na pierwszym etapie powinno zapaść rozstrzygnięcie starosty, czy wnioskodawca może otrzymać wspomniane środki. W wypadku uwzględnienia wniosku kolejnym etapem jest określenie wysokości tych środków, co następuje w umowie zawartej ze starostą. W wypadku pozytywnego rozstrzygnięcia wniosku

przez starostę po stronie wnioskodawcy pojawia się roszczenie o podjęcie negocjacji i zawarcie umowy, której przedmiotem jest wypłata wspomnianych środków. Pomiędzy wnioskodawcą a starostą nawiązuje się więc stosunek cywilnoprawny. Ewentualne spory wynikające z tego stosunku podlegają kognicji sądów powszechnych. Natomiast w wypadku negatywnego rozpatrzenia wniosku przez starostę wnioskodawca nie uzyskuje roszczenia o rozpoczęcie negocjacji i zawarcie umowy. Nie dysponuje także możliwością skutecznego wniesienia powództwa przed sądem cywilnym. Analizowane akty normatywne nie zawierają jednoznacznych regulacji prawnych przyznających temu wnioskodawcy uprawnienie do skorzystania z innych środków zaskarżenia. Według uchwały należy wykluczyć możliwość przyjęcia takiej wykładni wyjaśnianych przepisów, która pozbawiałaby wspomnianego wnioskodawcę prawa do procedury. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyjaśnianej sprawie występują wystarczające przesłanki przyjęcia, że negatywne rozpatrzenie wniosku przez starostę stanowi w istocie decyzję administracyjną. Jako podstawę powyższego stanowiska Naczelny Sąd Administracyjny przyjął zasadę domniemania rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej w drodze decyzji administracyjnej, zaznaczając m.in., że powyższa zasada jest konsekwencją „prawa do procesu administracyjnego”, wynikającego z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), zagwarantowanego art. 78 Konstytucji RP. Zasadę domniemania załatwienia sprawy w formie decyzji administracyjnej uwzględniły także kolejne orzeczenia składów powiększonych Naczelnego Sądu Administracyjnego, a mianowicie:

- 1) uchwała NSA z 9.12.2013 r., I OPS 4/13, ONSAiWSA 2014/3, poz. 35 (zob. także glosa do tej uchwały J. Chmielewskiego, OSP 2014/7–8, s. 956 i n.), przyjmująca, że stosownie do § 7 ust. 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 4.08.2006 r. w sprawie warunków przyznawania funkcjonariuszom Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego nagród rocznych, nagród uznaniowych i zapomóg (Dz.U. Nr 143, poz. 1034 – akt utracił moc) w zw. z art. 125 ust. 2 ustawy z 24.05.2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2023 r. poz. 1136 ze zm.) odmowa przyznania funkcjonariuszowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego nagrody rocznej następuje w formie decyzji administracyjnej;
 - 2) postanowienie NSA (7) z 24.11.2014 r., II GSK 296/14, ONSAiWSA 2015/3, poz. 36, w którym wyjaśniono, że odmowa przez wojewódzki fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej zwrotu gminie utraconych dochodów tytułem zwolnienia od podatku od nieruchomości gruntów pokrytych wodami jeziora o ciągłym dopływie lub odpływie wód powierzchniowych oraz gruntów zajętych pod sztuczne zbiorniki wody, będących własnością Skarbu Państwa (art. 7 ust. 6 ustawy z 11.01.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz.U. z 2023 r. poz. 70 ze zm.) następuje w formie decyzji administracyjnej.
11. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego utrwalił się pogląd, że do uznania konkretnego aktu za decyzję administracyjną wystarczy stwierdzić, że ów akt zawiera minimum niezbędnych elementów. Według tego stanowiska do elementów

tych należą: oznaczenie organu administracyjnego, wskazanie adresata tego aktu, rozstrzygnięcie o istocie sprawy oraz podpis osoby reprezentującej organ (wyrok NSA z 20.07.1981 r., SA 1163/81, OSPiKA 1982/9–10, poz. 169, z glosą J. Borkowskiego, OSPiKA 1982/9–10, s. 351 i n.). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 28.01.2004 r., III SA 1642/03, POP 2005/3, poz. 65, uznał, że pismo organu administracji publicznej charakteryzujące się wskazanymi cechami stanowi decyzję.

12. Naczelny Sąd Administracyjny uznał m.in., że nie stanowi decyzji:

- 1) ustalenie i nałożenie korekty finansowej, o których mowa w art. 26 ust. 1 pkt 15a ustawy z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2024 r. poz. 324) – zob. uchwała NSA z 27.10.2014 r., II GPS 2/14, OSP 2015/6, poz. 55, z glosą R. Poździka, OSP 2015/6, s. 845 i n.;
- 2) zawiadomienie o nieumieszczeniu przedsiębiorcy na liście, o której mowa w art. 5 ust. 3 ustawy z 28.06.2012 r. o spłacie niektórych niezaspokojonych należności przedsiębiorców, wynikających z realizacji udzielonych zamówień publicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 227 ze zm.) – zob. uchwała NSA z 24.02.2014 r., II GPS 4/13, OSP 2015/6, poz. 54, z glosą N. Jadwiszczak, OSP 2015/6, s. 825 i n.;
- 3) przyjęcie przez funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej propozycji zatrudnienia i przekształcenie z dniem określonym w tej propozycji na podstawie art. 171 ust. 1 pkt 2 p.w.KAS dotychczasowego stosunku służby w służbie przygotowawczej lub stałej w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę odpowiednio na czas nieokreślony albo określony (uchwała NSA z 1.07.2019 r., I OPS 1/19, ONSAiWSA 2019/5, poz. 71).

13. W tezie 6 wskazano, że art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a. nie uzależnia dopuszczalności skargi od tego, jakie przepisy regulują postępowanie, w którym została wydana decyzja. Oznacza to m.in., że zaskarżeniu na podstawie komentowanego przepisu podlegają również wszystkie decyzje organów celnych wydane na podstawie przepisów prawa celnego. Jednakże to ogólne stwierdzenie wymaga stosownego uściślenia, uzasadnionego treścią przepisów prawa celnego. W myśl art. 5 pkt 39 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z 9.10.2013 r. ustanawiającego unijny kodeks celny (wersja przekształcona) (Dz.Urz. UE L 269, s. 1, ze zm.) „decyzja” oznacza każdy akt wydany przez organy celne odnoszący się do przepisów prawa celnego zawierający orzeczenie w konkretnej sprawie, który pociąga za sobą skutki prawne dla zainteresowanej osoby lub zainteresowanych osób.

14. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym dotyczącym stanu prawnego obowiązującego przed wejściem w życie komentowanej ustawy przyjmowano, że zaskarżenie decyzji może się ograniczyć do zakwestionowania jej uzasadnienia prawnego i faktycznego (por. wyrok NSA z 30.06.1983 r., I SA 178/83, ONSA 1983/1, poz. 51, z glosą J. Zimmermanna, NP 1985/5, s. 153). Podobne stanowisko na tle art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a. zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z 19.10.2004 r., II SA/Lu 161/04,

OSP 2006/2, poz. 15, z głosem J. Borkowskiego, uznając, że sąd, uwzględniając skargę na decyzję, może uchylić ją w części dotyczącej uzasadnienia. W głosie do tego wyroku J. Borkowski wskazał, że uzasadnienie decyzji stało się jej integralną częścią od chwili wejścia w życie nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z 1980 r., a zatem jego wady mogą być podniesione w skardze do sądu administracyjnego; decyzja będzie musiała zostać uchylona w tej części, która jest dotknięta niezgodnością z prawem na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. (J. Borkowski, OSP 2006/2, s. 78).

3. Postanowienia

15. W myśl art. 3 § 2 pkt 2 zaskarżeniu do sądu administracyjnego podlegają postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie, albo kończące postępowanie, a także postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty.
16. Termin „postępowanie administracyjne”, użyty w art. 3 § 2 pkt 2, należy pojmować szeroko, obejmując nim postępowania administracyjne uregulowane zarówno w Kodeksie postępowania administracyjnego oraz w Ordynacji podatkowej, jak i w innych ustawach procesowych. Jednakże pewne rozbieżności co do zakresu tego terminu pojawiły się na tle uchwały NSA z 13.01.2014 r., II GPS 3/13, ONSAiWSA 2014/4, poz. 55, w której Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że na odmowę rozpatrzenia sprzeciwu wniesionego na podstawie art. 84c ust. 1 u.s.d.g. nie przysługuje zażalenie. Rozważania zawarte w uzasadnieniu uchwały dotyczyły głównie zakresu przedmiotowego pojęcia postępowania administracyjnego w ujęciu komentowanego przepisu. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego o zakresie przedmiotowym postępowania administracyjnego przesądza regulacja art. 1 k.p.a. Wymieniony przepis wymaga przy ustalaniu zakresu przedmiotowego postępowania administracyjnego uwzględnienia regulacji art. 3 § 1 i 3 k.p.a., ograniczającej zakres stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego do administracyjnych postępowań szczególnych (postępowania podatkowego i postępowania w sprawach należących do właściwości polskich przedstawicieli dyplomatycznych i urzędów konsularnych). W uchwale podkreślono, że „regulacja postępowania administracyjnego w k.p.a. jest regulacją pełną, wyłączającą kwalifikowanie do postępowania administracyjnego innego rodzaju spraw, które nie zostały objęte tą regulacją zgodnie z art. 1 k.p.a.” (s. 28 uzasadnienia uchwały). Stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego podzielił w całości W. Chróścielewski (zob. W. Chróścielewski, *Glosa do uchwały NSA z 13.01.2014 r., II GPS 3/13*, OSP 2014/7–8, s. 928 i n.). Natomiast H. Knysiak-Molczyk krytycznie oceniła powyższą uchwałę, wskazując m.in., że przyjęta przez Naczelny Sąd Administracyjny wykładnia nie uwzględnia w należyтым stopniu konstytucyjnej zasady prawa do sądu (zob. H. Knysiak-Molczyk, *Glosa do uchwały NSA z 13.01.2014 r., II GPS 3/13*, OSP 2014/7–8, s. 937 i n.). Zdaniem autorki glosy postępowanie administracyjne na gruncie art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. należy rozumieć szeroko, obejmując nim także postępowania administracyjne o charakterze innym niż postępowanie jurys-

dykcyjne, a w ramach postępowania jurysdykcyjnego również postępowania, które nie są regulowane przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego – w ogóle lub w pewnym zakresie. Problematyka prawna stanowiąca przedmiot powołanej uchwały NSA z 13.01.2014 r., II GPS 3/13, była również przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 20.12.2017 r., SK 37/15, OTK-A 2017, poz. 90, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że 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 sprzeciwu, o którym mowa w art. 84c ust. 1 u.s.d.g., jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP.

Za szerokim ujęciem terminu „postępowanie administracyjne”, obejmującym także postępowania odrębne, Naczelny Sąd Administracyjny wypowiedział się w uchwale z 17.12.2018 r., I OPS 2/18, ONSAiWSA 2019/2, poz. 42, wyjaśniając, że na postanowienie samorządowego kolegium odwoławczego o odmowie przywrócenia terminu do złożenia wniosku o ustalenie, że aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej jest nieuzasadniona albo jest uzasadniona w innej wysokości – wydane na podstawie art. 59 § 1 k.p.a. w zw. z art. 78 ust. 2 i art. 79 ust. 7 u.g.n. – przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Stanowisko przyjęte w uchwale podzielił W. Piątek (zob. W. Piątek, *Glosa do uchwały NSA z 17.12.2018 r., I OPS 2/18*, OSP 2019/7–8, poz. 81, s. 236 i n.). Jak zaznaczono na wstępie tej uwagi, szerokie pojmowanie terminu „postępowanie administracyjne” w rozważanym zakresie zasługuje na aprobatę (zob. także B. Adamiak, *Refleksje na temat dopuszczalności postępowania administracyjnego*, ZNSA 2015/5, s. 9 i n.).

17. Kodeks postępowania administracyjnego oraz Ordynacja podatkowa nie przewidują złożenia zażalenia na każde postanowienie. Według wymienionych ustaw zażalenie przysługuje tylko na postanowienia wskazane w ustawie (art. 141 § 1 k.p.a. oraz art. 236 § 1 o.p.).
18. W uchwale NSA (7) z 16.02.2016 r., II OPS 4/15, OSP 2017/2, poz. 10, sąd ten wyjaśnił, że na postanowienie nakładające obowiązek przedstawienia ekspertyzy stanu technicznego obiektu budowlanego lub jego części, wydane na podstawie art. 62 ust. 3 w zw. z art. 81c ust. 2 i 3 pr. bud., po wcześniejszym przeprowadzeniu kontroli tego obiektu służy zażalenie. W uzasadnieniu uchwały Naczelny Sąd Administracyjny wskazał m.in., że art. 62 ust. 3 pr. bud. „w zakresie przewidzianej w nim możliwości zobowiązania właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego do przedłożenia ekspertyzy stanu technicznego obiektu budowlanego lub jego części, nie jest unormowaniem samodzielnym, lecz stosowanym w związku z art. 81c ust. 2–4 Prawa budowlanego”. Oznacza to, że art. 62 ust. 3 pr. bud. „nie może stanowić podstawy do samoistnego, to znaczy bez uprzedniego nakazania przeprowadzenia kontroli, nakładania obowiązku przedstawienia ekspertyzy technicznej stanu technicznego obiektu budowlanego lub jego części. Podstawą nałożenia takiego obowiązku w tym przypadku jest jedynie

art. 81c ust. 2 Prawa budowlanego”. Na postanowienie wydane na podstawie art. 81c ust. 2 pr. bud., zgodnie z ust. 3 tego przepisu, przysługuje zażalenie. T. Bąkowski w głosie aprobującym stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego (OSP 2017/2, s. 40 i n.) podkreślił, że wykładnia dokonana przez NSA „ma charakter subsydiarny i powinna być traktowana jako środek doraźny, a zarazem jako wypowiedź determinująca kierunek normatywnych rozwiązań, chociaż oczywiście formalnie nie wiążących ustawodawcy” (s. 47). Z kolei w uchwale z 24.10.2016 r., I FPS 2/16, ONSAiWSA 2017/1, poz. 4, Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że przedłużenie terminu zwrotu różnicy podatku, o którym mowa w art. 87 ust. 2 zdanie drugie ustawy z 11.03.2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2024 r. poz. 361), w przypadku gdy weryfikacja rozliczenia podatnika dokonywana jest w ramach kontroli podatkowej (lub postępowania podatkowego, lub postępowania kontrolnego), następuje w formie zaskarżalnego zażaleniem postanowienia naczelnika urzędu skarbowego, przewidzianego w art. 274b w zw. z art. 277 o.p., na które przysługuje skarga do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. Stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego podzielił w całości D. Mączyński (zob. D. Mączyński, *Glosa do uchwały NSA z 24.10.2016 r., I FPS 2/16*, OSP 2017/9, s. 86 i n.).

19. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 28.10.1996 r., SA/Lu 117/96, „Glosa” 1997/8, poz. 30, uznał, że na postanowienie o odmowie wydania zaświadczenia bądź zaświadczenia o treści żądanej służy skarga do sądu administracyjnego (podobnie postanowienie NSA z 24.09.1998 r., I SAB 49/98, LEX nr 656450). Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z 11.03.2008 r., II OSK 1816/07, ONSAiWSA 2009/1, poz. 5, uznał, że: „Wydanie informacji o dyskwalifikacji materiału siewnego (art. 47 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 26 czerwca 2003 r. o nasiennictwie, Dz.U. z 2007 r. Nr 41, poz. 271 ze zm.) stanowi odmowę wydania zaświadczenia o treści żądanej przez osobę ubiegającą się o nie”. Taka odmowa powinna być zgodnie z art. 219 k.p.a. udzielona w drodze postanowienia, na które służy zażalenie. J.P. Tarno w głosie do tego postanowienia (ZNSA 2008/5, s. 175 i n.) podzielił stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego zarówno co do charakteru wspomnianej informacji, jak i co do możliwości zaskarżenia tego aktu do sądu administracyjnego. W wyroku z 18.06.2013 r., II OSK 2296/12, OSP 2014/12, poz. 112, Naczelny Sąd Administracyjny wypowiedział się co do zakresu zaskarżalności postanowień w przedmiocie zawieszenia postępowania administracyjnego. Przepis art. 101 § 3 k.p.a., regulujący tę materię, był przedmiotem nowelizacji z grudnia 2010 r. Przed nowelizacją powyższy przepis stanowił: „Na postanowienie w sprawie zawieszenia postępowania służy zażalenie”. Na tle powyższej regulacji w doktrynie i w orzecznictwie w zasadzie zgodnie przyjmowano, że zwrot „postanowienie o zawieszeniu postępowania” obejmuje: postanowienie o zawieszeniu postępowania, o odmowie jego zawieszenia, postanowienie o podjęciu zawieszonego postępowania oraz o odmowie jego podjęcia (zob. np. uchwała NSA (7) z 22.05.2000 r., OPS 4/00, ONSA 2000/4, poz. 137). Wspomniana nowelizacja nadała art. 101 § 3 k.p.a. następujące brzmienie: „Na postanowienie w sprawie zawieszenia postępowania albo

odmowy podjęcia zawieszonego postępowania służy zażalenie”. Na tle nowej regulacji art. 101 § 3 k.p.a. część przedstawicieli doktryny była zdania, że mimo powyższej zmiany treści tego przepisu zażalenie przysługuje w dalszym ciągu na wszystkie rodzaje postanowień w sprawie zawieszenia (zob. np. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 387). W powołanym wyroku z 18.06.2013 r., II OSK 2296/12, Naczelny Sąd Administracyjny nie podzielił powyższego stanowiska i stwierdził, że poczynając od 11.04.2011 r., w myśl art. 101 § 3 k.p.a., zażalenie przysługuje wyłącznie na postanowienia o zawieszeniu postępowania oraz na postanowienia o odmowie podjęcia zawieszonego postępowania. W uzasadnieniu wyroku wskazano m.in., że istotą nowelizacji art. 101 § 3 k.p.a. było pozostawienie środka zaskarżenia (zażalenia) na postanowienia tamujące postępowanie administracyjne i jednocześnie wyłączenie możliwości zaskarżenia postanowień, które nie wstrzymują biegu postępowania administracyjnego, a więc na postanowienia o odmowie zawieszenia oraz o podjęciu zawieszonego postępowania administracyjnego. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego powyższe rozwiązanie uzasadnia m.in. zasada szybkości postępowania administracyjnego (art. 12 k.p.a.). H. Knysiak-Molczyk w głosie do tego wyroku w zasadzie akceptuje stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, podkreślając, że jest ono usprawiedliwione potrzebą realizacji zasady szybkości postępowania i niedopuszczenia do jego przewlekłości. Jednocześnie autorka glosy słusznie zauważa, że regulacja ustawowa powinna być w tym zakresie precyzyjna i niebudząca wątpliwości (szerzej zob. H. Knysiak-Molczyk, *Glosa do wyroku NSA z 18.06.2013 r., II OSK 2296/12*, OSP 2014/12, s. 1587 i n.). Problematyka związana ze skargą na postanowienie o zawieszeniu postępowania administracyjnego była przedmiotem wyroku WSA w Gliwicach z 6.06.2014 r., II SA/Gl 1610/13, ONSAiWSA 2015/5, poz. 86. W orzeczeniu tym sąd uznał, że rozstrzygnięcie wydane w wyniku rozpoznania zażalenia na postanowienie o zawieszeniu postępowania administracyjnego i uchylające to postanowienie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. w zw. z art. 101 § 3 k.p.a.

20. Postanowieniami kończącymi postępowanie są: postanowienie o niedopuszczalności odwołania oraz o uchybieniu terminowi do wniesienia odwołania (art. 134 k.p.a. oraz art. 228 § 1 pkt 1 i 2 o.p.), postanowienie o niedopuszczalności wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz o uchybieniu terminowi do złożenia wymienionego wniosku (art. 134 k.p.a. w zw. z art. 127 § 3 k.p.a.), o odmowie przywrócenia terminu do wniesienia odwołania, zażalenia lub wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 59 § 2, art. 59 § 2 w zw. z art. 127 § 3 k.p.a. oraz art. 163 § 2 o.p.), a także przewidziane w art. 228 § 1 pkt 3 o.p. pozostawienie odwołania bez rozpatrzenia. W wyroku z 21.12.2005 r., II GSK 295/05, ONSAiWSA 2006/3, poz. 74, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że wydane na podstawie art. 185 ust. 3 ustawy z 29.01.2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1605 ze zm.) postanowienie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o zwrocie odwołania wykonawcy od oddalenia lub odrzucenia protestu podlega zaskarżeniu do WSA jako postanowienie kończące postępowanie

w sprawie o udzielenie zamówienia publicznego, do którego ma zastosowanie art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w postanowieniu z 7.11.2005 r., I SA/Gl 1540/05, LEX nr 851224, do wymienionej kategorii postanowień zaliczył także postanowienie organu podatkowego o wyrażeniu lub odmowie wyrażenia zgody na zawarcie między podatnikiem a starostą umowy przeniesienia własności rzeczy lub praw majątkowych w zamian za zaległość podatkową (art. 67b § 3 o.p.).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 14.07.2004 r., FSK 37/04, ON-SAiWSA 2004/3, poz. 70, wskazał, że na postanowienie organu odwoławczego przekazujące sprawę organowi podatkowemu pierwszej instancji w celu dokonania wymiaru uzupełniającego, o którym mowa w art. 230 § 1 o.p (artykuł uchylony), nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Postanowienie to bowiem nie kończy postępowania podatkowego, ponieważ organ pierwszej instancji wydaje nową decyzję, od której przysługuje odwołanie.

Trzecią kategorię postanowień, które – stosownie do art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. – podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego, stanowią postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty. Zdaniem E. Ochendowskiego ta kategoria postanowień nie powinna w ogóle istnieć, gdyż według art. 104 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej. Podobną regulację zawiera art. 207 o.p. (E. Ochendowski [w:] M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2004, s. 57–58).

Do postanowień rozstrzygających sprawę co do istoty można by zaliczyć postanowienie organu współdziałającego z organem załatwiającym sprawę w drodze decyzji (art. 106 k.p.a. oraz art. 209 o.p.), jednak tylko w tym przypadku, gdy treściowo przyjmują postać uzgodnienia (zob. G. Łaszczyca, *Postanowienia administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 612). Do postanowień rozstrzygających sprawę co do istoty zaliczano także postanowienie o zatwierdzeniu lub odmowie zatwierdzenia ugody (art. 118 i 119 k.p.a.). Obecnie przeważa pogląd, że postanowienie o zatwierdzeniu ugody należy do kategorii postanowień kończących postępowania (zob. M. Romańska, *Skuteczność orzeczeń sądów administracyjnych*, Warszawa 2009, s. 119–120). B. Adamiak zauważa jednak, że wymienione postanowienia są zaskarżane w drodze zażalenia, a zatem już z tego względu podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego (B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2007, s. 376). Oznacza to, że rozważane unormowanie pozbawione jest istotniejszego znaczenia praktycznego.

T. Woś także uważa, że z postanowieniami, które rozstrzygają sprawę co do istoty, mamy do czynienia zupełnie wyjątkowo. Autor jest zdania, że do rozważanej kategorii postanowień można zaliczyć postanowienie o wznowieniu postępowania, i wskazuje, że postanowienia te kończą postępowania „szczególne” w sprawie wznowienia postępowania oraz rozstrzygają co do istoty kwestię zasadności wznowienia

(szerzej T. Woś [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2004, s. 79).

Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z 12.09.2007 r., II OSK 1009/07, ONSAiWSA 2008/6, poz. 92, uznał, że postanowienie właściwego organu nadzoru budowlanego w przedmiocie zezwolenia na dokończenie budowy, o którym mowa w art. 49b ust. 6 pr. bud., rozstrzyga sprawę co do istoty i w związku z tym przysługuje na nie skarga do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. K. Defecińska-Tomczak w głosie do tego orzeczenia (zob. OSP 2008/10, s. 722 i n.) zwraca uwagę, że uznanie przez Naczelny Sąd Administracyjny, iż art. 49b ust. 6 pr. bud. (artykuł uchylony) umocował właściwy organ nadzoru budowlanego do rozstrzygania sprawy co do istoty w procesowej formie postanowienia, jest równoznaczne z milczącym wypowiedzeniem się przeciw uznaniu powyższego postanowienia za decyzję administracyjną. Głosowane postanowienie można by w związku z tym uznać za orzeczenie odstępujące od powszechnie akceptowanego poglądu, że to treść aktu, a nie jego nazwa, przesądza o tym, czy jest on decyzją administracyjną (zob. teza 8). Autorka uważa jednak, że stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego można w tym wypadku zaaprobować ze względu na jednoznaczne wyrażenie przez ustawodawcę w art. 49b pr. bud. woli co do procesowej formy załatwienia sprawy; nakaz rozbiórki obiektu budowlanego będącego w budowie lub wybudowanego bez wymaganego zgłoszenia lub pomimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ ma formę decyzji (art. 49b ust. 1 pr. bud.), a legalizacja takiej samowoli – formę postanowienia (art. 49b ust. 6 pr. bud.). K. Defecińska-Tomczak zaznacza jednocześnie, że „pogląd, zgodnie z którym przedmiotem skargi do sądu była w rzeczywistości decyzja administracyjna, a nie postanowienie rozstrzygające sprawę co do istoty, znalazłby podstawę zarówno w literaturze, jak i w orzecznictwie” (K. Defecińska-Tomczak, *Glosa do postanowienia NSA z 12.09.2007 r., II OSK 1009/07*, OSP 2008/10, s. 227).

Następnie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 27.10.2021 r., II OSK 3330/18, LEX nr 3274059, uznał, że postanowienie właściwego organu Państwowej Inspekcji Sanitarnej o wpływie niespełnienia wymagań, o których mowa w art. 22 ust. 1 ustawy z 15.04.2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2023 r. poz. 991 ze zm.), na bezpieczeństwo pacjentów, wydawane na podstawie art. 207 ust. 3 tej ustawy należy do postanowień rozstrzygających sprawę co do istoty, o których mowa w art. 3 § 2 *in fine* p.p.s.a. B. Adamiak w głosie do tego orzeczenia (OSP 2023/1, s. 109 i n.) podzieliła stanowisko sformułowane w powołanym wyroku i między innymi podkreśliła, że klasyczny podział w kodeksie postępowania materii wymagającej formy decyzji od materii wymagającej formy postanowienia nie zamyka dopuszczalności przyjęcia innych rozwiązań w przepisach materialnego prawa administracyjnego. Skutek materialnoprawny postanowienia wydanego na podstawie przepisów prawa materialnego powinien stanowić jedyne kryterium klasyfikacji do postanowień rozstrzygających sprawę co do istoty.

21. W postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym zaskarżeniu do sądu administracyjnego podlegają postanowienia, na które służy zażalenie. Wspomniano już, że nowela z kwietnia 2015 r. dokonała zmiany art. 3 § 2 pkt 3 p.p.s.a., polegającej na wyłączeniu możliwości zaskarżania do sądu administracyjnego postanowień wierzyciela o niedopuszczalności zarzutu oraz postanowień, których przedmiotem jest stanowisko wierzyciela w sprawie zgłoszonego zarzutu (zob. uwagi do art. 3, teza 4). W uzasadnieniu projektu ustawy z 20.02.2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (VII kadencja, druk sejm. nr 1633) podkreślono, że postanowienia te mają charakter incydentalny. Ponadto wskazano, że w tych wypadkach w pełni skuteczna ochrona praw jednostki jest zapewniona przez możliwość zaskarżenia do sądu administracyjnego rozstrzygnięć wydanych w sprawie głównej, tj. postanowień organu egzekucyjnego w sprawie zgłoszonych zarzutów. Ustawa z 11.09.2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 2070) dokonała kolejnej modyfikacji komentowanego przepisu. Zgodnie z art. 7 tej ustawy art. 3 § 2 pkt 3 p.p.s.a. otrzymał brzmienie: „postanowienia wydawane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym”, a więc odpowiadające treści tego przepisu przed zmianą wprowadzoną przez nowelę kwietniową z 2015 r. Powyższa zmiana art. 3 § 2 pkt 3 p.p.s.a. weszła w życie 1.07.2020 r.

22. Stosownie do art. 17 § 1 u.p.e.a. organ egzekucyjny wydaje postanowienie, gdy wymieniona ustawa tak stanowi. Na postanowienie to służy zażalenie, jeżeli powołana ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji lub Kodeks postępowania administracyjnego tak stanowi.

Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji przewiduje prawo do wniesienia zażalenia na postanowienie w licznych wypadkach. T. Woś zwraca uwagę na art. 54 § 5 u.p.e.a., który przewiduje zażalenie na postanowienie o oddaleniu skargi. Przedmiotem skargi na to postanowienie mogą być wszystkie czynności egzekucyjne, które nie podlegają zaskarżeniu innymi środkami zaskarżenia. Według T. Wosia tak szeroki zakres kontroli sądu administracyjnego nad postępowaniem egzekucyjnym i zabezpieczającym nie jest prawidłowy zarówno z punktu widzenia efektywności tych postępowań, jak i ze względu na złożoną funkcję sądowej kontroli wykonywania administracji (szerzej T. Woś [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie...*, 2004, s. 80).

23. Treść art. 3 § 2 pkt 3 p.p.s.a. jednoznacznie wskazuje, że w komentowanej ustawie wymieniony przepis stanowi jedyną podstawę zaskarżania do sądu administracyjnego postanowień wydanych w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym. Należy zatem wykluczyć możliwość zaskarżania wymienionych postanowień na podstawie art. 3 § 2 pkt 3 p.p.s.a., przewidującego skargę również na te postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, które kończą postępowanie lub rozstrzygają sprawę co do istoty. Z tego powodu należy uznać za niesłuszne stanowisko zawarte w wy-

roku WSA w Poznaniu z 12.12.2006 r., I SA/Po 562/06, ONSAiWSA 2008/2, poz. 39, zgodnie z którym: „Wyrażone w formie postanowienia w trybie art. 34 § 1 ustawy z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (...) stanowisko wierzyciela (KRUS) w sprawie zgłoszonych zarzutów jest postanowieniem rozstrzygającym sprawę co do istoty (art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (...)) w zw. z art. 83c ust. 2 ustawy z dnia 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (...), na które przysługuje skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego na zasadzie art. 3 § 2 pkt 2 ustawy 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi”.

4. Inne akty i czynności z zakresu administracji publicznej

24. W tezie 4 wskazano, że art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. nie stanowi dosłownego powtórzenia art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA. Przypomnijmy, że w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. kontrolą sądów administracyjnych objęto „inne niż określone w pkt 1–3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa”, a więc w porównaniu z art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA pominięto wzmiankę o „przyznaniu, stwierdzeniu albo uznaniu” uprawnień lub obowiązków przez „akty lub czynności” podlegające tej kontroli. Ocena ewentualnego wpływu tej zmiany na zakres sądowej kontroli aktów i czynności, o których mowa w komentowanym przepisie, nie jest jednolita. E. Ochendowski uważa, że: „Zmieniona nieznacznie w porównaniu z ustawą o NSA redakcja tego przepisu nie zmieniła istoty regulacji prawnej” (E. Ochendowski [w:] M. Jaśkowska, M. Materna, E. Ochendowski, *Postępowanie...*, 2004, s. 59). Natomiast zdaniem E. Łętowskiej jest to rozwiązanie trafne, gdyż oznacza liberalizację przesłanki w porównaniu z ujęciem przyjętym w art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA (E. Łętowska, *Glosa do wyroku NSA z 14.08.2002 r., II SA/Gd 4182/01*, OSP 2003/10, s. 562). Zbliżone stanowisko zajęli W. Chróścielewski, Z. Kmiecik i J.P. Tarno, którzy wskazują, że w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego czasownikowe określenia: „przyznanie”, „stwierdzenie” albo „uznanie”, rozpatrywane w związku z kategorią uprawnień i obowiązków, były traktowane jako kwalifikatory przesądzające o dopuszczalności skargi na te akty i czynności. Pominięcie tych kwalifikatorów rozszerzyło więc w pewnym stopniu zakres kontroli (W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, J.P. Tarno, *Reforma sądownictwa administracyjnego a standardy ochrony praw jednostki*, PiP 2002/12, s. 35–36; podobnie G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej jako przedmiot skargi do sądu administracyjnego (art. 3 § 2 pkt 4 ustawy p.p.s.a.)* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej jubileuszowi 80. urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 364).
25. Wspomniano już (zob. teza 4), że nowela z kwietnia 2015 r. dokonała zmiany art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. polegającej na ograniczeniu zaskarżalności aktów i czynności, o któ-

rych mowa w tym przepisie, przez wyłączenie tych aktów i czynności, które podjęto w ramach postępowania administracyjnego określonego w Kodeksie postępowania administracyjnego, postępowań określonych w dziale IV, V, i VI Ordynacji podatkowej (tj. w postępowaniu podatkowym, w czynnościach sprawdzających i w kontroli podatkowej) oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy wymienionych ustaw. W uzasadnieniu projektu ustawy z 20.02.2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (VII kadencja, druk sejm. nr 1633 i 2539) wyjaśniono, że celem powyższej zmiany jest wykluczenie zaskarżania do sądu administracyjnego poszczególnych aktów i czynności podejmowanych w ramach sformalizowanych procedur. Podkreślono, iż zmiana ta nawiązuje do stanowiska zajętego w doktrynie, że nadmierne rozszerzenie granic kontroli sądowoadministracyjnej może mieć wpływ na standard ochrony zabiegających o nią podmiotów. W interesie skarżącego lepiej jest odczekać, aż sprawa dojrzeje do rozpoznania przez sąd administracyjny, który – w sytuacji bezpośredniej i rzeczywistej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki – będzie mógł zagwarantować realną, a nie przedwczesną czy też pozorną, ochronę prawną. Należy zauważyć, że ustanowione w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. ograniczenie zaskarżalności wspomnianych aktów i czynności zostało powiązane ze ściśle określonymi w tym przepisie ustawami procesowymi, a zatem obejmuje tylko te akty i czynności, które wydano lub podjęto w ramach tych postępowań. Jednakże nie może budzić wątpliwości, że przyjęte unormowanie wpłynie na zakres stosowania art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. J. Chmielewski uważa, że skutkiem nowelizacji komentowanego przepisu będzie ograniczenie możliwości kwestionowania działań organów administracji podejmowanych w postępowaniach sformalizowanych, co – zdaniem autora – stanowi nieuzasadniony przejaw ograniczenia prawa do sądu (szerzej zob. J. Chmielewski, *Glosa do wyroku WSA w Białymstoku z 21.10.2014 r., II SA/Bk 619/14*, OSP 2015/11, s. 1512 i n.). Jednak jak już wskazano w tezie 3, art. 71 pkt 1 p.w.KAS z kognicji sądów administracyjnych wyłączył także akty i czynności podejmowane w postępowaniach, o których mowa w dziale V rozdziale 1 ustawy o KAS (dział V rozdział 1 ustawy o KAS zawiera regulację kontroli celno-skarbowej).

26. Zaskarżeniu do sądu administracyjnego na podstawie komentowanego przepisu podlegają akty i czynności inne niż określone w art. 3 § 2 pkt 1–3 p.p.s.a., a więc niemające charakteru decyzji lub postanowień.
27. W doktrynie (por. J. Świątkiewicz, *Komentarz do ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, Warszawa 1995, s. 52; J.P. Tarno, *Prawo...*, 2004, s. 32; B. Adamiak, *Z problematyki właściwości sądów administracyjnych (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.)*, ZNSA 2006/2, s. 18; M. Bogusz, *Glosa do wyroku NSA z 20.11.2008 r., I OSK 611/08*, GSP-Prz. Orz. 2009/3, s. 14–15; K. Klonowski, *Kontrola sądowoadministracyjna „innych aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków, wynikających z przepisów prawa” z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.*, PPP 2012/5, s. 52 i 54) oraz w orzecznictwie (por. wyrok NSA z 16.09.2004 r., OSK 247/04, ONSAiWSA 2004/2,

poz. 30) przyjmuje się, że w komentowanym przepisie chodzi o akty i czynności podejmowane w sprawach indywidualnych, a więc w stosunku do konkretnych podmiotów.

28. Z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. wynika, że wymienione akty i czynności muszą mieć charakter publicznoprawny.

Treść komentowanego przepisu wskazuje także, że akt lub czynność muszą dotyczyć uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa. Konieczne więc jest odniesienie takiego aktu lub czynności do przepisu prawa powszechnie obowiązującego, który określa uprawnienie lub obowiązek. B. Adamiak wskazuje, że akty i czynności podejmowane są na podstawie przepisów prawa, które nie wymagają autorytatywnej konkretyzacji, lecz jedynie potwierdzenia uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisów prawa (B. Adamiak, *Z problematyki...*, s. 18).

29. Zarówno w okresie obowiązywania art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA, jak i na tle art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. różnica stanowisk dotyczyła m.in. tego, czy uprawnienie lub obowiązek, o których mowa w wymienionych przepisach, muszą wynikać bezpośrednio z przepisów prawa, czy też wystarczy, aby to wyникanie było tylko pośrednie. J. Świątkiewicz (*Komentarz...*, s. 93) oraz E. Łętowska (*Glosa do wyroku NSA z 14.08.2002 r., II SA/Gd 4182/01, OSP 2003/10*) wyrazili pogląd, że art. 16 ust. 1 pkt 4 obejmuje także sytuacje, w których prawa lub obowiązki wynikają pośrednio z przepisów prawa. Podobne stanowisko zajęli J. Zimmermann (*Glosa do postanowienia NSA z 24.03.1998 r., II SA 1155/97, OSP 1999/9, s. 448*) oraz M. Bogusz (*Pojęcie aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku, wynikających z przepisów prawa w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA*, Sam. Teryt. 2000/1–2, s. 181). Przeciwnego zdania jest T. Woś, który w okresie obowiązywania zarówno art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA, jak i art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. wskazywał, że czasownik „dotyczyć” nie może być rozumiany jako dopuszczenie również pośredniego związku między aktem lub czynnością a uprawnieniem danego podmiotu określonym w przepisach prawa (T. Woś, *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 1999, s. 61; T. Woś [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 60–61). Wyrazem szerokiego pojmowania wymienionej przesłanki jest stanowisko sformułowane w postanowieniu WSA w Bydgoszczy z 15.07.2005 r., II SAB/Bd 23/04, OSP 2006/3, poz. 30. W orzeczeniu tym sąd uznał, że do kategorii czynności z zakresu administracji publicznej wymienionych w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. zaliczyć należy materialno-techniczne czynności określone przepisem art. 164 § 2 i 3 p.u.s.p., polegające na dokonaniu przez prezesa właściwego sądu zawiadomienia ławników o wyborze, odebraniu od nich ślubowania, wpisaniu ich na listę ławników i wydaniu im legitymacji. Wymienione w postanowieniu czynności dotyczą uprawnień wynikających z uchwały właściwego organu gminy o wyborze ławnika, a więc aktu, który je skonkretyzował. M. Bogusz w głosie do tego orzeczenia

(OSP 2006/3, s. 140–142) akceptuje to stanowisko i podkreśla, że wynikanie uprawnień lub obowiązków z „przepisów prawa” w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. „obejmuje zarówno pośrednie, jak i bezpośrednie oparcie uprawnienia lub obowiązku na przepisie prawa”. Komentowany przepis „nie zawęży bowiem zakresu pojęcia «aktów lub czynności» jedynie do takich przejawów działalności administracji publicznej, które dotyczą uprawnień lub obowiązków powstałych *ex lege*”. Zdaniem M. Bogusza pojęcie to obejmuje również akty lub czynności dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z aktów je konkretyzujących (M. Bogusz, *Glosa do postanowienia WSA w Bydgoszczy z 15.07.2005 r., II SAB/Bd 23/04*, OSP 2006/3, s. 141). Należy podzielić powyższe stanowisko.

30. Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniach wydanych w okresie obowiązywania art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA uznał m.in., że:

- 1) przez akty lub czynności organu administracji publicznej, o jakich mowa w art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA, należy rozumieć głównie działania materialno-techniczne wywołujące określone skutki prawne; działania te mogą mieć również charakter władczy, z tym że nie są to rozstrzygnięcia władcze, gdyż wówczas mamy do czynienia z decyzją administracyjną (uchwała NSA z 8.09.2003 r., OPS 2/03, ONSA 2004/1, poz. 5);
- 2) przez „czynność” w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA należy rozumieć czynność materialno-techniczną z zakresu administracji publicznej, podjętą przez organ administracji publicznej, dotyczącą stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa; ustna informacja pracownika urzędu, który nie jest organem administracji publicznej, o wysokości obowiązującej opłaty za wydanie decyzji administracyjnej nie ma takiego waloru, nie jest bowiem czynnością materialno-techniczną (postanowienie NSA z 12.03.1998 r., II SA 1247/97, OSP 1999/2, poz. 25, z głosem L. Żukowskiego, OSP 1999/2, s. 66 i n.);
- 3) odmowa udostępnienia dokumentacji medycznej pacjentowi publicznego zakładu opieki zdrowotnej podlega zaskarżeniu na podstawie art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA (wyrok NSA (7) z 19.05.2003 r., OSA 1/03, ONSA 2003/4, poz. 114);
- 4) usunięcie danych z Krajowego Rejestru Karnego mieści się w zakresie art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA (wyrok NSA z 20.03.2003 r., II SA 2558/02, ONSA 2004/1, poz. 35).

31. W orzeczeniach dotyczących art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. sądy administracyjne stwierdziły m.in., że:

- 1) ogłoszenie Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji o możliwości uzyskania i rozszerzenia koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych nie jest skierowane do konkretnych, imiennie oznaczonych podmiotów i dlatego nie należy do kategorii aktów i czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (postanowienie NSA z 6.06.2006 r., II GSK 74/06, ONSAiWSA 2007/2, poz. 29);

- 2) ogłoszenie przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej wyników przetargu (art. 118 ustawy z 16.07.2004 r. – Prawo telekomunikacyjne, Dz.U. z 2024 r. poz. 34) nie stanowi aktu lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (postanowienie NSA z 13.11.2007 r., II GSK 209/07, ONSAiWSA 2008/5, poz. 81);
- 3) działania Instytutu Pamięci Narodowej polegające na utworzeniu i prowadzeniu Biuletynu Informacji Publicznej nie stanowią czynności, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (wyrok NSA z 20.11.2008 r., I OSK 611/08, GSP-Prz. Orz. 2009/3, s. 14; zob. także glosa do tego wyroku M. Bogusza, GSP-Prz. Orz. 2009/3);
- 4) powiadomienie przewidziane w art. 15 ust. 2 u.d.i.p. nie jest czynnością ani aktem, o jakim mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (postanowienie WSA w Krakowie z 25.04.2006 r., II SA/Kr 1346/05, OSP 2011/1, poz. 9, z glosą M. Bogusza, OSP 2011/1, s. 58 i n.);
- 5) wynik kontroli, o którym mowa w art. 24 ust. 1 pkt 2 ustawy z 28.09.1991 r. o kontroli skarbowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 720 ze zm – ustawa utraciła moc.), wskazuje wyłącznie stwierdzone uchybienia oraz dokonuje ustaleń faktycznych, a tym samym nie dotyczy przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnień bądź obowiązków, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., i nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego (postanowienie NSA z 23.09.2010 r., II FSK 1482/10, ONSAiWSA 2012/1, poz. 6);
- 6) opinia komisji konkursowej w sprawie kandydata na stanowisko wizytatora w okręgowym zespole nadzoru pedagogicznego przy sądzie okręgowym nie podlega kognicji sądów administracyjnych (postanowienie WSA w Białymstoku z 31.03.2011 r., II SA/Bk 136/11, CBOSA);
- 7) czynność ustalenia liczby punktów uzyskanych przez aplikanta w trakcie aplikacji ogólnej oraz czynność ustalenia liczby porządkowej wskazującej miejsce aplikanta na liście klasyfikacyjnej, ogłoszonej przez dyrektora szkoły w trybie art. 26 ust. 2 ustawy z 23.01.2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz.U. Nr 26, poz. 157), nie mają charakteru czynności, o jakiej mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., i nie mogą stanowić przedmiotu skargi do sądu administracyjnego (postanowienie WSA w Krakowie z 14.12.2011 r., III SA/Kr 304/11, ONSAiWSA 2014/2, poz. 22);
- 8) wydanie (lub odmowa wydania) dokumentów potwierdzających odbycie praktyki zawodowej w zakresie zarządzania nieruchomościami nie jest czynnością materialno-techniczną z zakresu administracji publicznej dotyczącą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa administracyjnego, o jakiej mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (postanowienie WSA w Białymstoku z 22.05.2012 r., II SAB/Bk 31/12, ONSAiWSA 2013/5, poz. 81);
- 9) uchwała komisji konkursowej o odmowie dopuszczenia kandydata do postępowania konkursowego na stanowisko dyrektora szkoły, podjęta na podstawie § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 8.04.2010 r. w sprawie regulaminu konkursu na stanowisko dyrektora publicznej szkoły lub publicznej placówki oraz trybu pracy komisji konkursowej (Dz.U. Nr 60, poz. 373 ze zm.), nie

- jest aktem, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (uchwała NSA z 13.04.2015 r., I OPS 5/14, ONSAiWSA 2015/5, poz. 81);
- 10) czynność materialno-techniczna w przedmiocie wprowadzenia zmiany w ewidencji gruntów i budynków, dokonana przez starostę w trybie przewidzianym w § 46 ust. 2 i § 49 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29.03.2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. z 2019 r. poz. 393 – akt uchylony), nie ma charakteru czynności, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (postanowienie WSA w Krakowie z 19.02.2014 r., III SA/Kr 846/13, ONSAiWSA 2015/6, poz. 102);
- 11) wydanie dziennika budowy przez właściwy organ administracji publicznej jest czynnością, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., gdyż dotyczy obowiązków inwestora wynikających z przepisów Prawa budowlanego (postanowienie NSA z 14.12.2005 r., II OW 60/05, ONSAiWSA 2006/4, poz. 97);
- 12) zarządzenie pokontrolne, o którym mowa w art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy z 20.07.1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz.U. z 2024 r. poz. 425), podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (wyrok NSA z 2.06.2009 r., II GSK 1009/08, ONSAiWSA 2010/5, poz. 86);
- 13) zalecenia pokontrolne, o jakich mowa w art. 28 ust. 2a ustawy z 21.12.2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1980 – akt utracił moc), wskazujące na wynikający z przepisów ustawy obowiązek usunięcia stwierdzonych uchybień w oznaczonym przez organ kontroli terminie, podlegają kontroli sądu administracyjnego jako czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (postanowienie NSA z 4.11.2014 r., II GSK 2522/14, OSP 2016/3, poz. 25, z głosem K. Ziemińskiego, OSP 2016/3, s. 355 i n.);
- 14) opinia właściwego zespołu poradni psychologiczno-pedagogicznej dotycząca potrzeby wczesnego wspomagania rozwoju dziecka, o której mowa w art. 71b ust. 3 ustawy z 7.09.1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2022 r. poz. 2230 ze zm. – akt uchylony) i w § 2 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 18.09.2008 r. w sprawie orzeczeń i opinii wydawanych przez zespoły orzekające działające w publicznych poradniach psychologiczno-pedagogicznych (Dz.U. Nr 173, poz. 1072 – akt uchylony), jest aktem określonym w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. i podlega kontroli sądów administracyjnych (wyrok WSA w Szczecinie z 17.02.2010 r., II SA/Sz 1180/09, ZNSA 2012/1, s. 130–136);
- 15) dokument potwierdzający możliwość wykorzystania terenu na cele lądowiska, o jakim mowa w art. 93 ust. 2 ustawy z 3.07.2002 r. – Prawo lotnicze (Dz.U. z 2023 r. poz. 2110) i w § 6 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 30.04.2004 r. w sprawie ewidencji lądowisk (Dz.U. Nr 118, poz. 1238 – akt utracił moc), to akt w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., czyli akt właściwego organu z zakresu administracji publicznej, dotyczący uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (wyrok NSA z 20.03.2012 r., II OSK 2/11, ONSAiWSA 2013/1, poz. 5);
- 16) uchwała podstawowej jednostki organizacyjnej uczelni podjęta na podstawie § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 14.09.2011 r.

- w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłacania doktorantom stypendiów ministra za wybitne osiągnięcia (Dz.U. Nr 214, poz. 1271 – akt utracił moc) nie jest aktem władztwa wewnętrznego przysługującego uczelni, a stanowi akt w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (postanowienie WSA w Białymstoku z 14.03.2013 r., II SA/Bk 1011/12, OSP 2013/9, poz. 91, z glosą A. Jakubowskiego, OSP 2013/9, s. 655 i n.);
- 17) odesłanie uproszczonego projektu organizacji ruchu drogowego w celu wprowadzenia poprawek w trybie § 8 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 23.09.2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz.U. z 2017 r. poz. 784 ze zm.) jest czynnością, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (wyrok WSA w Białymstoku z 21.10.2014 r., II SA/Bk 619/14, OSP 2015/11, poz. 102, z glosą J. Chmielewskiego, OSP 2015/11, s. 1512 i n.);
- 18) negatywna opinia rady podstawowej jednostki organizacyjnej uczelni lub senatu uczelni w przedmiocie wniosku o przyznanie stypendium ministra za wybitne osiągnięcia podlega skardze do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (postanowienie NSA z 28.06.2016 r., I OSK 1328/16, OSP 2017/4, poz. 37, z glosą W. Czerwińskiego, OSP 2017/4, s. 77 i n.);
- 19) odmowa pozytywnego załatwienia zgłoszenia o dokonanie wpisu do rejestru związków międzygminnych, o którym mowa w art. 68 u.s.g., oznacza odmowę uznania uprawnienia gminy, które to działanie ministra może być zaskarżone na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (wyrok NSA z 27.10.2015 r., II OSK 269/15, OSP 2016/7–8, poz. 75, z glosą W. Chróścielewskiego, OSP 2016/7–8, s. 1046 i n.);
- 20) niewyrażenie przez organ zgody na przeprowadzenie mediacji nie jest czynnością, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., jest ona bowiem podjęta w ramach postępowania administracyjnego, jest dobrowolna i nie ma charakteru władczego (postanowienie NSA z 4.07.2018 r., II OSK 1798/18, ONSAiWSA 2019/2, poz. 35).
- 21) zwrot przez Komisję Kwalifikacyjną dla Nurków wniosku o przeprowadzenie egzaminu, dokonany na podstawie § 10 ust. 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 25.06.2010 r. w sprawie szkolenia i egzaminowania osób ubiegających się o uprawnienia do wykonywania prac podwodnych (Dz.U. Nr 126, poz. 856 ze zm.), jest czynnością, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (postanowienie NSA z 9.01.2020 r., II GSK 971/19, ONSAiWSA 2020/6, poz. 91);
- 22) prawidłowo sporządzony protokół kontroli zabytku, o którym mowa w art. 29 ustawy z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2022 r. poz. 840 ze zm.), nie stanowi źródła uprawnień ani obowiązków i nie może zostać uznany za akt lub czynność w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (ONSAiWSA 2021/1, poz. 13);
- 23) ustalenie negatywnego wyniku egzaminu kwalifikacyjnego dla kandydatów na diagnostów oraz poinformowanie o tym, stosownie do § 15 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 28.11.2014 r. w sprawie szkolenia i egzaminowania diagnostów oraz wzorów dokumentów z tym związa-

nych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1921), nie jest aktem ani czynnością, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (postanowienie NSA z 18.06.2020 r., II GSK344/20, ON-SAiWSA 2021/1, poz. 16);

- 24) kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez sądy administracyjne na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na czynności polegające na zawiadomieniu pisemnym przez organ podatkowy składającego korektę o jej bezskuteczności (postanowienie NSA z 7.10.2020 r., I FSK 1934/17, CBOSA)
- 25) postanowienie Prezydenta RP o odmowie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego nie jest aktem podejmowanym przez organ administracji publicznej w zakresie działalności (wykonywania), nawet szeroko rozumianej, administracji publicznej, o której mowa w art. 3 § 1 i 2 pkt 1 czy 4 p.p.s.a., co powoduje, że nie podlega kontroli sądu administracyjnego (postanowienie NSA z 27.02.2023 r., II GSK 1362/22, CBOSA; zob. także J. Jagielski, *W sprawie pozycji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w systemie administracji publicznej i wykonywania funkcji administracji* [w:] *Ius est ars boni et aequi. Studia ofiarowane Profesorowi Romanowi Hauserowi Sędziemu Naczelnemu Sądu Administracyjnego*, red. W. Piątek, ZNSA 2021 (numer specjalny), s. 227 i n.).

32. W uchwale NSA (7) z 4.02.2008 r., I OPS 3/07, ONSAiWSA 2008/2, poz. 21, sąd ten uznał, że skierowanie do organu żądania zwrotu opłaty za wydanie karty pojazdu, uiszczonej na podstawie § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28.07.2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu (Dz.U. Nr 137, poz. 1310 ze zm. – akt utracił moc), jest sprawą administracyjną, którą organ załatwia w drodze aktu lub czynności, na które przysługuje skarga do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Wyjaśnione w uchwale zagadnienie prawne pojawiło się w związku z wyrokiem TK z 17.01.2006 r., U 6/04, OTK-A 2006/1, poz. 3, w którym Trybunał Konstytucyjny orzekł, że § 1 ust. 1 powołanego rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28.07.2003 r. w sprawie wysokości opłaty za kartę pojazdu jest niezgodny z art. 77 ust. 4 pkt 2 i ust. 5 ustawy z 20.06.1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2012 r. poz. 1137) oraz art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji RP, ponieważ określona w tym przepisie wysokość opłaty 500 zł za wydanie karty pojazdu nie uwzględnia wytycznych ustawowych do określenia wysokości tej opłaty i jest zbyt wysoka. Przyjmując określony w uchwale tryb dochodzenia zwrotu opłaty za wydanie karty pojazdu, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że brakuje podstaw do stosowania w tym wypadku przepisów Ordynacji podatkowej. Według uchwały bez znaczenia jest okoliczność, że § 1 ust. 1 powołanego rozporządzenia Ministra Infrastruktury został uznany za niezgodny z art. 217 Konstytucji RP. Uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie daje podstaw do wyciągnięcia tak daleko idących wniosków. Ponadto wskazano, że także Sąd Najwyższy w „uchwale z 16.05.2007 r., III CZP 35/07, OSNC 2008/7–8, poz. 72, uznał, że przepisy Ordynacji podatkowej nie mają zastosowania w sprawie o zwrot opłat za kartę pojazdu. Stanowisko przyjęte w uchwale zakwestionował Z. Kmiecik

(*Glosa do uchwały NSA (7) z 4.02.2008 r., I OPS 3/07, OSP 2008/5, s. 348 i n.; zob. także Z. Kmiecik, Glosa do wyroku WSA w Gdańsku z 19.12.2006 r., III SA/Gd 440/06, OSP 2007/10, s. 724 i n., dotycząca podobnego problemu prawnego*). Zdaniem autora glosy stanowisko wyrażone w uchwale pomija fakt wskazania przez Trybunał Konstytucyjny na niezgodność § 1 ust. 1 powołanego rozporządzenia Ministra Infrastruktury z art. 217 Konstytucji RP, mimo że Naczelny Sąd Administracyjny był także w tym zakresie związany orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego. Uwzględnienie bowiem wskazanego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego uzasadnia przyjęcie, że w rozważanym wypadku znajduje zastosowanie art. 2 § 1 pkt 1 o.p., przewidujący stosowanie przepisów Ordynacji podatkowej m.in. do niepodatkowych należności jednostek samorządu terytorialnego, do których ustalenia lub określenia uprawnione są organy podatkowe. Oznacza to, że dochodzenie zwrotu opłaty za wydanie karty pojazdu powinno następować na podstawie przepisów Ordynacji podatkowej dotyczących nadpłaty. Autor zwrócił uwagę, że sentencja uchwały błędnie utożsamia pojęcie sprawy administracyjnej, w której podejmowane są akty lub czynności w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., z żądaniem zwrotu opłaty za wydanie karty pojazdu, kierowanym do właściwego organu administracji publicznej. Z. Kmiecik stwierdza w związku z tym, że „żądanie może dotyczyć sprawy lub być wniesione w sprawie, jednak samo w sobie żadną sprawą nie jest”. K. Defecińska-Tomczak oraz A. Kubiak również uważają, że dochodzenie zwrotu wspomnianej opłaty powinno następować na podstawie przepisów Ordynacji podatkowej odnoszących się do nadpłaty (K. Defecińska-Tomczak, A. Kubiak, *Glosa do uchwały NSA (7) z 4.02.2008 r., I OPS 3/07, PiP 2008/6, s. 133 i n.*). Natomiast A. Skoczylas podziela stanowisko wyrażone w uchwale, że uiszczenie opłaty za wydanie karty pojazdu jest wykonaniem przez stronę obowiązku wynikającego z przepisów prawa, o którym organ nie rozstrzyga w drodze decyzji administracyjnej. Zdaniem autora oznacza to, że „żądanie zwrotu uiszczonej opłaty za kartę pojazdu powoduje konieczność odniesienia się przez organ do takiego obowiązku w formie określonej czynności, którą strona może poddać kontroli sądu administracyjnego” (A. Skoczylas, *Glosa do uchwały NSA (7) z 4.02.2008 r., I OPS 3/07, OSP 2008/7–8, s. 594 i n.*). W związku z przedstawioną wyżej rozbieżną oceną uchwały NSA z 4.02.2008 r., I OPS 3/07, należy podkreślić, że w ujęciu komentowanej ustawy uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego charakteryzują się m.in. ogólną mocą wiążącą, której istota sprowadza się do tego, że stanowisko zajęte w uchwale wiąże pośrednio wszystkie sądy orzekające sądów administracyjnych. Dopóki więc nie nastąpi zmiana tego stanowiska, dopóty sądy administracyjne powinny je respektować (zob. uwagi do art. 269, tezy 3 i 6).

33. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 15.12.2020 r., SK 12/20, OTK-A 2021/2, uznał, że art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., rozumiany w ten sposób, iż nie obejmuje rozstrzygnięcia organu władzy publicznej w przedmiocie otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego, rozpisanego w trybie przepisów ustawy z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

5. Pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w sprawach indywidualnych

34. W tezie 2 wskazano, że art. 3 § 2 pkt 4a p.p.s.a., dodany nowelą do Ordynacji podatkowej z 2006 r., rozszerza katalog spraw objętych kontrolą sądów administracyjnych przez poddanie jej pisemnych interpretacji prawa podatkowego wydanych w indywidualnych sprawach. Dodanie do art. 3 § 2 p.p.s.a. pkt 4a wskazuje, że w ocenie ustawodawcy wydanie interpretacji indywidualnej nie mieści się w hipotezie pkt 4 tego przepisu. Przyjęte rozwiązanie wydaje się trafne, gdyż nie sposób uznać, że wyjaśnienie znaczenia przepisów prawa podatkowego, będące istotą interpretacji indywidualnej, stanowi akt lub czynność dotyczące uprawnień lub obowiązków w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (zob. podobne stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w postanowieniu z 2.12.1998 r., I SAB/Ka 16/98, ONSA 1999/2, poz. 74, dotyczącym art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA).
35. Przepis art. 14b § 1 o.p., w brzmieniu ustalonym art. 45 pkt 3 lit. a ustawy z 10.07.2015 r. o administracji podatkowej (Dz.U. poz. 1269), przewidywał, że od 1.01.2016 r. pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego w sprawach indywidualnych wydaje Dyrektor Biura Krajowej Informacji Podatkowej. Jednakże ustawa z 16.12.2015 r. o zmianie ustawy o administracji podatkowej oraz o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2184) w art. 1 pkt 2 lit. a dokonała zmiany art. 77 ustawy o administracji podatkowej przez stwierdzenie, że ustawa wchodzi w życie z 1.07.2016 r. Zmiana terminu wejścia w życie ustawy o administracji podatkowej obejmuje także art. 45 pkt 3 lit. a, zatem do 1.07.2016 r. organem właściwym do wydania wspomnianych interpretacji był minister właściwy do spraw finansów publicznych.

Zgodnie z art. 14b § 1, w brzmieniu obowiązującym do 1.03.2017 r., Minister Finansów na pisemny wniosek zainteresowanego wydawał w jego indywidualnej sprawie pisemną interpretację przepisów prawa podatkowego (szerzej zob. A. Kabat, J. Kabat-Rembelska, *Interpretacja przepisów prawa podatkowego – korzyści po zmianach?*, cz. 1, Pr. i Pod. 2007/2, s. 8). Kompetencję taką mieli również wójtowie, burmistrzowie (prezydenci miast), starostowie lub marszałkowie województwa, którzy wydają tę interpretację stosownie do swojej właściwości (art. 14j § 1 o.p.). Ponadto przepis art. 14b § 6 o.p. (już nieobowiązujący) przewidywał, że Minister Finansów, w drodze rozporządzenia, może upoważnić podległe mu organy do wydawania interpretacji indywidualnych w jego imieniu i w ustalonym zakresie. Minister Finansów skorzystał z powyższego upoważnienia ustawowego i wydał rozporządzenie z 22.04.2015 r. w sprawie upoważnienia do wydawania interpretacji przepisów prawa podatkowego (Dz.U. poz. 6 – utracił moc). Zgodnie z tym rozporządzeniem organami upoważnionymi do wydawania interpretacji byli: dyrektorzy izb skarbowych w Bydgoszczy, Katowicach, Łodzi, Poznaniu i Warszawie. Minister Finansów wydał następnie, na podstawie upoważnienia zawartego w art. 14b § 6a (już nieobowiązującym) rozporządzenie z 30.12.2015 r.

w sprawie upoważnienia do dokonywania niektórych czynności w zakresie interpretacji indywidualnych (Dz.U. poz. 2351 – akt utracił moc). Przewidziane w rozporządzeniu uprawnienia otrzymali dyrektorzy izb skarbowych w Bydgoszczy, Katowicach, Łodzi, Poznaniu i Warszawie.

Stosownie do art. 14b § 2a o.p., dodanego ustawą z 10.09.2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1649 – akt utracił moc), przedmiotem wniosku o interpretację indywidualną nie mogą być przepisy prawa podatkowego regulujące właściwość oraz uprawnienia i obowiązki organów podatkowych i organów kontroli.

36. Z dniem 1.03.2017 r. weszły w życie zmiany wprowadzone Przepisami wprowadzającymi ustawę o KAS, które objęły także niektóre przepisy Ordynacji podatkowej. Zgodnie z art. 14b § 1, w brzmieniu ustalonym art. 38 pkt 6 lit. a p.w.KAS, Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej, na wniosek zainteresowanego, wydaje w jego indywidualnej sprawie interpretację przepisów prawa podatkowego. W myśl art. 22 ust. 2 ustawy o KAS dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej wykonuje zadania na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Stosownie do art. 14j § 1 o.p. kompetencja taka nadal należy także do wójtów, burmistrzów (prezydentów miast), starostów lub marszałków województw, którzy wydają tę interpretację stosownie do swojej właściwości. Stosownie do art. 14h o.p. w sprawach dotyczących interpretacji indywidualnej stosuje się odpowiednio m.in. art. 143 o.p., który dopuszcza możliwość upoważnienia przez organ podatkowy pracowników kierowanej jednostki do załatwiania spraw w jego imieniu i w ustalonym zakresie. Zgodnie z art. 143 § 2 pkt 4 o.p. dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej może zatem upoważnić pracowników Krajowej Informacji Skarbowej do wydawania interpretacji indywidualnych w jego imieniu i w ustalonym zakresie.

Artykuł 14e § 1 pkt 1 o.p. przewiduje możliwość zmiany m.in. wydanej interpretacji indywidualnej. Uprawnienie takie przysługuje tylko Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej. O potrzebie zmiany wydanej interpretacji rozstrzyga Szef Krajowej Administracji Skarbowej, który działa w tym wypadku z urzędu. Zmieniona interpretacja indywidualna stanowi także interpretację, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4a p.p.s.a.

37. Ustawa z 13.05.2016 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 846) nadała nowe brzmienie art. 3 § 2 pkt 4a przez dodanie do dotychczasowej treści tego przepisu zwrotu: „opinie zabezpieczające i odmowy wydania opinii zabezpieczających”. Powyższa zmiana weszła w życie 15.07.2016 r.

Opinie zabezpieczające wydaje Szef Krajowej Administracji Skarbowej. Zgodnie z art. 119w o.p. z wnioskiem o wydanie opinii zabezpieczającej może wystąpić zainteresowany. Powyższa opinia ma zabezpieczyć zainteresowanego przed zastosowaniem wobec niego klauzuli unikania opodatkowania, o której mowa w art. 199a o.p., w zakresie czynności wskazanych we wniosku. Stosownie do art. 119y § 1 Szef Krajowej Admini-

stracji Skarbowej wyda opinię zabezpieczającą, jeżeli przedstawione we wniosku okoliczności wskazują, że do czynności nie ma zastosowania art. 119a. Natomiast zgodnie z art. 119y § 2 o.p. Szef Krajowej Administracji Skarbowej odmówi wydania opinii zabezpieczającej, jeżeli przedstawione we wniosku okoliczności wskazują, że do czynności ma zastosowanie art. 119a o.p. (procedurę wydawania opinii zabezpieczających normują art. 119w–119zf o.p.).

6. Opinie, o których mowa w art. 119zzl § 1 o.p., i odmowy wydania tych opinii

38. Ustawa z 16.08.2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1705) rozszerzyła ponownie katalog spraw objętych kontrolą sądów administracyjnych przez poddanie jej opinii, o których mowa w art. 119zzl § 1 o.p. Powyższa zmiana weszła w życie 15.09.2023 r. Zgodnie z art. 119zzl § 1 o.p. Szef Krajowej Administracji Skarbowej, na wniosek zarządu spółki, wydaje opinie w zakresie transgranicznego przekształcenia, połączenia albo podziału spółki. Przedmiotem skargi może być zarówno opinia, jak i odmowa wydania opinii.

7. Akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej

39. Stosownie do art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. kontroli sądów administracyjnych podlegają akty prawa miejscowego organów samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Przez pojęcie aktów prawa miejscowego należy rozumieć akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące na określonej części terytorium państwa (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP), wydawane przez organy samorządu terytorialnego lub terenowe organy administracji rządowej (por. W. Chróścielewski, *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994, s. 144; Z. Duniewska [i in.], *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000, s. 157–158; D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Kraków 2004, s. 48 i n.; P. Mijał, *Cechy charakterystyczne aktów prawa miejscowego na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, ZNSA 2007/5–6, s. 47 i n.).

Akty prawa miejscowego wydawane są na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach (art. 94 Konstytucji RP). W literaturze przyjmuje się, że samo nazwanie jakiegoś aktu np. rozporządzeniem, zarządzeniem (wojewody) lub uchwałą (organu stanowiącego samorząd) nie wystarczy do przyjęcia, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego. Niezbędne jest zawsze ustalenie, czy dany akt ma w istocie charakter powszechnie obowiązujący, kto jest adresatem norm postępowania z niego wyprowadzonych, na jakiej podstawie został on podjęty oraz w jaki sposób został podany do powszechnej wiadomości (J. Ciapała, *Powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego*, Prz. Sejm. 2000/3, s. 30).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 22.09.1997 r., I SA 745/97, ONSA 1998/3, poz. 83, uznał, że rozporządzenie wojewody zawierające zakaz odbywania meczów piłki nożnej na stadionie imiennie wymienionych klubów sportowych wyłącza możliwość uznania go za akt prawa miejscowego w rozumieniu przepisów rozdziału 4 ustawy z 22.03.1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U. z 1998 r. Nr 32, poz. 176 – akt utracił moc). Według wyroku cecha konkretności adresatów tego aktu zbliża go do decyzji administracyjnej; gdyby jednak akt ten miał mieć charakter decyzji, wówczas byłby wydany bez podstawy prawnej, gdyż art. 22 cytowanej ustawy nie upoważniał wojewody do wydawania na jego podstawie innych aktów niż rozporządzenia porządkowe (por. J. Świątkiewicz, *Naczelny Sąd Administracyjny. Komentarz do ustawy*, Warszawa 2001, s. 105). Następnie w wyroku z 29.06.2011 r., II OSK 633/11, ONSAiWSA 2012/3, poz. 55, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że uchwała rady gminy o nadaniu nazwy ulicy jest aktem prawa miejscowego (art. 18 ust. 2 pkt 13 w zw. z art. 40 ust. 1 u.s.g.). W uzasadnieniu wyroku wskazano m.in., że uchwała o nadaniu nazwy konkretnej ulicy ma nieograniczony krąg adresatów, jest zatem uchwałą o charakterze generalnym. Adresatami tymi są wszyscy, którzy muszą posługiwać się tą nazwą, zmieniać adres zamieszkania, miejsca prowadzenia działalności gospodarczej czy też miejsca położenia nieruchomości w dokumentach, rejestrach i ewidencjach urzędowych. Natomiast w wyroku z 9.04.2013 r., II GSK 62/12, ONSAiWSA 2015/2, poz. 24, Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że uchwała rady gminy w sprawie szczegółowych zasad udzielania dotacji dla przedszkoli niepublicznych, prowadzonych przez podmioty inne niż gmina na jej terenie, podjęta na podstawie już nieobowiązującego art. 90 ust. 4 ustawy z 7.09.1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2022 r. poz. 2230 ze zm.), jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 u.s.g. Naczelny Sąd Administracyjny w motywach wyroku wskazał, że wspomnianą uchwałę należy zaliczyć do aktów prawa miejscowego, zawiera bowiem przepisy powszechnie obowiązujące na terenie gminy, jest skierowana do ogółu, gdyż stanowi o prawach i obowiązkach obywateli i innych podmiotów (s. 136). Z kolei w wyroku z 11.09.2012 r., II OSK 1818/12, ONSAiWSA 2013/5, poz. 63, Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że uchwała w sprawie nadania statutu (nadania mu nowego brzmienia) zakładowi opieki zdrowotnej, wydana na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego zawartego w art. 42 ust. 4 ustawy z 15.04.2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2023 r. poz. 991 ze zm.), jest aktem prawa miejscowego. W uzasadnieniu wyroku Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił m.in., że powyższa uchwała zawiera normy o charakterze abstrakcyjnym, niekonsumującym się przez jednokrotne zastosowanie, a jej postanowienia kształtują w sposób bezpośredni prawa pewnej kategorii potencjalnych adresatów. Uchwała ta nie ma jedynie charakteru wewnętrznego, prowadzącego się do relacji pomiędzy organami zakładu opieki zdrowotnej, ponieważ jej postanowienia określają również uprawnienia podmiotów zewnętrznych, przez wskazanie rodzaju oferowanych przez ten zakład świadczeń zdrowotnych (s. 108). Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w postanowieniu z 20.08.2015 r., IV SA/Wr 238/15, ONSAiWSA 2017/4, poz. 62, stwierdził, że jeżeli norma kompetencyjna skierowana do organu uchwałodawczego nie została w pełni wykorzy-

stana w akcie prawa miejscowego, tą istotną wadliwością dotknięta jest cała uchwała, co uzasadnia stwierdzenie jej nieważności w całości.

40. Akty prawa miejscowego 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 u.w.a.r.w.

8. Akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej

41. Artykuł 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. przewiduje skargę na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, niebędące aktami prawa miejscowego, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej.

Charakter prawny aktów, o których mowa w wyjaśnianym przepisie, jest różnorodny. Wspólną ich cechą jest jednak to, że podejmowane są w sprawach z zakresu administracji publicznej. B. Adamiak wskazuje, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjmuje się, że sprawy z zakresu administracji publicznej obejmują działania z wyłączeniem tych, które rodzą bezpośrednio skutki cywilnoprawne (B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie...*, 2007, s. 380). Przytoczone stanowisko, mimo ogólnego charakteru, może być przydatne przy wykładni wyjaśnianego przepisu.

42. W uchwale NSA (7) z 21.07.2008 r., I OPS 4/08, ONSAiWSA 2008/6, poz. 90, sąd ten uznał, że uchwała zarządu dzielnicy m.st. Warszawy odmawiająca zakwalifikowania i umieszczenia na liście osób oczekujących na najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy, w tym także lokalu będącego pracownią służącą do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury i sztuki, jest aktem z zakresu administracji publicznej, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. W powyższej uchwale Naczelny Sąd Administracyjny wypowiedział się za szerokim rozumieniem pojęcia sprawy z zakresu administracji publicznej. Według uchwały działania i akty prawne podejmowane przez organy samorządu terytorialnego mogą być kwalifikowane jako działania z zakresu wykonywania administracji publicznej, mimo że zmierzają do wywołania w przyszłości skutków cywilnoprawnych. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego nie można z góry przyjąć założenia, że uchwała, która pozostaje lub może pozostawać w związku ze sprawą cywilną, nie jest uchwałą z zakresu administracji publicznej. W szczególności nie można twierdzić, że „nie jest uchwałą w sprawie z zakresu administracji publicznej uchwała organu gminy, która sama przez się nie wywołuje skutków cywilnoprawnych, lecz jedynie zmierza do czynności, która skutki takie

wywołuje” (s. 25; zob. także glosa do tej uchwały W. Federczyka, GSP-Prz. Orz. 2009/1, s. 25 i n.). Z kolei w uchwale z 26.06.2014 r., I OPS 14/13, ONSAiWSA 2015/1, poz. 2, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ jednostki samorządu terytorialnego wskazany w art. 10 ust. 4, 5, 6 ustawy z 20.06.1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 1047 ze zm.), na podstawie § 3 ust. 1 pkt 3, § 6 ust. 1 i § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 23.09.2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz.U. z 2017 r. poz. 784), jest aktem, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. W przytoczonej uchwale Naczelny Sąd Administracyjny ponownie wypowiedział się za szerokim rozumieniem pojęcia sprawy z zakresu administracji publicznej; w tym zakresie w całości podzielił stanowisko sformułowane w uchwale NSA (7) z 4.02.2008 r., I OPS 3/07, ONSAiWSA 2008/2, poz. 21. W uzasadnieniu uchwały z 26.06.2014 r., I OPS 14/13, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał także, że art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. obejmuje akty, które z reguły noszą następujące cechy:

- 1) mają na celu realizację zadań publicznych przypisanych organom jednostek samorządu terytorialnego w drodze ustawy;
- 2) nakładają obowiązki, stwierdzają uprawnienia lub obowiązki bądź tworzą lub znoszą istniejący stosunek prawny;
- 3) mają charakter indywidualny bądź generalny;
- 4) nie są aktami prawa miejscowego (s. 51).

43. Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z 2.07.2021 r., III OSK 3353/21, OSP 2022/7–8, s. 197 i n., wypowiedział się w spornej w orzecnictwie sądów administracyjnych kwestii dopuszczalności skargi na tzw. uchwały anty-LGBT. W powołanym postanowieniu uznał, że uchwały te podlegają kontroli sądów administracyjnych. Wskazał, że akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. obejmują wszelkie akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków z wyłączeniem tych, które podlegają kognicji innych sądów niż sądy administracyjne, w tym zwłaszcza sądów powszechnych. Zdaniem sądu istnieje konieczność zapewnienia prawa do sądu i objęcia kontrolą sądownoadministracyjną jak najszerszego zakresu działania administracji publicznej, a tym samym zapobieżenia takim przejawom administracji publicznej, która ukierunkowana jest na uniknięcie tej kontroli. Przyjęcie odmiennego stanowiska prowadzi do niedopuszczalnej sytuacji, w której pewna kategoria spraw zostaje wyłączona spod jakiegokolwiek kontroli sądowej, co pozostaje w sprzeczności z normami Konstytucji RP, w tym zwłaszcza z art. 184 i art. 145 ust. 1 gwarantującym prawo do sądu (zob. także glosa B. Dolnickiego aprobująca stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, OSP 2021/7–8, s. 218 i n.).
44. Zaskarżeniu do sądu administracyjnego podlegać będą m.in. uchwały i zarządzenia organów jednostek samorządu terytorialnego o charakterze ogólnym, w tym zawiera-

jące regulaminy, wytyczne (dyrektywy) skierowane do podległych organów i innych jednostek, akty budżetowe, a także akty o charakterze indywidualnym, np. dotyczące likwidacji szkoły.

9. Akty nadzoru

45. Artykuł 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a. dotyczy skargi do sądu administracyjnego na akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego.

W literaturze przedmiotu zakres terminu „akt nadzoru”, użytego w komentowanym przepisie, nie jest ujmowany w sposób jednolity.

Zdaniem 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. Kmeciak, M. Stahl, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, Sam. Teryt. 2001/1–2, s. 95). W tym ujęciu tylko niektóre środki nadzoru mogą być utożsamiane z aktami nadzoru. W szczególności nie są takimi aktami czynności faktyczne organów nadzoru, np. żądanie uzupełnienia informacji.

Jak uważa M. Stahl, termin „akt nadzoru” ma szerszy zakres i obejmuje m.in. czynności faktyczne, które także mogą mieć charakter władczy, i tym samym nie powinny być, co do zasady, wyłączane z zakresu pojęcia aktu nadzoru (zob. Z. Kmeciak, M. Stahl, *Akty...*, s. 95). Stanowisko to odpowiada pogładowi J. Świątkiewicza, który trafnie wskazuje, że akty nadzoru mogą mieć różną postać prawną (J. Świątkiewicz, *Naczeln...*, 2001, s. 96). Także E. Ochendowski jest zdania, że termin „akt nadzoru” obejmuje rozstrzygnięcia organu nadzorczego oraz inne akty nadzoru (E. Ochendowski [w:] M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski, *Postępowanie...*, 2004, s. 64; zob. także T. Woś, „Nowa” regulacja postępowania sądownoadministracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego, cz. 1, Sam. Teryt. 2007/1–2, s. 30). Należy podzielić stanowisko autorów opowiadających się za szerokim pojmowaniem pojęcia aktu nadzoru.

46. W uchwale NSA (7) z 26.04.1999 r., FPS 5/99, ONSA 1999/3, poz. 78, sąd ten wyjaśnił, że na uchwałę kolegium regionalnej izby obrachunkowej w przedmiocie rozpatrzenia zastrzeżeń do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym (art. 25b w zw. z art. 9 ust. 3 i 4 ustawy z 7.10.1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, Dz.U. z 2023 r. poz. 13245) nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Stanowisko zawarte w uchwale nie jest jednak wyrazem wąskiego pojmowania aktu nadzoru, gdyż z jej motywów wynika, że zasadniczą przesłankę przyjętej w niej wykładni stanowiło to, że przepisy powołanej ustawy z 7.10.1992 r. wyraźnie rozdzielają sferę działań nadzorczych od sfery działań kontrolnych, o które chodziło w uchwale (por. glosa do tej uchwały A. Szewca, OSP 1999/10, s. 515–516).

47. Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z 16.04.2002 r., II SA/Wr 2151/00, OSP 2003/10, poz. 134, wypowiedział się za wąskim pojmowaniem terminu „akt nadzoru”, stwierdzając, że wskazanie na nieistotne naruszenie prawa, o jakim mowa w art. 91 ust. 4 u.s.g. nie jest aktem nadzoru w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 7 ustawy o NSA; wskazanie nie jest rozstrzygnięciem organu nadzoru, na które w myśl art. 98 ust. 1 u.s.g. służy skarga do sądu administracyjnego. Stanowisko sformułowane w tym postanowieniu zakwestionowała M. Stahl. Autorka uzasadniła krytykę powołanego orzeczenia przede wszystkim argumentacją podnoszoną przez zwolenników szerokiego pojmowania pojęcia aktu nadzoru (por. glosa do tego postanowienia M. Stahl, OSP 2003/10, s. 557–560). Natomiast za szerokim pojmowaniem terminu akt nadzoru opowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z 6.03.2014 r., II SA/Bk 1162/13, ONSAiWSA 2015/3, poz. 55, uznając, że zarządzenie zastępcze wojewody o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wydane na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r. poz. 977 ze zm. – przepis uchylony), jest aktem nadzoru, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a. W uzasadnieniu wyroku wskazano m.in., że zarządzenie zastępcze w przedmiocie przystąpienia do sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego stanowi element procedury zmierzającej do sporządzenia przez wojewodę w zastępstwie gminy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i niewątpliwie stanowi ingerencję w działalność nadzorowanej gminy (s. 163).
48. W postanowieniu z 11.10.2011 r., II OSK 2129/11, CBOSA, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że pismo organu nadzoru – w tym przypadku Prezydenta m.st. Warszawy – informujące o odmowie oceny i badania uchwały rady dzielnicy w trybie nadzoru nie jest ani aktem nadzoru, ani aktem organów jednostek samorządu terytorialnego podejmowanym w sprawach z zakresu administracji publicznej, ani innym aktem, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Tym samym nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

10. Bezczyność i przewlekłość postępowania

49. W tezie 4 wskazano, że nowela z grudnia 2010 r. uzupełniła treść art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. przez ustanowienie skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania. Zgodnie z dotychczasowym stanem prawnym strona może przeciwdziałać przewlekłości postępowania sądowoadministracyjnego, korzystając ze środków prawnych przewidzianych w ustawie o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. Obserwacja praktyki orzeczniczej wykazuje, że Naczelny Sąd Administracyjny przy ocenie przewlekłości postępowania sądowoadministracyjnego brał pod uwagę czas trwania postępowania przed sądem, a więc nie uwzględniał postępowania administracyjnego poprzedzającego wniesie-

nie skargi. W literaturze podniesiono, że takie pojmowanie przewlekłości postępowania sądowoadministracyjnego nie uwzględnia w należyтым stopniu orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, przyjmującego, że ocena przewlekłości postępowania dokonywana jest na tle całego postępowania w danej sprawie, nawet jeżeli jego pewna część nie toczyła się przed sądem (np. A. Skoczylas, *Ocena przewlekłości postępowania sądowoadministracyjnego w świetle orzecznictwa ETPCz i NSA*, ZNSA 2005/2–3, s. 59; W. Ryms, *Skarga na przewlekłość postępowania przed sądami administracyjnymi*, ZNSA 2010/5–6, s. 382; zob. także powołane przez autorów orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka). Dokonane nowelą z grudnia 2010 r. uzupełnienie treści art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. i przyznanie stronie prawa do skarżenia przewlekłego prowadzenia postępowania przez organy administracji publicznej uwzględniła w pewnym stopniu orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

50. Nowela z kwietnia 2015 r. wprowadziła także zmianę regulacji dotyczącej skargi na bezczynność i przewlekłe prowadzenie postępowania, która łączy się z dokonaną przez tę nowelę zmianą art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (zob. teza 4). W wyniku tej zmiany art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. przewiduje skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w art. 3 § 2 pkt 1–4 p.p.s.a. oraz na przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a. Natomiast dodany przez wspomnianą nowelę art. 3 § 2 pkt 9 p.p.s.a. przewiduje skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach dotyczących innych niż określone w pkt 1–3 aktów i czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa podjętych w postępowaniach określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego oraz w postępowaniach objętych w działach IV, V i VI Ordynacji podatkowej oraz postępowaniach, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw.
51. Komentowana ustawa nie określa, na czym polega „przewlekłe prowadzenie postępowania”, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 8 i 9 p.p.s.a. Brak takiej regulacji może utrudnić stosowanie wymienionego przepisu, zwłaszcza że Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie określa także, na czym polega „bezczynność organu” (zob. T. Woś [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2010, s. 110–111), stanowiąca obok „przewlekłego prowadzenia postępowania” przedmiot skargi przewidzianej w wyjaśnianych przepisach. Powyższy stan prawny uległ częściowej zmianie, gdyż nowela z kwietnia 2017 r. uzupełniła dotychczasową treść art. 37 k.p.a. przez dodanie do tego przepisu regulacji zawierającej definicję bezczynności i przewlekłego prowadzenia postępowania. Zgodnie z art. 37 § 1 pkt 1 k.p.a. bezczynność zachodzi wówczas, gdy nie załatwiono sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a. lub w przepisach szczególnych ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a. Natomiast stosownie do art. 37 § 1 pkt 2 k.p.a. przewlekłość wystąpi wówczas, gdy postępowanie jest prowadzone

dłużej, niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy. Wprawdzie zgodzić się należy z T. Wosiem, że zakres tych definicji jest ograniczony, gdyż dotyczy tylko postępowania jurysdykcyjnego w zakresie regulowanym przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego (zob. T. Woś [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2017, s. 112), jednakże wydaje się, iż przytoczone definicje ustawowe mogą stanowić ważną wskazówkę interpretacyjną także w sprawach objętych innymi niż Kodeks postępowania administracyjnego regulacjami procesowymi.

52. Zdaniem Z. Kmiecika przewlekłość postępowania oznacza stan, w którym organy administracyjne prowadzące postępowanie formalnie nie pozostają w zwłoce w załatwieniu sprawy, ponieważ wyznaczają sobie nowy termin jej załatwienia, powołując się na niezależne od siebie przyczyny, a także gdy podejmują działania pozorowane bądź działają opieszale (Z. Kmeciak, *Przewlekłość postępowania administracyjnego*, PiP 2011/6, s. 33). Przedstawione stanowisko należy podzielić. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 24.04.2015 r., I FSK 1881/14, OSP 2015/12, poz. 116, w podobny sposób wyjaśnił treść powyższego określenia ustawowego, stwierdzając, że przez przewlekłe prowadzenie postępowania należy rozumieć sytuację, w której Dyrektor Urzędu Kontroli Skarbowej kilkakrotnie wyznaczył nowy termin załatwienia sprawy bez wyczerpującego podania przyczyny niedotrzymania poprzednio wyznaczonych terminów, a ponadto zbyt długo gromadził i analizował uzyskany materiał dowodowy przy jednoczesnym braku koncepcji co do sposobu zakończenia postępowania (zob. także glosa W. Chróścielewskiego aprobująca stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, OSP 2015/12, s. 1719 i n.).
53. Termin „przewlekłe prowadzenie postępowania”, użyty w znowelizowanym art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a., wskazuje, że nowa skarga dotyczy tylko tych aktów lub czynności określonych w wymienionym przepisie, które są wydawane lub podejmowane w toku prowadzonego postępowania. Jedynie bowiem w tych wypadkach ustawy procesowe określają termin załatwienia sprawy stanowiący podstawę do stwierdzenia, czy stronie przysługuje skarga na przewlekłe prowadzenie postępowania, czy skarga na bezczynność. W związku z powyższym należy zauważyć, że nie wszystkie akty i czynności wymienione w art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. są wydawane lub podejmowane w toku postępowania. W szczególności akty i czynności wymienione w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. są z reguły wydawane lub podejmowane poza sformalizowanym postępowaniem. W tych więc wypadkach wniesienie skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania nie będzie możliwe.
54. W literaturze przyjmuje się, że bezczynność organu administracji publicznej zachodzi wówczas, gdy w prawnie określonym terminie wymieniony organ nie podejmie żadnych czynności w sprawie lub gdy wprawdzie prowadził postępowanie w sprawie, jednakże – mimo istnienia ustawowego obowiązku – nie zakończył go wydaniem stosow-

nego aktu lub nie podjął czynności (T. Woś [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie...*, 2010, s. 70).

55. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 20.07.1999 r., I SAB 60/99, OSP 2000/6, poz. 87, uznał, że organ administracji publicznej pozostaje w bezczynności w każdym przypadku niezafatwienia sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a., jeżeli nie dopełnił czynności określonych w art. 36 k.p.a. lub nie podjął innych działań wynikających z przepisów procesowych mających na celu usunięcie przeszkody w wydaniu decyzji. W literaturze podkreśla się, że stanowisko to jest nadal aktualne (zob. W. Chróścielewski, glosa powołana w tezie 49). Jednakże Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 9.02.2012 r., I SAB/Wa 456/11, OSP 2015/3, poz. 25, stwierdził, że bezczynność polega na braku jakichkolwiek działań organu administracji publicznej (zob. także glosa J. Chmielewskiego aprobująca powyższe stanowisko, OSP 2015/3, s. 375 i n.). Odmienne stanowisko Naczelny Sąd Administracyjny zajął w wyroku z 14.02.2017 r., I FSK 1532/15, LEX nr 2249251, uznając, że z bezczynnością organu mamy do czynienia nie tylko wtedy, gdy w prawnie ustalonym terminie organ nie podjął żadnej czynności w sprawie, lecz także wtedy, gdy wprowadził postępowanie, ale – mimo istnienia obowiązku i braku przeszkód – nie zakończył go wydaniem decyzji, postanowienia lub innego aktu lub nie podjął stosownej czynności. Przytoczone stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego należy podzielić.
56. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 5.11.1987 r., IV SAB 23/87, ONSA 1988/1, poz. 13, przyjął, że z punktu widzenia dopuszczalności skargi na bezczynność organu administracji obojętne jest, czy organ ten nie wydał decyzji z powodu opieszałości w załatwieniu sprawy, czy wobec uznania, że występują przesłanki negatywne załatwienia sprawy. Na gruncie art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. podobne stanowisko zajmuje m.in. T. Woś (T. Woś (red.), H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie...*, 2010, s. 70; zob. także wyrok NSA z 17.06.2010 r., I OSK 3/10, CBOSA).
57. Nierozpoznanie wniosku o wznowienie postępowania w terminie określonym w art. 35 k.p.a. jest równoznaczne z niewydaniem decyzji administracyjnej (wyrok NSA z 25.05.1990 r., IV SAB 9/90, ONSA 1990/2–3, poz. 42). Orzeczenie to należy uznać za aktualne przy wykładni komentowanego przepisu.
58. Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z 3.09.2013 r., I OPS 2/13, ONSAiWSA 2014/1, poz. 2, wyjaśnił, że na pozostawienie sprawy bez rozpoznania (art. 64 § 2 k.p.a.) przysługuje skarga ma bezczynność organu stosownie do art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (zob. glosy K. Łuczaka i A. Jakubowskiego, OSP 2014/5, odpowiednio: s. 699 i n. oraz s. 708 i n., aprobujące stanowisko uchwały). Z kolei w postanowieniu z 12.04.2013 r., I OSK 319/13, ONSAiWSA 2014/5, poz. 75, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że jeżeli podmiot zobowiązany do udzielenia prasie informacji (art. 4 ust. 1 pr. pras.) informacji tej nie udziela i nie wydaje w tym przedmiocie żadnego aktu, redaktorowi

naczelnemu czasopisma przysługuje skarga do sądu administracyjnego na beczynność na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.

59. W tezie 19 wskazano, że do postanowień wymienionych w art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. należy również zaliczyć postanowienia o odmowie wydania zaświadczenia bądź zaświadczenia o żądanej treści. W ujęciu art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. dopuszczalna jest zatem również skarga na beczynność organu polegająca na niewydaniu jednego z wymienionych postanowień. Należy uznać, że wynikający z powyższych unormowań możliwy zakres kwestionowania beczynności organu w sprawach wydawania zaświadczeń ustala w tym wypadku właściwe granice skargi do sądu administracyjnego. Jednakże Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z 4.04.2008 r., II OSK 465/08, OSP 2009/1, poz. 1, z glosą L. Klat-Werteleckiej i E. Klat-Górskiej, OSP 2009/1, dopuścił możliwość wniesienia skargi również na beczynność w przedmiocie wydania zaświadczenia, przyjmując, że wydanie zaświadczenia objęte jest dyspozycją art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Powyższe stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego nie wydaje się słuszne, gdyż pomija to, że zaliczenie zaświadczenia do aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., wymagałoby stwierdzenia, iż dotyczy ono uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, co z reguły nie będzie miało miejsca (odmiennie M. Jaśkowska, *Właściwość sądów administracyjnych* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Kraków 2007, s. 584).
60. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 23.09.1986 r., IV SAB 12/86, ONSA 1986/2, poz. 52, wypowiadając się w kwestii dopuszczalności skargi na beczynność organu administracji publicznej w przypadku, gdy postępowanie jest zawieszone, uznał, że skarga może być wniesiona, gdy organ mimo ustania przyczyny powodującej zawieszenie postępowania nie podejmie go z urzędu lub na wniosek strony. Jednakże ten sam sąd w postanowieniu z 29.12.1992 r., II SA 697/92, ONSA 1994/2, poz. 50, odstąpił od tego stanowiska i stwierdził, że „niedopuszczalne jest wniesienie skargi na beczynność organu (art. 216 § 1 k.p.a.) dopóty, dopóki we właściwym trybie nie zostanie wzruszone ostateczne postanowienie o zawieszeniu postępowania lub nie zostanie podjęte postępowanie”. Stanowisko to, akceptowane przez B. Adamiak (B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 460), należy uznać za aktualne także na gruncie art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.
61. W uchwale NSA (7) z 23.02.2010 r., II GPS 6/09, ONSAiWSA 2010/4, poz. 56, sąd ten uznał, że przekazanie przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej odwołania od jego decyzji do sądu ochrony konkurencji i konsumentów na podstawie art. 479⁵⁹ k.p.c. nie jest czynnością, o jakiej mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., której niedokonanie daje stronie składającej odwołanie prawo skargi do sądu administracyjnego na beczynność określoną w art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. Stanowisko przyjęte w uchwale zakwestionowała A. Kubiak (glosa do powołanej uchwały, OSP 2011/2, s. 157 i n.). Zdaniem autorki glosy twierdzenie, że czynności Prezesa Urzędu Komu-

nikacji Elektronicznej dokonywane po wniesieniu odwołania (czyli po wszczęciu postępowania cywilnego) nie mogą mieć charakteru czynności z zakresu administracji publicznej, należy uznać za zbyt duże uproszczenie. A. Kubiak wskazuje, że stosownie do art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c., jeżeli Prezes Urzędu uzna odwołanie za słuszne, może nie przekazywać akt sądowi i uchylić lub zmienić swoją decyzję w całości lub w części. Wydanie tej decyzji następuje w trybie administracyjnym, uruchomionym w następstwie wniesienia odwołania do sądu powszechnego. Należy zatem przyjąć, że mieści się ono w pojęciu działań „z zakresu administracji publicznej”. Za uzasadnioną należy więc uznać tezę, że od momentu wniesienia odwołania do czasu przekazania odwołania sądowi powszechnemu Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej nadal działa jako organ administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym, a jego działania nie tracą władczego charakteru, niezależnie od tego, czy organ dokonuje autokontroli, czy też wykonuje obowiązek przekazania odwołania sądowi cywilnemu. Według autorki glosy podana argumentacja przemawia za stwierdzeniem, że unormowanie czynności organu administracji publicznej w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego nie wyklucza takiej ich kwalifikacji, która odpowiadałaby konstrukcji art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Podobnie jak w przypadku rozważań odnoszących się do uchwały NSA z 4.02.2008 r., I OPS 3/07, ONSAiWSA 2008/2, poz. 21 (zob. teza 30), należy przypomnieć, że w ujęciu komentowanej ustawy uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego charakteryzują się m.in. ogólną mocą wiążącą (zob. uwagi do art. 269).

62. W uchwale z 25.11.2013 r., I OPS 12/13, ONSAiWSA 2014/2, poz. 20, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, iż w sprawie o ustalenie, że aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości jest nieuzasadniona albo jest uzasadniona w innej wysokości (art. 78 ust. 2 u.g.n.), można wnieść skargę do sądu administracyjnego na bezczynność (przewlekłe prowadzenie postępowania) samorządowego kolegium odwoławczego na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. w zw. z art. 45 ust. 1 i art. 184 Konstytucji RP. Należy wskazać, że przedstawione powiększonemu składowi Naczelnego Sądu Administracyjnego do wyjaśnienia zagadnienie prawne pojawiło się na tle przepisów normujących tryb rozstrzygania sporów o ustalenie wysokości opłaty za użytkowanie wieczyste nieruchomości. Stosownie do wymienionych w uchwale unormowań rozstrzyganie tych sporów odbywa się w mieszanym trybie administracyjno-sądowym. W pierwszej kolejności sprawę rozstrzyga samorządowe kolegium odwoławcze, które wydaje orzeczenie kończące administracyjne stadium postępowania. Dopiero po zakończeniu postępowania przed wspomnianym kolegium każda ze stron umowy może żądać rozstrzygnięcia sprawy przez sąd powszechny. Ustawa przewiduje bowiem, że od orzeczenia kolegium przysługuje sprzeciw, który zastępuje pozew inicjujący postępowanie sądowe. Na tym tle wystąpiła wątpliwość co do możliwości wniesienia na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. skargi na bezczynność samorządowego kolegium odwoławczego polegającą na niewydaniu orzeczenia kończącego czynności poprzedzające sądowe stadium postępowania. Z uzasadnienia uchwały wynika, że podstawę normatywną zajętą w niej stanowiska stanowiły nie-

mał wyłącznie powołane przez Naczelny Sąd Administracyjny przepisy Konstytucji RP (zob. także glosa J. Wegner-Kowalskiej, OSP 2015/5, s. 778, kwestionująca stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w uchwale).

63. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 14.12.2022 r., III OSK 4968/21, OSP 2023/10 s. 130 i n., uznał, że prokonstytucyjna wykładnia przepisów ustawy z 9.05.1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2022 r. poz. 1339 ze zm.) nakazuje przyjąć, iż kontroli sądoadministracyjnej podlega czynność Marszałka Sejmu RP związana z nadaniem biegu wnioskowi o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do cywilnej odpowiedzialności sądowej. Zdaniem NSA czynność ta pozostaje w bezpośrednim związku z prawem do sądu, na które składa się m.in. prawo do uruchomienia procedury przed sądem. Jeżeli dostęp do sądu uzależniony jest od uzyskania zgody Sejmu RP na pociągnięcie posła do odpowiedzialności cywilnej, to częścią składową prawa do sądu jest także uprawnienie do rozpoznania wniosku złożonego na podstawie art. 6a w związku z art. 7b ust. 1 powołanej ustawy. Nierozpoznanie tego wniosku, pomimo zobowiązania nałożonego na jednostkę przez sąd powszechny, prowadzi do odrzucenia pozwu, a więc zamknięcia drogi sądowej dochodzenia naruszonych praw lub wolności w rozumieniu art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. Stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego krytycznie ocenił W. Chróścielewski (zob. W. Chróścielewski, *Glosa do wyroku NSA z 14.12.2022 r., III OSK 4968/21*, OSP 2023/10, s. 130 i n.). Autor glosy wskazał, że zgodnie z art. 10 ust. 1 Konstytucji RP ustrój Polski opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Pozycje i funkcje tych władz określają przepisy Konstytucji. Zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji RP wymiar sprawiedliwości sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne i sądy wojskowe. Stosownie zaś do art. 184 Konstytucji RP sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę administracji publicznej. Z przytoczonego przepisu nie wynika uprawnienie sądów administracyjnych do kontroli czynności lub bezczynności organów parlamentu, a więc władzy ustawodawczej, w tym Marszałka Sejmu, który przewodniczy obradom Sejmu oraz reprezentuje Sejm na zewnątrz. Stanowisko autora glosy należy w całości podzielić.
64. W tezie 2 wskazano, że nowela do Ordynacji podatkowej z 2006 r. uzupełniła art. 3 § 2 pkt 8 przez wymienienie w treści tego przepisu także pkt 4a, co oznaczało wprowadzenie skargi na bezczynność polegającą na niewydaniu w ustalonym terminie interpretacji indywidualnej. Zgodnie z art. 14d o.p. interpretację indywidualną wydaje się bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania wniosku o jej wydanie. Celowość wprowadzenia skargi na tę postać bezczynności budziła istotne wątpliwości, ponieważ Ordynacja podatkowa zawiera odrębną regulację określającą konsekwencje niewydania interpretacji indywidualnej w terminie. Normujący tę materię art. 14o § 1 o.p. przewiduje, że w razie niewydania interpretacji indywidualnej w terminie określonym w ustawie uznaje się, że w dniu następnym po dniu, w którym

upłynął termin jej wydania, została wydana interpretacja stwierdzająca prawidłowość stanowiska wnioskodawcy w pełnym zakresie. Nowela z kwietnia 2015 r. wprowadziła w tym zakresie zmianę przez pominięcie w art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. części dotyczącej bezczynności określonej w pkt 4a. Natomiast art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. w dalszym ciągu przewiduje możliwość zaskarżania przewlekłości w załatwieniu wniosku o udzielenie interpretacji indywidualnej przepisów prawa podatkowego (szerzej zob. A. Kabat [w:] S. Babiarz, B. Dauter, B. Gruszczyński, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 173).

65. Trybunał Konstytucyjny w powołanym już wyroku (zob. uwaga 33) z 15.12.2020 r., SK 12/20, orzekł, że art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. rozumiany w ten sposób, że nie dotyczy bezczynności organu władzy publicznej odnośnie do rozstrzygnięć w przedmiocie otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego, rozpisanego w trybie przepisów ustawy z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

11. Sprzeciw od decyzji

66. Nowela z kwietnia 2017 r. dodała do art. 3 p.p.s.a. § 2a, ustalający właściwość sądów administracyjnych do orzekania w sprawach sprzeciwu od decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. Instytucja sprzeciwu zastąpiła więc skargę, która do 1.06.2017 r. (data wejścia w życie noweli z kwietnia 2017 r.) przysługiwała stronie na taką decyzję. W ujęciu art. 3 § 2a sprzeciw ma charakter formalny i ograniczony, gdyż służy wyłącznie do zbadania prawidłowości zastosowania przez organ odwoławczy ustawowych przesłanek uchylenia decyzji organu pierwszej instancji i przekazania sprawy temu organowi do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu projektu noweli z kwietnia 2017 r. podano, że instytucja sprzeciwu powinna przyczynić się do zmniejszenia liczby decyzji kasatoryjnych wydawanych niekiedy zbyt pochopnie i tym samym przyczynić się do usprawnienia i przyspieszenia postępowania administracyjnego (zob. uzasadnienie projektu tej nowelizacji, VIII kadencja, druk sejm. nr 1186, s. 61 i 64).

Zgodnie z art. 3 § 2a sprzeciw służy wyłącznie od decyzji kasacyjnej wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. (podobnie T. Woś, J.G. Firlus, *Sprzeciw od decyzji kasacyjnej organu odwoławczego wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.*, PPP 2017/6, s. 85).

Sprzeciw od decyzji jest rozpoznawany przez sąd administracyjny w odrębnej, skróconej procedurze, unormowanej art. 64b–64e p.p.s.a. (zob. uwagi do art. 64b–64e).

12. Skargi przewidziane w przepisach szczególnych

67. Artykuł 3 § 3 p.p.s.a. stanowi niemal dosłowne powtórzenie art. 16 ust. 2 ustawy o NSA. Jednakże w związku z treścią art. 3 § 3 może pojawić się wątpliwość co do

znaczenia użytego w tym przepisie zwrotu: „w sprawach, w których przepisy szczególne przewidują kontrolę sądową”. Jego interpretacja, ograniczająca się do unormowania zawartego w art. 3 § 3, może prowadzić do wniosku, że przepis ten wprowadza domniemanie właściwości sądów administracyjnych w tych sprawach, co mogłoby nasuwać zastrzeżenia co do jego zgodności z art. 177 Konstytucji RP. Stanowisko takie nie byłoby słuszne. W świetle regulacji zawartej w art. 184 Konstytucji RP, art. 1 § 1 p.u.s.a., a także art. 3 § 1 p.p.s.a. należy przyjąć, że w komentowanym przepisie chodzi tylko o sprawy, w których przepisy szczególne przewidują sądową kontrolę działalności administracji publicznej (R. Hauser, A. Kabat, *Właściwość...*, s. 28).

68. Przepisy szczególne, o których mowa w wyjaśnianym przepisie, zawierają m.in.:
- 1) ustawa z 15.09.2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 1317 ze zm.), która przyznaje w art. 20 ust. 1 inicjatorowi referendum lokalnego prawo skargi do sądu administracyjnego na uchwałę organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, odrzucającą wniosek mieszkańców w sprawie przeprowadzenia referendum, a także na niedotrzymanie terminu podjęcia uchwały w tej sprawie;
 - 2) ustawa z 5.12.1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (Dz.U. z 2023 r. poz. 1516 ze zm.), która przyznaje w art. 57 ust. 3 zainteresowanemu wniesienie skargi do sądu administracyjnego na uchwały Naczelnej Rady Lekarskiej;
 - 3) ustawa z 20.03.2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 616), która przyznaje w art. 14 ust. 8a osobie ukaranej zakazem klubowym, polegającym na zakazie uczestniczenia w kolejnych imprezach masowych przeprowadzanych przez organizatora meczów piłki nożnej, na wniesienie skargi do właściwego sądu administracyjnego;
 - 4) ustawa z 20.07.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2023 r. poz. 742) w art. 318 stanowi, że od orzeczenia prawomocnego odwoławczej komisji dyscyplinarnej służy skarga do sądu administracyjnego.

Art. 4. [Rozstrzyganie sporów o właściwość, sporów kompetencyjnych]

Sądy administracyjne rozstrzygają 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.

1. Artykuł 4 p.p.s.a. ustala kognicję sądów administracyjnych do rozstrzygania sporów o właściwość i sporów kompetencyjnych. J. Borkowski zwraca uwagę na to, że wyjaśniany przepis rozróżnia obydwa rodzaje sporów. Autor podnosi, że ich normatywne rozgraniczenie wyraźnie akcentuje odrębność obu rodzajów sporów rozstrzyganych przez sądy administracyjne. Podmiotami sporów o właściwość, o których mowa w art. 4, są organy jednostek samorządu terytorialnego, natomiast podmiotami sporów kompetencyjnych są z jednej strony organy jednostek samorządu terytorialnego lub samorządowe kolegia odwoławcze, a z drugiej – organy administracji rządowej wszystkich szczebli (J. Borkowski, *Glosa do postanowienia NSA z 3.07.2002 r., II SA 3348/01, OSP 2003/11, s. 570*).

2. Przez spory, o których mowa w art. 4, należy rozumieć sytuację, w której przynajmniej dwa organy administracji publicznej uważają się za właściwe w sprawie (spór pozytywny) albo każdy z organów uważa się za niewłaściwy (spór negatywny). Spór może powstać w sprawie z zakresu administracji publicznej, załatwianej przez organ administracji. W orzecznictwie powstałym na tle komentowanego przepisu podkreśla się, że spór ma miejsce w takiej sytuacji prawnej, gdy istnieje materialnoprawna podstawa do załatwienia przez organ administracji publicznej określonej sprawy administracyjnej (postanowienie NSA z 14.12.2005 r., II OW 79/05, ONSAiWSA 2006/3, poz. 75). Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że art. 4 p.p.s.a. ma zastosowanie również w sprawach, w których podejmowane są czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (postanowienie NSA z 14.12.2005 r., II OW 60/05, ONSAiWSA 2006/4, poz. 97). K. Defecińska-Tomczak w aprobującej glosie do tego postanowienia podkreśliła m.in., że przedmiot sporów o właściwość (sporów kompetencyjnych) między organami wymienionymi w art. 4 p.p.s.a. należy wiązać z prawnymi formami działania administracji, poddanych kontroli wykonywanej przez sądy administracyjne. Autorka trafnie zauważa, że: „Jedynie dopatrzenie się funkcjonalnego związku między zakresem kontroli sądu administracyjnego nad wykonywaniem administracji publicznej a przedmiotem sporów o właściwość (sporów kompetencyjnych) pozwala na wskazanie granicy, do której sięga kognicja NSA wynikająca z art. 4 p.p.s.a.” (K. Defecińska-Tomczak, *Glosa do postanowienia NSA z 14.12.2005 r., II OW 60/05*, OSP 2007/7–8, s. 488 i n.).
3. Rozstrzyganie sporów o właściwość oraz sporów kompetencyjnych oparto na zasadzie skargowości. Oznacza to, że wszczęcie takiego postępowania może nastąpić tylko na wniosek uprawnionego podmiotu, nigdy zaś z urzędu (zob. uzasadnienie postanowienia NSA z 14.12.2005 r., II OW 60/05, ONSAiWSA 2006/4, poz. 97). Podmioty uprawnione do złożenia skargi o rozstrzygnięcie sporu powstałego na gruncie ogólnego postępowania administracyjnego określa art. 22 § 3 k.p.a., a na gruncie postępowania podatkowego – art. 19 § 2 o.p. Natomiast w sprawach, w których spór dotyczy spraw podejmowania aktów i czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., podmioty legitymowane do wystąpienia z takim wnioskiem określają przepisy komentowanej ustawy o skardze, które zgodnie z art. 64 § 3 p.p.s.a. stosuje się odpowiednio do wniosku. Uprawnionym do złożenia wspomnianego wniosku będzie więc każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich i organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących innych osób (por. A. Skoczylas, *Podmioty legitymowane do złożenia wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego lub sporu o właściwość w rozumieniu art. 4 p.p.s.a.*, ZNSA 2007/2, s. 9 i n.; A. Skoczylas, *Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość przez NSA*, Warszawa 2008, s. 148–183).
4. Stosownie do komentowanego przepisu sądy administracyjne rozstrzygają spory o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorzą-

dowymi kolegiami odwoławczymi, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej. Ta część art. 4 p.p.s.a., z uwagi na jednoznaczne określenie „stron” sporów o właściwość, nie powinna – jak się wydaje – budzić wątpliwości interpretacyjnych. Natomiast mogą one wystąpić na tle drugiego członu art. 4 p.p.s.a., przewidującego rozstrzyganie przez sądy administracyjne sporów kompetencyjnych „między organami tych jednostek a organami administracji rządowej”. W związku z przytoczonym powyżej fragmentem art. 4 może pojawić się pytanie, czy przepis ten obejmuje również rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między samorządowymi kolegiami odwoławczymi i organami administracji rządowej. Uwzględniając całość regulacji zawartej w art. 4, można by dojść do wniosku, że rozstrzyganie tych sporów nie zostało objęte właściwością sądów administracyjnych. Skoro bowiem w członie pierwszym art. 4, dotyczącym sporów o właściwość, wymieniono organy jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowe kolegia odwoławcze, to pominięcie tych kolegiów w członie drugim, dotyczącym sporów kompetencyjnych, można by interpretować jako ograniczenie zakresu tej normy do sporów między organami jednostek samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej. Również sformułowanie „organami tych jednostek”, użyte w członie drugim art. 4, można by uznać za argument przemawiający na rzecz wskazanego powyżej rozumienia wyjaśnianego przepisu.

Należy jednak stwierdzić, że taka wykładnia członu drugiego art. 4, tj. wykładnia ograniczająca rozważaną kognicję sądów administracyjnych tylko do sporów kompetencyjnych między organami jednostek samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej, pozostawałaby w sprzeczności z art. 1 p.u.s.a. Z przepisu tego bowiem w sposób niebudzący wątpliwości wynika, że sądy administracyjne rozstrzygają również spory kompetencyjne pomiędzy samorządowymi kolegiami odwoławczymi i organami administracji rządowej. Podobne wnioski wypływają z analizy art. 166 ust. 3 Konstytucji RP. Uwzględniając zatem wszystkie przytoczone wyżej unormowania prawne, należy przyjąć, że kognicja sądów administracyjnych obejmuje również rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między samorządowymi kolegiami odwoławczymi i organami administracji rządowej.

5. Naczelny Sąd Administracyjny uznaje się za właściwy do rozstrzygania sporów kompetencyjnych między samorządowymi kolegiami odwoławczymi i organami administracji rządowej. Tytułem przykładu można przytoczyć postanowienie NSA z 30.09.2004 r., OW 105/04, ONSAiWSA 2005/4, poz. 81, w którym sąd rozstrzygał spór kompetencyjny między samorządowym kolegiem odwoławczym a wojewodą. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał samorządowe kolegium odwoławcze jako organ właściwy do załatwienia sprawy. W uzasadnieniu postanowienia wyraził m.in. pogląd, że: „Wskazanie organu wyższego stopnia w rozumieniu art. 17 k.p.a., właściwego do stwierdzenia nieważności decyzji wydanej przez organ pierwszej instancji na podstawie nieobowiązującej już normy prawnej, wymaga ustalenia, czy zadania związane z kompetencją wynikającą z tej normy są zadaniami realizowanymi w obecnym stanie prawnym przez

organy administracji rządowej, czy też organy samorządu terytorialnego; w tym drugim wypadku – czy pozostają w zakresie zadań własnych, czy zleconych, a ponadto – w związku z brzmieniem art. 17 pkt 1 k.p.a. – czy jest ustawa, która przez wskazanie innego organu właściwego do załatwienia sprawy wyłącza samorządowe kolegium odwoławcze jako organ wyższego stopnia w sprawie realizowanej przez organy samorządu terytorialnego” (zob. także wcześniejsze postanowienie NSA z 16.02.2004 r., OW 43/04, ONSAiWSA 2004/1, poz. 18).

6. Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z 16.02.2004 r., OW 39/04, ONSAiWSA 2004/1, poz. 17, stwierdził m.in., że przedmiot sporu kompetencyjnego lub sporu o właściwość powinien być na tyle precyzyjnie sformułowany, aby można było określić sprawę, która ma być rozpoznana. Wtedy tylko możliwe jest wskazanie przez Naczelny Sąd Administracyjny właściwego organu na podstawie art. 15 § 2 p.p.s.a. Także w postanowieniu z 30.09.2004 r., OW 110/04, ONSAiWSA 2005/2, poz. 46, Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że dopiero jednoznaczne ustalenie stanu faktycznego, z którego organ administracji publicznej wyprowadza wniosek, że nie jest właściwy do załatwienia sprawy, daje mu podstawę do przekazania żądania organowi właściwemu jego zdaniem w sprawie, a następnie – jeżeli i ten organ uzna się za niewłaściwy – wystąpienia do Naczelnego Sądu Administracyjnego z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu w trybie art. 4 p.p.s.a. Z kolei w postanowieniu z 12.08.2005 r., II OW 25/05, ONSAiWSA 2006/1, poz. 5, Naczelny Sąd Administracyjny – rozważając sytuację, w której organ składający wniosek o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego nie sformułował tego wniosku na tle konkretnej sprawy – uznał, że nie może merytorycznie rozpoznać tego wniosku, ponieważ orzeczenie sądu rozstrzygające spór kompetencyjny nie może być abstrakcyjne, pozbawione odniesienia do konkretnej sprawy. Podobne stanowisko NSA zajął w postanowieniu z 21.10.2008 r., II OW 48/08, ONSAiWSA 2009/3, poz. 53.
7. Jeżeli jeden z organów pozostających w negatywnym sporze kompetencyjnym rozpoznał sprawę merytorycznie i wydał rozstrzygnięcie, spór kompetencyjny przestał być aktualny, a wszczęte postępowanie o rozstrzygnięcie sporu, które stało się bezprzedmiotowe, podlega umorzeniu na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 w zw. z art. 15 § 2 p.p.s.a. (postanowienie NSA z 5.01.2005 r., OW 149/04, ONSAiWSA 2005/6, poz. 125). Bez znaczenia są przy tym przyczyny, dla których jeden z organów przystąpił do rozpoznania sprawy, jak również to, że w dniu wystąpienia z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu spór ten był aktualny (podobnie NSA w postanowieniu z 27.04.2007 r., II OW 10/07, ONSAiWSA 2008/2, poz. 30).
8. Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z 16.02.2004 r., OW 2/04, ONSAiWSA 2004/1, poz. 3, rozstrzygając spór o właściwość, wyjaśnił: „W ramach współdziałania organów administracji publicznej przy załatwianiu sprawy, w razie zajęcia stanowiska przez organ współdziałający w formie postanowienia w trybie art. 106

§ 5 k.p.a., organem właściwym do rozpoznania zażalenia na to postanowienie jest organ wyższego stopnia w stosunku do organu, który wydał to postanowienie”.

9. W postanowieniu z 14.12.2005 r., II OW 59/05, ONSAiWSA 2006/4, poz. 98, NSA stwierdził, że jeżeli organ, do którego strona zwróciła się o załatwienie sprawy, uznał się za niewłaściwy i przekazał podanie w drodze postanowienia na podstawie art. 65 § 1 k.p.a. innemu organowi, organ, któremu podanie przekazano ostatecznym postanowieniem, jeżeli uzna, że nie jest organem właściwym, nie może wydać postanowienia o przekazaniu podania organowi, od którego je otrzymał, lecz powinien wystąpić do Naczelnego Sądu Administracyjnego o rozstrzygnięcie sporu na podstawie art. 4 p.p.s.a. Z kolei w postanowieniu z 12.10.2006 r., II OW 22/06, ONSAiWSA 2007/3, poz. 63, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że w razie uchylenia przez organ wyższego stopnia postanowienia organu jednostki samorządu terytorialnego o przekazaniu sprawy organowi administracji rządowej oraz wskazaniu jako organu właściwego do załatwienia sprawy wskazany organ jednostki samorządu terytorialnego może wystąpić do Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie art. 22 § 2 i 3 k.p.a. w zw. z art. 4 i 15 § 1 pkt 4 p.p.s.a. o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego między tym organem a organem administracji rządowej. M. Szubiakowski w głosie do tego postanowienia (OSP 2007/7–8, s. 513 i n.) podzielił stanowisko przyjęte w orzeczeniu. Nawiązując do okoliczności sprawy, w której zapadło analizowane orzeczenie, autor glosy wskazał, że gdyby organ jednostki samorządu terytorialnego zaaprobował stanowisko organu wyższego stopnia o swojej właściwości, uznane przez Naczelny Sąd Administracyjny za błędne, stałoby wobec konieczności wydania decyzji dotkniętej nieważnością.
10. Stosownie do art. 15 § 2 p.p.s.a. spory, o których mowa w art. 4 p.p.s.a., rozstrzyga Naczelny Sąd Administracyjny na wniosek postanowieniem przez wskazanie organu właściwego w sprawie. Jeżeli jednak występujące w sporze organy nie są właściwe w sprawie administracyjnej objętej sporem, to wniosek podlega oddaleniu. Stanowisko takie Naczelny Sąd Administracyjny zajął w postanowieniu z 8.05.2008 r., I OW 11/08, ONSAiWSA 2009/6, poz. 106, przyjmując za podstawę orzeczenia art. 15 § 2 w zw. z art. 151 i z art. 64 § 3 p.p.s.a. Podobne rozstrzygnięcie zawiera m.in. postanowienie NSA z 4.12.2008 r., I OW 137/08, LEX nr 565696. Powyższe stanowisko należy podzielić.

Art. 5. [Wyłączenia właściwości sądów administracyjnych]

Sądy administracyjne nie są właściwe w sprawach:

- 1) wynikających z nadrzeczności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami administracji publicznej;
- 2) wynikających z podległości służbowej między przełożonymi i podwładnymi;
- 3) odmowy mianowania na stanowiska lub powołania do pełnienia funkcji w organach administracji publicznej, chyba że obowiązek mianowania lub powołania wynika z przepisów prawa;

- 4) wiz wydawanych przez ministra właściwego do spraw zagranicznych lub konsulów, z wyjątkiem wiz:
 - a) o których mowa w art. 2 pkt 2–5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy) (Dz. Urz. UE L 243 z 15.09.2009, str. 1, z późn. zm.),
 - b) wydawanych cudzoziemcowi będącemu członkiem rodziny obywatela państwa członkowskiego Unii Europejskiej, państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej, w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz. U. z 2021 r. poz. 1697 oraz z 2023 r. poz. 547);
- 5) zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego wydawanych przez konsulów.

* Zmiany wymienionego rozporządzenia zostały ogłoszone w Dz. Urz. UE L 258 z 4.10.2011, s. 9, Dz. Urz. UE L 58 z 29.02.2012, s. 3, Dz. Urz. UE L 182 z 29.06.2013, s. 1, Dz. Urz. UE L 77 z 23.03.2016, s. 1 oraz Dz. Urz. UE L 114 z 4.05.2018, s. 39.

1. W art. 5 p.p.s.a. wymieniono sprawy, w których sądy administracyjne nie są właściwe. W porównaniu z podobną regulacją zawartą w art. 19 ustawy o NSA pominięto sprawy:
 - 1) należące do właściwości innych sądów;
 - 2) dyscyplinarne;
 - 3) wiz i zezwoleń na przekroczenie przez cudzoziemca granicy państwa oraz zgód na ich wydanie, zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony, azylu i wydalenia z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, z wyjątkiem przypadków dotyczących cudzoziemców przebywających legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
 - 4) przyznawania lub odmowy przyznania środków finansowych przeznaczonych w budżecie państwa na naukę.

Ustawa z 22.04.2005 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach i ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 94, poz. 788) dokonała zmiany art. 5 p.p.s.a. przez dodanie pkt 4 w brzmieniu: „wiz wydawanych przez konsulów”. Jednakże art. 5 pkt 4 p.p.s.a. został następnie zmieniony ustawą z 24.05.2007 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 120, poz. 818). Kolejnej zmiany art. 5 pkt 4 p.p.s.a. dokonała nowela z listopada 2018 r., która nadała temu przepisowi obowiązujące brzmienie. Następną zmianę komentowanego przepisu wprowadziła ustawa z 21.01.2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 159). Dokonana przez tę ustawę zmiana art. 5 pkt 4 p.p.s.a. dotyczyła „wprowadzenia do wyliczenia”, która to część wyjaśnianego przepisu otrzyma-

ła brzmienie: „wiz wydawanych przez ministra właściwego do spraw zagranicznych lub konsulów, z wyjątkiem wiz:”.

2. Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z 26.04.2006 r., I OSK 303/06, ONSAiWSA 2006/6, poz. 179, wyjaśnił, że sprawy udzielania zezwoleń na podjęcie przez policjanta zajęcia zarobkowego poza służbą należą do spraw wynikających z podległości służbowej między podwładnymi a przełożonymi i tym samym na mocy art. 5 pkt 2 p.p.s.a. są wyłączone spod kognicji sądów administracyjnych.
3. Co do zakresu wyłączenia przewidzianego w pkt 3 komentowanego przepisu należy podzielić stanowisko T. Kuczyńskiego, że wyłączenie właściwości sądu administracyjnego w sprawach odmowy powołania do pełnienia funkcji w organach administracji publicznej uzasadnia, a contrario, uznanie takiej właściwości w sprawach dokonanego już, a następnie kwestionowanego powołania (T. Kuczyński, *Rozgraniczenie dróg sądowych w sprawach stosunków służbowych* [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzciński, Warszawa 2005, s. 296; T. Kuczyński, *Glosa do wyroku NSA z 21.06.2007 r.*, II GSK 61/07, OSP 2008/10, s. 718).
4. W wyniku zmiany wprowadzonej powołaną w tezie 1 nowelą z listopada 2018 r. wyłączenie właściwości sądów administracyjnych w sprawach wiz wydawanych przez konsulów nie obejmuje:
 - 1) wiz, o których mowa w art. 2 pkt 2–5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z 13.07.2009 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy) (Dz.Urz. UE L 243, s. 1, ze zm.);
 - 2) wiz wydanych cudzoziemcom będącym członkami rodziny obywatela państwa członkowskiego Unii Europejskiej, państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej, w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z 14.07.2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz.U. z 2024 r. poz. 663).
5. W związku z pominięciem w art. 5 p.p.s.a. spraw dyscyplinarnych należy zauważyć, że w większości ustaw zawierających regulacje dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej przyjmuje się, iż od orzeczeń organów dyscyplinarnych drugiej instancji przysługuje odwołanie do sądu apelacyjnego. Sądy administracyjne sprawują natomiast kontrolę legalności orzecznictwa dyscyplinarnego tylko wtedy, gdy przepisy szczególne tak stanowią (postanowienie WSA w Białymstoku z 30.11.2004 r., II SAB/Bk 25/04, ONSAiWSA 2005/6, poz. 113; postanowienie NSA z 16.12.2005 r., I OSK 1152/05, ONSAiWSA 2006/3, poz. 73). Zaskarżenie orzeczeń dyscyplinarnych do sądu administracyjnego przewidują np. art. 136by ust. 5 ustawy z 12.10.1990 r.

o Straży Granicznej (Dz.U. z 2023 r. poz. 1080 ze zm.), art. 138 ustawy z 6.04.1990 r. o Policji (Dz.U. z 2024 r. poz. 145) i art. 124j ustawy z 24.08.1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 127). Ustawy te stanowią podstawę do przyjęcia właściwości sądów administracyjnych w myśl art. 3 § 3 p.p.s.a. (szerzej T. Kuczyński, *Rozgraniczenie...*, s. 299–300).

6. Wyłączeniem przewidzianym w art. 5 p.p.s.a. nie objęto spraw „należących do właściwości innych sądów”, a więc tej kategorii spraw, która we wcześniejszych ustawach określających właściwość sądów administracyjnych stanowiła z reguły przedmiot podobnych regulacji (por. art. 3 lit. a nieobowiązującej ustawy z 3.08.1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, Dz.U. z 1926 r. poz. 400 ze zm., oraz art. 6 pkt 1 nieobowiązującego rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 27.10.1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, Dz.U. Nr 94, poz. 806 ze zm.). Nie jest wykluczone, że pominięcie w art. 5 wspomnianej grupy spraw jest wyrazem przekonania, że specjalne uregulowanie tej kwestii nie jest konieczne, gdyż przytoczone na wstępie przepisy Konstytucji RP dostatecznie wyraźnie rozgraniczają właściwość sądów powszechnych i sądów administracyjnych. Wydaje się jednak, że przytoczone przepisy konstytucyjne, mimo jednoznaczności zawartych w nich unormowań, nie wyłączają niebezpieczeństwa wystąpienia w praktyce wątpliwości dotyczących właściwości wymienionych sądów.
7. W ustawach wprowadzających reformę sądownictwa administracyjnego zawarto regulacje zmierzające do ograniczenia niebezpieczeństwa występowania takich spornych sytuacji. Stanowią je art. 58 § 4 p.p.s.a. i art. 199¹ k.p.c. w brzmieniu ustalonym Przepisami wprowadzającymi ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz art. 66 § 3 i 4 k.p.a., a także art. 171 § 3 i 4 o.p.

W myśl art. 199¹ k.p.c. sąd nie może odrzucić pozwu z tego powodu, że do rozpoznania sprawy właściwy jest organ administracji publicznej lub sąd administracyjny, jeżeli organ administracji publicznej lub sąd administracyjny uznały się w tej sprawie za niewłaściwe. Z kolei art. 58 § 4 p.p.s.a. przewiduje, że sąd administracyjny nie może odrzucić skargi z tego powodu, że sprawa nie należy do jego właściwości, jeżeli w tej sprawie sąd powszechny uznał się za niewłaściwy.

Stosownie do art. 66 § 3 k.p.a., jeżeli z podania wynika, że właściwy w sprawie jest sąd powszechny, organ administracji publicznej, do którego sprawę wniesiono, zwraca ją wnoszącemu. Zwrot podania następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie. Według art. 66 § 4 k.p.a. wymieniony organ nie może jednak zwrócić podania z tej przyczyny, że właściwy w sprawie jest sąd powszechny, jeżeli w tej sprawie sąd uznał się już za niewłaściwy. Podobną treść Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami

administracyjnymi nadały art. 171 § 3 i 4 o.p., który w postępowaniu podatkowym normuje materię zbliżoną do przedmiotu regulacji art. 66 k.p.a.

Wszystkie przytoczone wyżej przepisy odnoszą się do sytuacji tzw. sporów negatywnych o właściwość, pomijają natomiast tzw. spory pozytywne, w związku z czym trudno uznać je za regulacje normujące wyczerpująco spory pomiędzy wymienionymi sądami. Na częściowe jedynie unormowanie przez te przepisy wskazanej materii zwrócono uwagę jeszcze przed wejściem w życie komentowanej ustawy (por. w szczególności A. Zieliński, *Prawo do sądu a struktura sądownictwa*, PiP 2003/4, s. 20 i n.; W. Sanetra, *Spór o spory kompetencyjne*, PS 2003/9, s. 3 i n.). W. Sanetra uważa, że ustawodawca, przyjmując takie rozwiązanie, wyszedł z założenia, że w przypadku gdy sprawa należy do kategorii spraw załatwionych w drodze postępowania sądowo-administracyjnego lub w postępowaniu przed sądem powszechnym, najważniejsze jest to, by została ona „na jednej z tych dróg załatwiona (...), natomiast mniej istotne jest to, czy w konkretnym wypadku jest to droga właściwa” (W. Sanetra, *Spór...*, s. 18).

Realność wystąpienia sytuacji, w której w wyniku stosowania przytoczonych regulacji dojdzie do rozpoznania konkretnej sprawy z naruszeniem przepisów o właściwości, stanowi jeden z ważnych argumentów podnoszonych przez krytyków rozważanego rozwiązania. Według M. Romańskiej nie uwzględnia ono ani konstytucyjnego oznaczenia właściwości sądów administracyjnych, ani przepisów art. 1, 3, 5, 13 i 15 p.p.s.a., w których sprecyzowano zakres spraw należących do właściwości tych sądów (M. Romańska, *Realizacja...*, s. 545). Podobne zastrzeżenia zgłasza Z. Kmiecik, który m.in. wskazuje, że wkroczenie organu administracji w kompetencje sądu powszechnego (i odwrotnie) uzasadnia uruchomienie sankcji nieważności. Autor uważa, że zachodzi potrzeba wypracowania odpowiedniego trybu rozstrzygania sporów negatywnych w obrębie samego sądownictwa oraz pomiędzy organami administracji a sądami powszechnymi. Rozważane przepisy nie ustanawiają takiego trybu. Stanowią one jedynie „pewien mechanizm uruchamiany automatycznie w wyniku wypowiedzenia się w kwestii właściwości przez organ administracji lub sąd” (Z. Kmiecik, *Spór o właściwość a prawo jednostki do sądu*, „Glosa” 2003/9, s. 4 i n.).

8. Stanowisko krytyków rozważanych rozwiązań prawnych trudno w całości zakwestionować. Należy w zasadzie zgodzić się również z ich twierdzeniem, że w wyniku stosowania krytykowanych przepisów może dojść do wkroczenia m.in. organu administracji lub sądu administracyjnego w kompetencje sądu powszechnego (szerzej A. Zieliński, *Prawo...*, s. 28–30). Oczywiście jest również to, że w takim wypadku powstaną określone komplikacje prawne związane z wydaniem w sprawie orzeczenia; jedynym ich ostatecznym rozwiązaniem może się okazać procedura przewidziana w art. 172 p.p.s.a. Można jedynie wyrazić przekonanie, że będą to wypadki sporadyczne; trzeba także pamiętać o tym, że stanowisko sądu lub organu administracji w przedmiocie braku właściwości będzie podlegać kontroli instancyjnej.

9. Z krytyką omawianych regulacji wystąpili także R. Lewicka (*Realizacja prawa do sądu a spory kompetencyjne w świetle nowych regulacji prawnych*, PiP 2004/11, s. 62 i n.) oraz A. Józefowicz (*Problem rozstrzygania sporów kompetencyjnych*, Prz. Leg. 2004/4, s. 27 i n.). Według A. Józefowicza „w omawianym zakresie [sporów kompetencyjnych między sądami – przyp. A.K.] istnieje potrzeba podjęcia prac legislacyjnych nad nowelizacją obowiązujących rozwiązań prawnych”.

Także B. Adamiak poddała krytyce rozważane rozwiązanie prawne (B. Adamiak, *Rozgraniczenie właściwości sądów w polskim systemie prawnym* [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzcíński, Warszawa 2005, s. 7 i n.). Zdaniem autorki wspomniana regulacja nie może być oceniona pozytywnie m.in. z tego powodu, że nie tworzy gwarancji realizacji konstytucyjnego prawa do właściwego sądu, o którym stanowi art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Prawo do właściwego sądu jest istotne dla stron sporu, gdyż sądy powszechne i sądy administracyjne zostały wyposażone w odmienne co do istoty kompetencje judykacyjne. To właśnie zróżnicowanie kompetencji sprawia, że dla strony istotne jest zapewnienie prawa do właściwego sądu. B. Adamiak, podobnie jak wcześniej powołani autorzy, uważa, że istnieje potrzeba wprowadzenia w tym zakresie odpowiednich zmian ustawodawczych (B. Adamiak, *Rozgraniczenie...*, s. 14–15).

10. Potrzebę wprowadzenia unormowań proponowanych przez B. Adamiak oraz pozostałych autorów krytykujących analizowaną regulację prawną uzasadniają także wnioski wypływające z praktyki orzeczniczej, jaka pojawiła się na tle spraw związanych z dochodzeniem zwrotu opłat za wydane karty pojazdu (zob. uwagi do art. 3, teza 32). W wymienionych sprawach swoją właściwość uznawały bowiem zarówno sądy powszechne, jak i sądy administracyjne (szerzej Z. Kmiecik, *Funkcje procedury a efektywność ochrony sądowoadministracyjnej (na przykładzie sporów w przedmiocie zwrotu części opłaty za wydanie karty pojazdu)* [w:] *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci profesora Janusza Trzcíńskiego*, Warszawa 2007, s. 261 i n.). Rozbieżne stanowiska zajęły w tej kwestii także SN w uchwale z 16.05.2007 r., III CZP 35/07, OSNC 2008/7–8, poz. 72, oraz NSA w uchwale (7) z 4.02.2008 r., I OPS 3/07, ONSAiWSA 2008/2, poz. 21 (zob. uwagi do art. 3 § 2, teza 32). Należy się zgodzić ze stanowiskiem A. Skoczylasa, że przedstawiona wyżej rozbieżność stanowisk występująca w orzecznictwie sądów wskazuje na potrzebę wprowadzenia niezależnego organu rozstrzygającego tego rodzaju spory kompetencyjne (A. Skoczylas, *Glosa do uchwały NSA (7) z 4.02.2008 r., I OPS 3/07, OSP 2008/5*, s. 348 i n.).

Art. 6. [Obowiązek udzielania pouczeń stronie występującej samodzielnie]

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.

1. Komentowany przepis formułuje ogólną zasadę udzielania pomocy stronom. Zasada ta ma zapobiec nierówności stron w postępowaniu sądowoadministracyjnym, która może wynikać z nieznanomości prawa przez jedną stronę i posiadania w tym zakresie odpowiednich wiadomości przez drugą stronę (M. Jaśkowska [w:] M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski, *Postępowanie...*, 2004, s. 77).
2. Nowela z kwietnia 2015 r. uzupełniła dotychczasową treść wyjaśnianego przepisu w części dotyczącej pełnomocników przez wymienienie (obok adwokata i radcy prawnego) doradcy podatkowego i rzecznika patentowego.
3. Na tle art. 5 k.p.c., zawierającego niemal identyczną treść z art. 6 p.p.s.a., przyjmuje się, że wskazówki i pouczenia sądu powinny dotyczyć dokonywanych przez stronę czynności procesowych na danym etapie postępowania i w powstałej sytuacji procesowej. Podkreśla się, że sąd nie ma obowiązku udzielania pouczeń co do wszelkich możliwych zachowań; obowiązek odnosi się do wskazówek i pouczeń celowych z punktu widzenia prawidłowego przebiegu procesu i gwarancji procesowych strony (por. M. Jędrzejewska [w:] T. Ereciński (red.), J. Gudowski, M. Jędrzejewska, *Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego. Część pierwsza. Postępowanie rozpoznawcze*, t. 1, Warszawa 2003, s. 79).
4. Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z 7.09.2011 r., I OZ 649/11, CBOSA, wyjaśnił, że wskazówki i pouczenia, o których mowa w komentowanym przepisie, obejmują informacje procesowe, bez których strona występująca w sprawie bez adwokata lub radcy prawnego pozbawiona byłaby wpływu na toczący się proces i przez to nie mogłaby realizować swoich uprawnień. Jednocześnie w orzecznictwie podkreśla się, że sąd administracyjny nie ma obowiązku udzielać pouczeń i wskazań co do wszystkich możliwych zachowań strony. Sąd nie ma np. obowiązku informowania strony o tym, kto będzie rozpatrywał konkretną sprawę, czy o możliwości złożenia wniosku o wyłączenie sędziego w sytuacji, gdy nie są znane powody uzasadniające takie wyłączenie (zob. wyrok NSA z 8.04.2011 r., I OSK 34/11, CBOSA).
5. Komentowana ustawa zawiera wiele przepisów szczególnych nakazujących udzielanie stronom wskazówek i pouczeń, np. art. 70 § 2, art. 140 § 1–3, art. 163 § 2 i art. 210 § 1, które w regulowanym nimi zakresie konkretyzują zasadę udzielania pomocy stronom. Przepisy te nie obejmują jednak wszystkich sytuacji, w których sąd powinien udzielić stronom wspomnianych wskazówek i pouczeń. Podjęcie bowiem przez sąd administracyjny czynności, o których mowa w komentowanym przepisie, może okazać się niezbędne również wówczas, gdy np. skorzystanie przez stronę z uprawnienia, o którym została ona powiadomiona, może doprowadzić do takiej sytuacji, w której niepodjęcie przez nią kolejnych czynności procesowych spowoduje istotne pogorszenie jej pozycji procesowej. Wyrazem wskazanej wykładni art. 6 jest stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego sformułowane w postanowieniu z 29.12.2005 r., II FZ 776/05, ONSAiWSA 2006/3, poz. 76, w którym wyjaśniono, że jeżeli sąd

administracyjny w zawiadomieniu o rozprawie informuje stronę o tym, że jej obecność nie jest obowiązkowa, to konsekwentnie powinien pouczyć ją, że na rozprawie może zapaść wyrok, który nie będzie doręczony stronie, a którego zaskarżenie będzie możliwe po uprzednim złożeniu wniosku o jego uzasadnienie w terminie 7 dni od ogłoszenia tego wyroku (art. 141 § 2 p.p.s.a.). Z kolei w wyroku z 30.10.2008 r., II OSK 1097/07, ONSAiWSA 2009/5, poz. 90, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że o prawie do bezpłatnego korzystania z pomocy tłumacza (art. 5 § 2 p.u.s.p.) sąd administracyjny powinien poinformować cudzoziemca, stosownie do art. 6 p.p.s.a., w każdym wypadku, gdy mogą zachodzić uzasadnione wątpliwości odnośnie do władania przez niego w wystarczającym stopniu językiem polskim (zob. także glosa A. Mudreckiego, OSP 2010/9, s. 633 i n.).

6. W wyroku z 22.02.2007 r., II FSK 266/06, LEX nr 307533, Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że wynikający z art. 6 p.p.s.a. obowiązek dotyczy tylko czynności procesowych dokonywanych w postępowaniu przed sądem administracyjnym.
7. Sąd nie udziela wskazówek i pouczeń stronom występującym w sprawie z adwokatem lub radcą prawnym. Obowiązek ten spoczywa na sędzie, gdy pełnomocnikiem strony jest inna osoba, np. doradca podatkowy lub rzecznik patentowy.

Art. 7. [Postulat szybkości postępowania]

Sąd administracyjny powinien podejmować czynności zmierzające do szybkiego załatwienia sprawy i dążyć do jej rozstrzygnięcia na pierwszym posiedzeniu.

1. Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP każdy ma prawo do rozpoznania jego sprawy przez sąd bez nieuzasadnionej zwłoki. Konieczność sprawnego przeprowadzenia postępowania sądowego wynika również z art. 6 ust. 1 EKPC, który przewiduje, że każdy ma prawo do rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd. Z powołanych przepisów, zawartych w aktach szczególnej wagi, wynika obowiązek wprowadzenia przez ustawodawcę regulacji prawnych zapewniających realizację przewidzianego w nich nakazu rozpoznania sprawy „bez nieuzasadnionej zwłoki”. Komentowany przepis stanowi niewątpliwie taką regulację, gdyż zawiera unormowanie zmierzające do przeciwdziałania przewlekłości postępowania sądownoadministracyjnego.
2. Obowiązek podejmowania czynności zmierzających do szybkiego załatwienia sprawy spoczywa na sędzie. Zdaniem J.P. Tarny termin „sąd” oznacza w tym wypadku przewodniczącego składu orzekającego albo przewodniczącego wydziału, natomiast „pierwsze posiedzenie” to zarówno posiedzenie niejawne, jak i pierwsza rozprawa (J.P. Tarno, *Prawo...*, 2004, s. 39).
3. Komentowana ustawa zawiera wiele rozwiązań prawnych mających na celu realizację obowiązku przewidzianego w art. 7. Należą do nich m.in. przepisy określające terminy sporządzenia uzasadnienia wyroku (art. 141). Realizacji zasady wyrażonej w komen-

towanym przepisie mogą także służyć takie instytucje procesowe, jak autokontrola (zob. uwagi do art. 54 § 3, teza 6), sprzeciw od decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. (zob. uwagi do przepisów rozdziału 3a), postępowania mediacyjne i uproszczone (zob. uwagi do przepisów rozdziału 8 działu III).

4. Środkiem prawnym służącym dyscyplinowaniu postępowania sądownoadministracyjnego są również przepisy określające odrębne terminy rozpatrzenia sprawy dla pewnych kategorii spraw. Regulację taką zawiera m.in. ustawa z 11.07.2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz.U. z 2020 r. poz. 818 ze zm.), która w art. 61 ust. 5 stanowi, że skargę rozpatruje się w terminie 30 dni od dnia jej wniesienia. W takim samym terminie powinna być rozpatrzona skarga kasacyjna (art. 62 ust. 2 tej ustawy).
5. Strona może przeciwdziałać przewlekłości postępowania, korzystając ze środków prawnych przewidzianych w ustawie o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (zob. uwagi do art. 3 § 2, teza 46; wyjaśnienie znaczenia terminu „przewlekłość postępowania” w ujęciu powołanej powyżej ustawy zawiera postanowienie NSA z 26.11.2004 r., GPP 1/04, ONSAiWSA 2005/5, poz. 97; szerzej zob. W. Ryms, *Skarga...*, s. 374 i n.).

Art. 8. [Pozycja procesowa prokuratora i Rzecznika Praw Obywatelskich]

§ 1. Prokurator oraz Rzecznik Praw Obywatelskich mogą wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według ich oceny wymaga tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. W takim przypadku przysługują im prawa strony.

§ 2. Rzecznik Praw Dziecka może wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według jego oceny wymaga tego ochrona praw dziecka. W takim przypadku przysługują mu prawa strony.

§ 3. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców może wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według jego oceny wymaga tego ochrona praw mikroprzedsiębiorcy, małego lub średniego przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2023 r. poz. 221, 641 i 803). W takim przypadku przysługują mu prawa strony.

1. Ustawa z 24.09.2010 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 197, poz. 1307) uzupełniła dotychczasową regulację art. 8 p.p.s.a. przez oznaczenie jego dotychczasowej treści jako § 1 i dodanie § 2, uprawniającego Rzecznika Praw Dziecka do udziału w każdym toczącym się postępowaniu, a także do podejmowania czynności procesowych, jeżeli według jego oceny wymaga tego ochrona praw dziecka.

2. Ustawa z 6.03.2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz.U. poz. 650), uzupełniła treść komentowanego przepisu przez dodanie § 3 uprawniającego Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców do udziału w każdym toczącym się postępowaniu, a także do podejmowania czynności procesowych, jeżeli według jego oceny wymaga tego ochrona praw mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców w rozumieniu Prawa przedsiębiorców.
3. Z treści komentowanego przepisu wynika, że prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka i Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców nie działają w sprawie we własnym interesie, lecz w interesie ogólnym – ochrony praworządności lub praw człowieka i obywatela albo praw dziecka. J. Świątkiewicz, komentując treść art. 8 przed wprowadzeniem zmiany wskazanej w tezie 1, trafnie podkreślał, że stosownie do art. 8 wymienione podmioty mogą wziąć udział w toczącym się postępowaniu oraz korzystać z innych uprawnień procesowych wymienionych w tym przepisie, jeżeli według ich oceny wymaga tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela (J. Świątkiewicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich a sądownictwo administracyjne po reformie*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2004, s. 11). Oznacza to, że decyzja prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka i Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców o udziale w postępowaniu sądownoadministracyjnym należy wyłącznie do tych podmiotów; jej słuszność nie podlega zatem ocenie sądu administracyjnego (podobnie E. Łętowska, *Glosa do wyroku NSA z 1.07.1999 r., SA/Bk 208/99*, OSP 2000/1, s. 55; J.P. Tarno, *Prawo...*, 2004, s. 41).
4. Zgodnie z art. 2 ustawy z 28.01.2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2024 r. poz. 390) prokuratura stoi na straży praworządności. W postępowaniu sądownoadministracyjnym prokurator realizuje zadania w zakresie ochrony praworządności, uczestnicząc w tym postępowaniu na podstawie art. 8 i korzystając z uprawnień i instytucji procesowych przewidzianych w tym przepisie.
5. W myśl art. 208 Konstytucji RP Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela. Stosownie do art. 14 pkt 6 ustawy o RPO, Rzecznik może wnosić skargi do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w postępowaniu przed tym sądem na prawach przysługujących prokuratorowi. Komentowany przepis przyznaje Rzecznikowi Praw Obywatelskich te same uprawnienia co prokuratorowi.

Z treści art. 208 Konstytucji RP wynika jednak, że Rzecznik Praw Obywatelskich ma prawo brać udział tylko w postępowaniach dotyczących praw i wolności człowieka i obywatela określonych w Konstytucji RP i innych aktach normatywnych. W tych więc granicach może on korzystać z uprawnień przewidzianych w wyjaśnianym przepisie. Należy jednak zaznaczyć, że korzystanie przez Rzecznika Praw Obywatelskich z uprawnień określonych w komentowanym przepisie, tak jak w innych wypadkach, odbywa się na zasadzie subsy-

diarności. Rzecznik podejmuje więc czynności wtedy, gdy strona postępowania wykorzystała już wszystkie przysługujące jej środki ochrony prawnej. Jeżeli zatem strona postępowania dysponuje jeszcze środkami ochrony swoich praw (np. możliwością wniesienia skargi lub zażalenia do sądu administracyjnego), Rzecznik Praw Obywatelskich może poprzestać na wskazaniu stronie przysługujących jej środków działania (szerzej zob. S. Trociuk, *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, Łódź 2005, s. 76–77).

6. W myśl art. 1 ust. 2 ustawy o RPD Rzecznik Praw Dziecka stoi na straży praw dziecka określonych w Konstytucji RP, Konwencji o prawach dziecka przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 20.11.1989 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.) i innych przepisach prawa, z poszanowaniem odpowiedzialności, praw i obowiązków rodziców. Ustawa o Rzeczniku Praw Dziecka, zgodnie z art. 74 ust. 4 Konstytucji RP, określiła kompetencje oraz sposób powołania Rzecznika. Przepis art. 3 ust. 2 tej ustawy ogólnie stanowi, że Rzecznik działa na rzecz ochrony praw dziecka, a w szczególności:

- 1) prawa do życia i ochrony zdrowia,
- 2) prawa do wychowania w rodzinie,
- 3) prawa do godziwych warunków socjalnych,
- 4) prawa do nauki.

Wymieniony w przytoczonym przepisie katalog praw dziecka objętych ochroną Rzecznika jest bardzo szeroki.

7. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z 6.03.2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz.U. z 2023 r., poz. 1668) Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców stoi na straży praw mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców, w szczególności poszanowania zasady wolności działalności gospodarczej, pogłębiania zaufania przedsiębiorców do władzy publicznej, bezstronności i równego traktowania, zrównoważonego rozwoju oraz zasady uczciwej konkurencji i poszanowania dobrych obyczajów oraz słuszných interesów przedsiębiorców.
8. Zgodnie z art. 8 § 1 i 2 p.p.s.a. prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców mogą wziąć udział w postępowaniu sądowoadministracyjnym, a także:
- 1) wnieść skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego na akt lub czynność (bezczyнность) organu wykonującego administrację publiczną;
 - 2) wnieść skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego;
 - 3) wnieść skargę o wznowienie postępowania.

Art. 9. [Udział organizacji społecznej w postępowaniu]

Organizacja społeczna, w zakresie swojej działalności statutowej, może brać udział w postępowaniu w przypadkach określonych w niniejszej ustawie.

1. Komentowany przepis, jak również inne unormowania Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, nie wyjaśniają terminu „organizacja społeczna”. Definicję tego pojęcia zawiera art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a., jednakże ma ona charakter zbiorczy, gdyż ogranicza się do wyjaśnienia, że przez organizację społeczną rozumie się „organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne”. Wprawdzie art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a. ogranicza zakres stosowania tej definicji do postępowań prowadzonych na podstawie tego kodeksu, jednakże podane w nim wyjaśnienie, a zwłaszcza orzecznictwo sądowe ukształtowane na tle tego przepisu, było wykorzystywane przy ustalaniu znaczenia terminu „organizacja społeczna” w ujęciu unormowań zawartych w innych ustawach. W związku z tym należy wskazać, że w orzecznictwie dotyczącym art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a. przyjmuje się, że z zakresu terminu „organizacja samorządowa” należy wyłączyć samorząd terytorialny, a zatem wszystkie organy tego samorządu, łącznie z organami jednostek pomocniczych tego samorządu (wyrok NSA z 26.03.1992 r., SA/Wr 300/92, „Wspólnota” 1992/33, s. 21). W orzecznictwie jednak problem definicji organizacji społecznej rozważany był najczęściej na tle statusu prawnego fundacji. Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z 12.01.1993 r., I SA 1762/92, ONSA 1993/3, poz. 75, uznał, że fundacja nie ma charakteru organizacji społecznej. Podobne stanowisko Naczelny Sąd Administracyjny zajął w wyroku z 22.10.2004 r., OSK 731/04, LEX nr 837720, stwierdzając, że przepisy ustawy z 6.04.1984 r. o fundacjach (Dz.U. z 2023 r. poz. 166) nie pozwalają zaliczyć fundacji do organizacji społecznych. Przepisy tej ustawy nie statuują bowiem fundacji jako korporacji obywateli. W ich ujęciu stanowi ona wyodrębnioną prawnie masę majątkową, która jako osoba prawna jest powołana do życia przez tzw. akt fundacyjny, stanowiący oświadczenie woli osoby fizycznej, wyrażonej w formie aktu notarialnego. W postanowieniu z 29.06.2005 r., II FSK 153/05, niepubl., Naczelny Sąd Administracyjny odstąpił od podanej wyżej wykładni i dopuścił fundację do udziału w postępowaniu sądowym w charakterze organizacji społecznej. Następnie 12.12.2005 r. skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego podjął uchwałę, w której wyjaśnił, że: „Fundacja jako organizacja społeczna może, na podstawie art. 33 § 2 w związku z art. 25 § 4 ustawy z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (...), zgłosić udział w postępowaniu sądowym w charakterze uczestnika postępowaniu w sprawie dotyczącej interesu prawnego innej osoby” (uchwała NSA (7) z 12.12.2005 r., II OPS 4/05, ONSAiWSA 2006/2, poz. 37, z glosami: J.P. Tarny oraz J. Repla, ZNSA 2006/1, odpowiednio s. 150–157 i 158–164, I. Skrzydło-Niżnik, Prz. Sejm. 2006/2, s. 129 i n., T. Bąkowskiego, GSP-Prz. Orz. 2007/2, s. 53 i n., W. Radeckiego, OŚ-Pr. i Pol. 2007/1, s. 52 i n.). Z uzasadnienia uchwały wynika, że normatywną podstawę sformułowanego w niej stanowiska stanowił głównie art. 12 Konstytucji RP, a więc przepis umożliwiający dość szerokie pojmowanie wyjaśnianego pojęcia. Uwzględniając rangę uchwał oraz specjalne znaczenie przyjętej w nich wykładni, można oczekiwać, że powołana uchwała przyczyni się do ujednolicenia orzecznictwa dotyczącego rozważanej w niej materii. Wydaje się jednak, że pozbawiona jest ona w części pośredniej mocy wiążącej, wyrażającej się tym, że odstąpienie przez jakikolwiek

skład sądu administracyjnego od zajętego w uchwale stanowiska wymaga uruchomienia procedury określonej w art. 269 § 1 p.p.s.a. (zob. uwagi do art. 269, tezy 3 i 4). Z uzasadnienia uchwały wynika, że w sprawie, w której skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego przedstawił do wyjaśnienia zagadnienie prawne, wątpliwość sprowadzała się w istocie do kwestii, czy Helsińska Fundacja Praw Człowieka jest organizacją społeczną w rozumieniu art. 33 § 2 w zw. z art. 25 § 4 p.p.s.a. Oznacza to, że tylko powyższa kwestia (tj. status Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka) mogła być w sprawie przedmiotem wystąpienia składu orzekającego Naczelnego Sądu Administracyjnego i podjętej następnie uchwały, w związku z czym jedynie w tym zakresie wymieniona uchwała charakteryzuje się mocą ogólnie wiążącą (por. uwagi do art. 269, tezy 3 i 6).

2. Na gruncie przepisów komentowanej ustawy organizacja społeczna może wystąpić w postępowaniu sadowoadministracyjnym we własnej sprawie (jako strona) oraz w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób (w charakterze uczestnika postępowania). Artykuł 9 dotyczy sytuacji, w której organizacja społeczna występuje w wymienionym postępowaniu w sprawach dotyczących interesów innych osób, objętych zakresem jej statutowej działalności.
3. Zakres uprawnień organizacji społecznej w postępowaniu przed sądem administracyjnym wyznaczają art. 25 § 2, art. 33 § 2, art. 50 § 1 oraz art. 173 § 1 i 2 (zob. uwagi do wymienionych przepisów). Z treści przytoczonych regulacji wynika, że udział organizacji społecznej w postępowaniu sadowoadministracyjnym może polegać na wniesieniu skargi (art. 50 § 1) lub na przystąpieniu do toczącego się postępowania (art. 33 § 2).

Art. 10. [Zasada jawności postępowania]

Rozpoznanie spraw odbywa się jawnie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

1. Zgodnie z art. 45 Konstytucji RP każdy ma prawo do jawnego rozpatrzenia jego sprawy przez sąd. Wyrażona w tym przepisie zasada jawności postępowania sądowego odnosi się, jako zasada konstytucyjna, do wszystkich postępowań sądowych, przede wszystkim zaś do rozpraw prowadzonych w ramach tych postępowań. Zasada ta oznacza stworzenie publiczności dostępu do sali sądowej i spokojnego obserwowania przebiegu rozprawy (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2004, s. 369).
2. Konstytucyjną zasadę jawności postępowania przed sądami administracyjnymi konkretyzuje przede wszystkim art. 90 § 1 p.p.s.a., zgodnie z którym, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, posiedzenia sądowe są jawne, a sąd orzekający rozpoznaje sprawę na rozprawie. Artykuł 96 p.p.s.a. przewiduje możliwość ograniczenia jawności rozprawy w stosunku do publiczności (zob. uwagi do art. 96). Wprowadzenie takie-

go ograniczenia dopuszcza art. 45 ust. 2 Konstytucji RP. Jednakże zgodnie z art. 139 § 2 p.p.s.a. ogłoszenie wyroku następuje na posiedzeniu jawnym.

3. Ograniczenie zasady jawności postępowania nastąpiło w wyniku wejścia w życie ustawy 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 2024 r., poz. 340 ze zm.). Przepisy tej ustawy, zwłaszcza art. 15z⁴ ust. 2 i 3, przewidują między innymi, że rozprawy będą się odbywać przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających ich przeprowadzenie na odległość. Kwestie związane ze stosowaniem przepisów wymienionej ustawy w postępowaniu przed sądami administracyjnymi były przedmiotem wyjaśnień zawartych w uchwale NSA z 30.11.2020 r., II OPS 8/19, CBOSA (szerzej zob. uwagi do art. 90 p.p.s.a.).

Art. 11. [Prejudycjalność prawomocnego skazującego wyroku karnego]

Ustalenia wydanego w postępowaniu karnym prawomocnego wyroku skazującego co do popełnienia przestępstwa wiążą sąd administracyjny.

1. Sąd administracyjny jest związany tymi ustaleniami prawomocnego wyroku wydanego w postępowaniu karnym, które odnoszą się do popełnienia przestępstwa. Przez pojęcie ustalenia prawomocnego wyroku, w ujęciu komentowanego przepisu, należy rozumieć ustalenia wynikające z sentencji wyroku karnego dotyczące osoby sprawcy, strony podmiotowej i przedmiotowej przestępstwa oraz miejsca i czasu jego popełnienia (wyrok NSA z 8.04.2011 r., II FSK 2070/09, CBOSA). Podobne stanowisko Naczelny Sąd Administracyjny zajął w wyroku z 19.07.2017 r., I FSK 2204/15, LEX nr 2359741, stwierdzając, że przez pojęcie ustalenia prawomocnego wyroku w rozumieniu art. 11 p.p.s.a. należy rozumieć ustalenia wynikające z sentencji wyroku karnego dotyczące osoby sprawcy, strony podmiotowej i przedmiotowej przestępstwa, miejsca i czasu jego popełnienia.
2. Sąd administracyjny nie jest związany ustaleniami zawartymi w uzasadnieniu wyroku karnego, a zatem jest uprawniony do oceny – tak jak innych dowodów w sprawie – ustaleń zawartych w uzasadnieniu wymienionego wyroku (wyrok NSA z 19.07.2011 r., I FSK 790/10, CBOSA).
3. Komentowany przepis wymienia tylko prawomocne wyroki skazujące. Oznacza to, że art. 11 nie dotyczy wyroków uniewinniających i umarzających postępowanie.
4. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 14.09.2006 r., VI SA/Wa 1363/06, LEX nr 255807, stwierdzając, że zgodnie z art. 11 p.p.s.a. sąd administracyjny jest związany jedynie ustaleniami prawomocnego wyroku skazującego wydanego w postępowaniu karnym, jednocześnie podkreślił, że komentowany przepis nie może być przedmiotem wykładni rozszerzającej, co oznacza, że ani wyrok uniewinniający, ani wyrok w postępowaniu dotyczącym wykroczeń nie wiążą sądu.

Art. 12. [Strona i uczestnik postępowania]

Ilekroć w niniejszej ustawie jest mowa o stronie, rozumie się przez to również uczestnika postępowania.

1. Komentowany przepis dotyczy trzech kategorii podmiotów. Są to:
 - 1) skarżący i organ, którego działanie lub bezczynność jest przedmiotem skargi (art. 32 p.p.s.a.);
 - 2) uczestnik postępowania na prawach strony (art. 33 § 1 p.p.s.a.);
 - 3) uczestnik postępowania (art. 33 § 2 p.p.s.a.).
2. Wykładnia systemowa komentowanej ustawy uzasadnia wniosek, że w tych wypadkach, w których przepisy tej ustawy stanowią, że uprawnienie przysługuje stronie, należy przyjąć, iż przysługuje ono także uczestnikowi postępowania. Ograniczenie uprawnień procesowych podmiotów wymienionych w art. 33 § 1 i 2 następuje jedynie wtedy, gdy wyraźny przepis ustawy tak stanowi, np. art. 60 przewiduje cofnięcie skargi tylko przez stronę (J.P. Tarno, *Prawo...*, 2004, s. 45).

Art. 12a. [Akta: tworzenie, przetwarzanie, przechowywanie i zniszczenie]

§ 1. Dla każdej sprawy z zakresu, o którym mowa w art. 1, tworzy się akta. Akta są tworzone w postaci elektronicznej lub papierowej.

§ 2. Akta w postaci elektronicznej są przetwarzane z wykorzystaniem systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją w rozumieniu przepisów o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach.

§ 3. Akta w postaci papierowej są przetwarzane w tej postaci oraz z wykorzystaniem systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją w rozumieniu przepisów o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach.

§ 4. Akta sprawy udostępnia się stronom postępowania. Strony mają prawo przeglądać akta sprawy i otrzymywać odpisy, kopie lub wyciągi z tych akt.

§ 5. Sąd, w odniesieniu do akt w postaci elektronicznej, udostępnia stronom akta sprawy w swoim systemie teleinformatycznym, po uwierzytelnieniu strony w sposób określony w art. 20a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2023 r. poz. 57, 1123 i 1234).

§ 5a. Pełnomocnik, w celu uzyskania dostępu do akt sprawy w postaci elektronicznej, przed uwierzytelnieniem w sposób, o którym mowa w § 5, podaje sądowi swój numer PESEL, jeżeli jest obowiązany do jego posiadania albo posiada go, nie mając takiego obowiązku.

§ 6. Akta wszystkich zakończonych prawomocnie spraw sadowoadministracyjnych przechowuje się we właściwym sądzie administracyjnym przez okres niezbędny ze względu na rodzaj i charakter sprawy oraz znaczenie materiałów zawartych w aktach jako źródła informacji.

§ 7. Po okresie przechowywania w sądzie akta sprawy podlegają przekazaniu do właściwych archiwów państwowych albo zniszczeniu.

§ 8. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej określi, w drodze rozporządzenia:

- 1) sposób tworzenia i przetwarzania akt, o których mowa w § 1;
- 2) warunki i tryb przechowywania i przekazywania akt wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego;
- 3) warunki i tryb niszczenia akt, o których mowa w § 1 i w pkt 2, po upływie okresu ich przechowywania.

§ 9. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, wydając rozporządzenie, o którym mowa w § 8, uwzględni w szczególności warunki elektronicznego zarządzania dokumentacją, w rozumieniu przepisów, o których mowa w § 2 i 3, rodzaje spraw oraz właściwe zabezpieczenie akt przed dostępem osób nieuprawnionych, utratą tych akt lub ich zniszczeniem.

1. Ustawa z 10.01.2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw dokonała zmiany art. 12a przez dostosowanie treści tego przepisu do wprowadzanej informatyzacji postępowania sądowoadministracyjnego. Przepis art. 12a w nowym brzmieniu obowiązuje od 31.05.2019 r.
2. W myśl § 1 komentowanego przepisu akta tworzy się dla każdej sprawy, o której mowa w art. 1 p.p.s.a., a więc dla sprawy sądowoadministracyjnej (zob. uwagi do art. 1, teza 6). Komentowany przepis wprowadza zasadę równowartości akt w postaci elektronicznej i papierowej. Zdaniem P. Pietrasza użyty w wyjaśnianym przepisie spójnik „lub” oznaczający alternatywę nierozłączną upoważnia do zajęcia stanowiska, „że akta mogą być prowadzone zarówno w jednej z tych dwóch postaci, jak i w formie akt hybrydowych, czyli w postaci elektroniczno-papierowej” (zob. P. Pietrasz, *Informatyzacja postępowania sądowoadministracyjnego (nowe rozwiązania)*, ZNSA 2014/5, s. 25).
3. Zgodnie z § 2 komentowanego przepisu akta w postaci papierowej są przetwarzane z wykorzystaniem systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją w rozumieniu przepisów o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (zob. art. 5 ust. 2a ustawy z 14.07.1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, Dz.U. z 2020 r. poz. 164 ze zm.). Z kolei w myśl § 3 tego przepisu akta w postaci papierowej są przetwarzane w tej postaci także z wykorzystaniem systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją w rozumieniu przepisów o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach.
4. Sformułowanie „akta sprawy udostępnia się stronom” użyte w art. 12a § 4 wskazuje, że z powyższego uprawnienia mogą skorzystać skarżący, organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłość jest przedmiotem skargi, a także – stosownie do art. 12 p.p.s.a. – uczestnicy postępowania (zob. uwagi do art. 12, teza 2). Udostępnienie stronie akt obejmuje prawo do przeglądania akt, otrzymania odpisów, kopii lub wyciągu z akt. Powyższe uprawnienia przysługują stronie także wówczas, gdy rozpoznawana jest sprawa na posiedzeniu niejawnym (podobnie M. Romańska [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie...*, 2010, s. 124).
5. W myśl § 5 wyjaśnianego przepisu sąd w odniesieniu do akt w postaci elektronicznej udostępnia akta sprawy w swoim systemie teleinformatycznym (definicję określenia „system teleinformatyczny” zawiera art. 3 pkt 3 u.i.d.p.), po uwierzytelnieniu strony w sposób określony w art. 20a ust. 1 i 2 u.i.d.p. Zgodnie z tymi przepisami uwierzy-

telnienie użytkownika systemu teleinformatycznego podmiotu publicznego, w którym udostępnione są usługi *online*, wymaga użycia:

- 1) środka identyfikacji elektronicznej wydanego w systemie identyfikacji elektronicznej, przyłączonym do węzła krajowego identyfikacji elektronicznej, o którym mowa w art. 21a ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy z 5.09.2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (Dz.U. z 2024 r. poz. 422 ze zm.) lub
- 2) środka identyfikacji elektronicznej wydanego w notyfikowanym systemie identyfikacji elektronicznej.

6. Przepis § 5 art. 12a określa warunki uzyskania dostępu do akt sprawy w postaci elektronicznej przez pełnomocnika przed uwierzytelnieniem w sposób, o którym mowa w § 5. Pełnomocnik w celu uzyskania dostępu do akt podaje sądowi swój nr PESEL, jeżeli jest obowiązany do jego posiadania albo posiada go, nie mając takiego obowiązku (zob. art. 15 i n. ustawy z 24.09.2010 r. o ewidencji ludności, Dz.U. z 2022 r. poz. 1191 ze zm.).

7. Prezydent RP na podstawie upoważnienia określonego w art. 8 wyjaśnianego przepisu wydał rozporządzenie z 27.05.2019 r. w sprawie sposobu postępowania z aktami spraw sądowno-administracyjnych w wojewódzkich sądach administracyjnych i Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. poz. 1004). Powyższe rozporządzenie określa:

- 1) szczegółowy sposób tworzenia i przetwarzania akt sprawy w postaci elektronicznej;
- 2) szczegółowy sposób tworzenia i przetwarzania akt sprawy w postaci papierowej;
- 3) warunki i tryb przechowywania akt sprawy oraz przekazywania materiałów archiwalnych do archiwów publicznych;
- 4) warunki i tryb niszczenia akt sprawy po upływie okresu ich przechowywania.

Art. 12b. [Zachowanie formy pisemnej; dokumenty elektroniczne]

§ 1. Określony w ustawie warunek formy pisemnej uważa się za zachowany, jeżeli dokument elektroniczny został podpisany w sposób, o którym mowa w art. 46 § 2a.

§ 2. W postępowaniu dokumenty elektroniczne wnosi się do sądu administracyjnego przez elektroniczną skrzynkę podawczą, a sąd doręcza takie dokumenty stronom za pomocą środków komunikacji elektronicznej na warunkach określonych w art. 74a.

§ 3. Sąd administracyjny w celu doręczania pism w postępowaniu przekształca postać otrzymanych od stron pism:

- 1) w przypadku otrzymanego pisma w formie dokumentu elektronicznego, przez sporządzenie uwierzytelnionego wydruku, z zachowaniem wymogów określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, jeżeli strona nie stosuje środków komunikacji elektronicznej do odbioru pism;
- 2) w przypadku otrzymania pisma w postaci papierowej, poprzez sporządzenie uwierzytelnionej kopii w formie dokumentu elektronicznego, jeżeli strona stosuje środki komunikacji elektronicznej do odbioru pism.

§ 4. Przepisy dotyczące zastosowania środków komunikacji elektronicznej stosuje się odpowiednio do organów, do których lub za pośrednictwem których składane są pisma w formie dokumentu elektronicznego.

§ 5. Sąd, doręczając stronie pierwsze pismo w sprawie w formie innej niż forma dokumentu elektronicznego, informuje stronę o warunkach wnoszenia oraz doręczania pism przez sąd za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Art. 12b.* [Zachowanie warunku formy pisemnej w przypadku dokumentu elektronicznego; wnoszenie dokumentów elektronicznych]

§ 1. Określony w ustawie warunek pisemności uważa się za zachowany, jeżeli pismo zostało utrwalone w postaci elektronicznej i podpisane w sposób, o którym mowa w art. 46 § 2a.

§ 2. W postępowaniu pisma utrwalone w postaci elektronicznej wnosi się do sądu administracyjnego na adres do doręczeń elektronicznych, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz. U. poz. 2320), zwany dalej „adresem do doręczeń elektronicznych”, a sąd doręcza takie pisma stronom na adres do doręczeń elektronicznych na zasadach określonych w art. 65a.

§ 3. Sąd administracyjny, w celu doręczania pism w postępowaniu, przekształca postać otrzymanych od stron pism:

- 1) w przypadku pisma w postaci elektronicznej przez sporządzenie uwierzytelnionego wydruku, z zachowaniem wymogów określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, jeżeli strona nie stosuje środków komunikacji elektronicznej do odbioru pism;
- 2) w przypadku pisma w postaci papierowej przez sporządzenie uwierzytelnionej kopii w postaci elektronicznej, jeżeli strona stosuje środki komunikacji elektronicznej do odbioru pism.

§ 4. Przepisy dotyczące doręczeń elektronicznych stosuje się odpowiednio do organów, do których lub za pośrednictwem których składane są pisma w postaci elektronicznej.

§ 5. Sąd, doręczając stronie pierwsze pismo w sprawie w innej postaci niż postać elektroniczna, informuje stronę o warunkach wnoszenia oraz doręczania pism przez sąd za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

* Art. 12b zmieniony przez art. 96 pkt 1 ustawy z 18.11.2020 r. (Dz.U. poz. 2320) zmieniającej nin. ustawę z dniem 1.10.2029 r.

1. Nowela z 10.01.2014 r. dodała do komentowanej ustawy art. 12b, który obowiązuje od 31.05.2019 r. Powołana w tezie 1 do art. 12a ustawa z 19.04.2019 r. nadała nowe brzmienie art. 12b § 3 pkt 1 oraz dodała do wyjaśnianego przepisu § 5. Powyższe zmiany obowiązują od 31.05.2019 r.
2. Paragraf 1 komentowanego przepisu ustala zasadę, że określone w ustawie warunki formy pisemnej uważa się za zachowane, jeżeli dokument elektroniczny został podpisany w sposób, o którym mowa w art. 46 § 2 p.p.s.a. (zob. uwagi do art. 46 § 2).
3. Stosownie do art. 12b § 2 w postępowaniu dokumenty elektroniczne wnosi się do sądu przez elektroniczną skrzynkę podawczą (definicję określenia „elektroniczna skrzynka podawcza” zawiera art. 3 pkt 17 u.i.d.p.). Natomiast sąd doręcza taki dokument stronie za pomocą środków komunikacji elektronicznej (definicję określenia „środki

komunikacji elektronicznej” zawiera art. 3 pkt 4 u.i.d.p.) na warunkach określonych w art. 74a p.p.s.a. (zob. uwagi do art. 74a).

4. W myśl art. 12b § 3 sąd administracyjny w celu doręczenia pism w postępowaniu przekształca postać otrzymanych od stron pism. Sposób przekształcenia pisma zależy od postaci pisma. Przekształcenie pisma otrzymanego w formie dokumentu elektronicznego następuje przez sporządzenie uwierzytelnionego wydruku, z zachowaniem wymogów przepisów wydanych na podstawie art. 16 ust. 3 u.i.d.p., jeżeli strona nie stosuje środków komunikacji elektronicznej do odbioru pism. Należy wskazać, że Prezes Rady Ministrów na podstawie upoważnienia określonego w art. 16 ust. 3 u.i.d.p. wydał rozporządzenie z 14.09.2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 180). Natomiast przekształcenie pism w formie papierowej następuje przez sporządzenie uwierzytelnionej kopii w formie dokumentu elektronicznego.
5. Paragraf 4 komentowanego przepisu ustala zasadę, że przepisy dotyczące zastosowania środków komunikacji elektronicznej stosuje się odpowiednio do organów, do których lub za pośrednictwem których składane są pisma w formie dokumentu elektronicznego. P. Pietrasz zwraca uwagę, że przepis ten dotyczy kwestii wnoszenia pism do organu administracji publicznej lub za pośrednictwem tego organu, do sądu administracyjnego, np. wniosek o przywrócenie terminu do wniesienia skargi do sądu administracyjnego (zob. P. Pietrasz, *Informatyzacja postępowania...*, s. 29).
6. W myśl art. 12b sąd, doręczając stronie pierwsze pismo w sprawie w formie innej niż elektroniczna, informuje stronę o warunkach wnoszenia pism oraz ich doręczania przez sąd za pomocą środków komunikacji elektronicznej. W uzasadnieniu projektu ustawy z 12.04.2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz niektórych innych ustaw zaznaczono, że powyższe unormowanie wprowadzono w celu rozpowszechnienia wiedzy na temat informatyzacji i zachęcenia stron do korzystania ze środków komunikacji elektronicznej (zob. VIII kadencja, druk sejm. nr 3260, s. 5).

ROZDZIAŁ 2

Właściwość wojewódzkich sądów administracyjnych

Art. 13. [Właściwość rzeczowa, miejscowa i delegacyjna wojewódzkich sądów administracyjnych]

§ 1. Wojewódzkie sądy administracyjne rozpoznają wszystkie sprawy sądowoadministracyjne z wyjątkiem spraw, dla których zastrzeżona jest właściwość Naczelnego Sądu Administracyjnego.

§ 2. Do rozpoznania sprawy właściwy jest wojewódzki sąd administracyjny, na którego obszarze właściwości ma siedzibę organ administracji publicznej, którego działalność została zaskarżona.

§ 2a. Wojewódzki sąd administracyjny, na którego obszarze właściwości ma siedzibę urząd obsługujący ministra właściwego do spraw zagranicznych, jest właściwy do rozpoznania skargi na działalność konsula.

§ 3. 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.

1. Stosownie do art. 13 § 1 wojewódzkie sądy administracyjne właściwe są we wszystkich sprawach sadowoadministracyjnych, dla których nie jest zastrzeżona właściwość Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Przepis art. 13 § 2 określa właściwość miejscową tych sądów, przyjmując, że do rozpoznania sprawy właściwy jest ten wojewódzki sąd administracyjny, na którego obszarze ma siedzibę organ administracji publicznej, którego działalność została zaskarżona. Należy zaznaczyć, że siedziby oraz obszar właściwości wojewódzkich sądów administracyjnych określają przepisy rozporządzenia 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.) oraz z 13.08.2004 r. w sprawie przekazania Wojewódzkim Sądom Administracyjnym w Gorzowie Wielkopolskim i Kielcach rozpoznawania spraw z obszaru województwa lubuskiego i świętokrzyskiego należących do właściwości Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w Poznaniu i Krakowie (Dz.U. Nr 187, poz. 1926).

2. Nowela z listopada 2018 r. uzupełniła treść komentowanego przepisu przez dodanie § 2a. Stosownie do wymienionego przepisu wojewódzki sąd administracyjny, na którego obszarze właściwości ma siedzibę urząd obsługujący ministra właściwego do spraw zagranicznych, jest właściwy do rozpoznania skargi na działalność konsula. Powyższa zmiana art. 13 p.p.s.a. związana jest z nową regulacją art. 5 pkt 4 p.p.s.a. (zob. uwagi do art. 5, teza 1).
3. Artykuł 13 § 3 dopuszcza odstępstwo od zasady wyrażonej w § 2 wyjaśnianego przepisu, gdyż przewiduje, że Prezydent RP może w drodze rozporządzenia przekazać sądowi wojewódzkiemu rozpoznawanie spraw określonego rodzaju należących do właściwości innego wojewódzkiego sądu administracyjnego, jeżeli wymagają tego względy celowości. Prezydent RP na podstawie wspomnianego upoważnienia ustawowego 25.04.2003 r. wydał rozporządzenie w sprawie przekazania rozpoznawania innym wojewódzkim sądom administracyjnym niektórych spraw z zakresu działania Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych (Dz.U. Nr 72, poz. 653). Stosownie do tego rozporządzenia rozpoznawanie spraw z zakresu działania Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, w których stroną skarżącą są osoby zamieszkałe poza obszarem właściwości Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, przekazuje się wojewódzkim sądom administracyjnym, na których obszarze właściwości osoby te zamieszkują. Następnie Prezydent RP 28.08.2008 r. wydał obecnie już nieob-

wiążące rozporządzenie w sprawie przekazania rozpoznawania innym wojewódzkim sądom administracyjnym niektórych spraw z zakresu działania ministra właściwego do spraw finansów publicznych, Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (Dz.U. Nr 163, poz. 1016). W myśl tego rozporządzenia rozpoznawanie spraw z zakresu działania:

- 1) ministra właściwego do spraw finansów publicznych dotyczących wydawania interpretacji indywidualnych przepisów prawa podatkowego (art. 14b o.p.),
- 2) Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych dotyczących umorzenia, odroczenia terminu płatności lub rozłożenia na raty należności z tytułu składek, o których mowa w art. 28 i 29 u.s.u.s.,
- 3) Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego dotyczących umorzenia, odroczenia terminu płatności lub rozłożenia na raty należności z tytułu składek, o których mowa w art. 41a ustawy z 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 2024 r. poz. 90 ze zm.)

– przekazuje się wojewódzkim sądom administracyjnym, na których obszarze właściwości strona skarżąca zamieszkuje lub ma siedzibę.

4. Prezydent RP 18.04.2011 r. wydał rozporządzenie w sprawie przekazania rozpoznawania innym wojewódzkim sądom administracyjnym niektórych spraw z zakresu działania Głównego Inspektora Transportu Drogowego (Dz.U. Nr 89, poz. 506 ze zm.). Według tego rozporządzenia rozpoznanie spraw z zakresu działania Głównego Inspektora Transportu Drogowego dotyczących nałożenia kar pieniężnych, o których mowa w art. 92 ustawy z 6.09.2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 2201 ze zm.), przekazuje się wojewódzkim sądom administracyjnym, na których obszarze właściwości strona skarżąca zamieszkuje lub ma siedzibę.

5. Prezydent RP 22.02.2017 r. wydał rozporządzenie w sprawie przekazania rozpoznawania innym wojewódzkim sądom administracyjnym niektórych spraw z zakresu działania dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej, Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (Dz.U. poz. 367 ze zm. – tytuł rozporządzenia uległ zmianie). W myśl tego rozporządzenia sprawy z zakresu działania:

- 1) dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej dotyczące wydawania w indywidualnych sprawach interpretacji przepisów prawa podatkowego (interpretacji indywidualnych), o których mowa w art. 14b o.p.;
- 2) Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych dotyczące umorzenia, odroczenia terminu płatności lub rozłożenia na raty należności z tytułu składek, o których mowa w art. 28 i 29 u.s.u.s.;
- 3) Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego dotyczące umorzenia, odroczenia terminu płatności lub rozłożenia na raty należności z tytułu składek, o których mowa w art. 41a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników

– przekazuje się wojewódzkim sądom administracyjnym, na których obszarze właściwości strona skarżąca zamieszkuje lub ma siedzibę.

Jednocześnie zgodnie z § 2 rozporządzenia traci moc rozporządzenie Prezydenta RP z 28.08.2008 r. wymienione w tezie 3.

6. Prezydent RP 14.10.2019 r. wydał rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie przekazania rozpoznawania innym wojewódzkim sądom administracyjnym niektórych spraw z zakresu działania dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej, Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (Dz.U. poz. 1999), które weszło w życie 1.11.2019 r. W myśl § 1 tego rozporządzenia w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 22.02.2017 r. w sprawie przekazywania innym wojewódzkim sądom administracyjnym niektórych spraw z zakresu działania dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej, Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (Dz.U. poz. 367 ze zm.) w § 1 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej dotyczących wydawania: w indywidualnych sprawach interpretacji przepisów prawa podatkowego (interpretacje indywidualne), o których mowa w art. 14 b ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2019 r. poz. 900, ze zm.), wiążących informacji stawkowych, o których mowa w art. 42a ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2018 r. poz. 2174, ze zm.)”.

7. Prezydent RP 4.11.2020 r. wydał rozporządzenie w sprawie przekazania rozpoznawania innym wojewódzkim sądom administracyjnym niektórych spraw z zakresu działania Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia (Dz.U. poz. 1999). W myśl § 1 tego rozporządzenia rozpoznawania sprawy z zakresu działania Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia dotyczących wydawania decyzji administracyjnych:

- „1) w sprawach zwrotu kosztów świadczenia opieki zdrowotnej, będącego świadczeniem gwarantowanym, udzielonego na terytorium innego niż Rzeczpospolita Polska państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub państwa – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, zwanego dalej «zwrotem kosztów», o których mowa w art. 42d ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1398, 1492, 1493, 1578 i 1875), zwanej dalej „ustawą o świadczeniach”;
- 2) o odmowie zwrotu kosztów, o których mowa w art. 42d ust. 2 ustawy o świadczeniach;
- 3) ustalających obowiązek zwrotu nienależnie otrzymanej kwoty z tytułu zwrotu kosztów, wysokość tej kwoty oraz termin płatności, o których mowa w art. 42d ust. 21 ustawy o świadczeniach;
- 4) w sprawach wydawania zgód na pokrycie kosztów transportu do miejsca dalszego leczenia w kraju, o których mowa w art. 42i ust. 9 ustawy o świadczeniach;
- 5) ustalających obowiązek poniesienia kosztów świadczenia opieki zdrowotnej udzielonych w przypadkach określonych w art. 50 ust. 16 ustawy o świadczeniach, które