

METODYKA PRACY SĘDZIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

Bogusław Dauter, Agnieszka Dauter-Kozłowska

WYDANIE **7**

METODYKA PRACY SĘDZIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

Bogusław Dauter, Agnieszka Dauter-Kozłowska

WYDANIE **7**

Stan prawny na 1 września 2023 r.

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Adam Choiński

Opracowanie redakcyjne
JustLuk

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne rozdziały opracowali:
Bogusław Dauter – rozdz. I–VI, XII–XV, XVII–XXII
Bogusław Dauter, Agnieszka Dauter-Kozłowska – rozdz. VII–XI, XVI

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., 2023

ISBN 978-83-8328-938-0
7. 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	15
Wstęp	21
Rozdział I	
Zagadnienia ogólne	23
1. Konstytucyjne zasady funkcjonowania sądownictwa administracyjnego...	23
1.1. Prawo do sądu	23
1.2. Prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy	25
1.3. Jawność postępowania sądowego	26
1.4. Prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki	27
1.5. Prawo do bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji RP	31
2. Sądowa kontrola administracji publicznej	33
2.1. Uwagi ogólne	33
2.2. Sprawa sądowoadministracyjna	34
2.3. Zakres podmiotowy kontroli sądów administracyjnych	36
2.4. Zakres przedmiotowy postępowania przed sądami administracyjnymi	37
3. Wybrane zasady postępowania przed sądami administracyjnymi	48
3.1. Uwagi ogólne	48
3.2. Zasada udzielania pomocy stronom	49
3.3. Zasada koncentracji materiału procesowego	50
3.4. Zasada ochrony praworządności	54
3.5. Zasada związania sądu administracyjnego prawomocnym wyrokiem skazującym co do popełnienia przestępstwa	57
4. Właściwość sądów administracyjnych	59
4.1. Właściwość wojewódzkich sądów administracyjnych	59
4.2. Właściwość Naczelnego Sądu Administracyjnego	61
5. Skład sądu i zasady jego wyznaczania	63
5.1. Skład sądu	63
5.2. Zasady wyznaczania składu orzekającego	66
6. Wyłączenie sędziego	68

6.1. Przesłanki bezwzględne wyłączenia sędziego	68
6.2. Przesłanki względne wyłączenia sędziego.....	73
6.3. Postępowanie w przedmiocie wyłączenia sędziego.....	75

Rozdział II

Podmioty legitymowane do występowania w postępowaniu przed sądami administracyjnymi.....	81
1. Zdolność sądowa i zdolność procesowa.....	81
1.1. Zdolność sądowa	81
1.2. Zdolność procesowa.....	83
2. Strony i uczestnicy postępowania	85
2.1. Strona postępowania.....	85
2.2. Uczestnik postępowania.....	87
3. Podmioty umocowane do występowania w imieniu strony	94
3.1. Przedstawiciele ustawowi.....	94
3.2. Organy i osoby uprawnione do działania w imieniu osoby prawnej oraz jednostki organizacyjnej mającej zdolność sądową	96
3.3. Pełnomocnicy.....	102
3.3.1. Uwagi ogólne	102
3.3.2. Podmioty legitymowane do występowania w charakterze pełnomocnika.....	103
3.3.3. Rodzaje pełnomocnictw	108
3.3.4. Forma pełnomocnictwa.....	111
3.3.5. Wygaśnięcie pełnomocnictwa	116
3.4. Kurator na czas podjęcia czynności niecierpiącej zwłoki	119

Rozdział III

Pisma w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym.....	121
1. Charakterystyka pism.....	121
1.1. Rodzaje pism	121
1.2. Warunki formalne.....	123
1.3. Braki formalne i tryb ich usuwania.....	131
2. Oświadczenia i wnioski	135
2.1. Oświadczenie	135
2.2. Wniosek	136
3. Skarga	139
3.1. Podmioty uprawnione do wniesienia skargi.....	139
3.2. Przesłanki dopuszczalności skargi	144
3.2.1. Wyczerpanie środków zaskarżenia i wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy	144
3.2.2. Termin do wniesienia skargi.....	146
3.2.3. Tryb wnoszenia skargi	149
3.2.4. Warunki formalne skargi.....	150

4. Sprzeciw	155
4.1. Sprzeciw od decyzji	155
4.2. Sprzeciw od rozstrzygnięcia procesowego referendarza sądowego	159
4.3. Sprzeciw od rozstrzygnięć referendarza sądowego w sprawach prawa pomocy	162

Rozdział IV

Czynności stron i sądu po wniesieniu skargi.....	167
1. Czynności organu.....	167
1.1. Przekazanie skargi sądowi.....	167
1.2. Uwzględnienie skargi przez organ.....	169
2. Czynności skarżącego.....	175
2.1. Wniosek o ukaranie grzywną oraz żądanie rozpoznania sprawy w trybie uproszczonym.....	175
2.2. Cofnięcie skargi.....	178
3. Czynności sądu.....	182
3.1. Ukazanie grzywną.....	182
3.2. Wystąpienie sygnalizacyjne.....	184
3.3. Przekazanie sprawy według właściwości.....	186
3.4. Odrzucenie skargi	187
3.4.1. Uwagi ogólne.....	187
3.4.2. Brak właściwości.....	188
3.4.3. Uchybienie terminowi.....	191
3.4.4. Nieuzupełnienie braków formalnych	192
3.4.5. Powaga rzeczy osądzonej.....	194
3.4.6. Brak zdolności sądowej lub procesowej.....	195
3.4.7. Brak interesu prawnego lub uprawnienia	196
3.4.8. Niedopuszczalność z innych przyczyn	198
3.5. Umorzenie postępowania.....	200
3.5.1. Uwagi ogólne.....	200
3.5.2. Cofnięcie skargi	202
3.5.3. Śmierć strony	203
3.5.4. Bezprzedmiotowość z innych przyczyn	203
4. Postępowania nadzwyczajne a wszczęcie postępowania sądowego.....	205

Rozdział V

Wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności.....	209
1. Uwagi ogólne.....	209
2. Wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności przez organ ...	211
3. Wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności przez sąd administracyjny	214
3.1. Ochrona tymczasowa przed sądem pierwszej instancji	214

3.2. Zawieszenie wykonalności aktu lub czynności	218
3.3. Ochrona tymczasowa przed Naczelnym Sądem Administracyjnym...	219

Rozdział VI

Doręczenia	221
1. Uwagi ogólne.....	221
2. Tryb doręczania pism sądowych przez operatora pocztowego.....	227
3. Doręczanie pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej.....	228
3. Doręczenia pism osobom fizycznym.....	232
3.1. Doręczenie właściwe	232
3.2. Doręczenie na adres skrytki pocztowej	234
3.3. Doręczenie zastępcze	235
4. Doręczenia pism osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym niemającym osobowości prawnej.....	237
5. Doręczenia awizowane	239
6. Domniemanie doręczenia	241
7. Doręczenia podmiotom uprawnionym do odbioru pism w imieniu lub za stronę postępowania.....	243
7.1. Doręczenie przedstawicielowi ustawowemu	243
7.2. Doręczenie upoważnionemu pracownikowi.....	243
7.3. Doręczenie osobie upoważnionej do odbioru pism	243
7.4. Doręczenie pełnomocnikowi.....	244
7.5. Doręczenie pełnomocnikowi do doręczeń	245
7.6. Doręczenie kuratorowi	246
8. Doręczenia w obrocie zagranicznym.....	250

Rozdział VII

Terminy procesowe.....	253
1. Rodzaje terminów.....	253
2. Bieg terminu.....	255
3. Uchybienie terminowi	258
4. Przywrócenie terminu	259
4.1. Wymogi formalne	259
4.2. Przestanki przywrócenia terminu	264
4.3. Dopuszczalność przywrócenia terminu	266
4.4. Wstrzymanie postępowania	267

Rozdział VIII

Zawieszenie postępowania.....	269
1. Uwagi ogólne.....	269
2. Obligatoryjne zawieszenie postępowania z urzędu.....	272
3. Fakultatywne zawieszenie postępowania z urzędu.....	277

4. Podjęcie postępowania z urzędu	281
5. Zawieszenie i podjęcie postępowania na zgodny wniosek stron.....	283
6. Umorzenie zawieszonego postępowania.....	284

Rozdział IX

Postępowanie mediacyjne i uproszczone.....	287
1. Postępowanie mediacyjne	287
2. Postępowanie uproszczone	296

Rozdział X

Posiedzenia sądowe	307
1. Rodzaje posiedzeń i ich charakterystyka	307
2. Rozprawa.....	309
2.1. Przygotowanie do rozprawy	309
2.2. Jawność rozprawy	314
2.3. Początek rozprawy.....	317
2.4. Przebieg rozprawy	319
2.5. Odroczenie rozprawy.....	323
2.6. Protokół rozprawy.....	328
2.6.1. Załącznik.....	332
2.6.2. Zastrzeżenia.....	334
2.7. Zamknięcie rozprawy.....	335
3. Dowody uzupełniające z dokumentów	337
4. Łączenie spraw	341
5. Środki dyscyplinujące	345
5.1. Policja sesyjna	345
5.2. Grzywna za uchylanie się organu od zastosowania się do postanowienia sądu	347
5.3. Sygnalizacja	349

Rozdział XI

Orzeczenia sądowe	353
1. Wyrok.....	353
1.1. Wydanie i ogłoszenie wyroku	353
1.1.1. Wydanie wyroku.....	353
1.1.2. Ogłoszenie wyroku.....	359
1.2. Zasady orzekania.....	363
1.2.1. Niezwiązanie granicami skargi	363
1.2.2. Zakaz <i>reformationis in peius</i>	366
1.2.3. Orzekanie w granicach sprawy.....	367
1.3. Zakres uprawnień orzeczniczych sądu pierwszej instancji.....	369
1.3.1. Uwzględnienie skargi na decyzję lub postanowienie	369

1.3.2. Wydanie orzeczenia reformatoryjnego	375
1.3.3. Uwzględnienie skargi na akt lub czynność.....	378
1.3.4. Uwzględnienie skargi na uchwałę lub akt nadzoru.....	379
1.3.5. Uwzględnienie skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania	383
1.3.6. Oddalenie skargi.....	388
1.4. Rektyfikacja orzeczeń sądowych.....	390
1.4.1. Sprostowanie.....	390
1.4.2. Uzupełnienie.....	393
1.4.3. Wykładnia.....	396
2. Postanowienia	399
2.1. Uwagi ogólne.....	399
2.2. Postanowienia kończące postępowanie	400
2.3. Postanowienia niekończące postępowania.....	403

Rozdział XII

Pisemne uzasadnienie orzeczenia	407
1. Uwagi ogólne.....	407
2. Normatywny charakter uzasadnienia.....	409
2.1. Wymogi formalne	409
2.2. Treść uzasadnienia	416
2.2.1. Stan sprawy.....	416
2.2.2. Zarzuty skargi oraz stanowisko pozostałych stron postępowania.....	421
2.2.3. Podstawa prawna i jej wyjaśnienie.....	424
2.2.4. Wskazania co do dalszego postępowania	430
2.2.5. Uzasadnienie zdania odrębnego.....	434
3. Metodyka sporządzania uzasadnienia	437
3.1. Język uzasadnienia	437
3.2. Zakres argumentacji	440
3.3. Odwołanie do zasad ogólnych	444
3.4. Społeczny aspekt uzasadnienia	447
3.5. Najczęściej spotykane uchybienia.....	451
3.5.1. Błędy językowe	451
3.5.2. Uchybienia formalne	452
4. Sądowa wykładnia prawa	455
4.1. Uwagi ogólne.....	455
4.2. Wykładnia językowa	457
4.2.1. Uwagi ogólne.....	457
4.2.2. Dyrektywa języka polskiego ogólnego	458
4.2.3. Dyrektywa języka prawnego.....	459
4.2.4. Dyrektywa języka specjalnego.....	461

4.3. Wykładnia systemowa	462
4.4. Wykładnia celowościowa	465
4.5. Zakres wykładni	468

Rozdział XIII

Środki odwoławcze	471
1. Uwagi ogólne	471
2. Skarga kasacyjna	472
2.1. Warunki dopuszczalności skargi kasacyjnej	472
2.1.1. Przedmiot zaskarżenia	472
2.1.2. Podmioty uprawnione do wniesienia i sporządzenia skargi kasacyjnej	474
2.1.3. Wymagania formalne	477
2.1.4. Termin i tryb wnoszenia skargi kasacyjnej	482
2.1.5. Odpowiedź na skargę kasacyjną	488
2.1.6. Autokontrola orzeczenia po wniesieniu skargi kasacyjnej	490
2.2. Odrzucenie skargi kasacyjnej	495
2.3. Podstawy skargi kasacyjnej	498
2.3.1. Naruszenie prawa materialnego	498
2.3.2. Naruszenie przepisów postępowania	501
2.4. Związanie granicami skargi kasacyjnej	505
2.5. Nieważność postępowania	508
2.6. Skład sądu	511
2.7. Zakres uprawnień orzeczniczych Naczelnego Sądu Administracyjnego	514
2.7.1. Oddalenie skargi kasacyjnej	514
2.7.2. Uchylenie orzeczenia sądu pierwszej instancji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania	515
2.7.3. Orzeczenie reformatoryjne	520
2.7.4. Odrzucenie skargi lub umorzenie postępowania w sprawie	523
3. Zażalenie	524
3.1. Dopuszczalność zażalenia	524
3.2. Wymogi formalne zażalenia	526
3.3. Autokontrola dokonywana przez sąd pierwszej instancji	528
3.4. Odpowiednie stosowanie przepisów o skardze kasacyjnej	530

Rozdział XIV

Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego	533
1. Uchwała mająca na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych	533

2. Uchwała rozstrzygająca zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości w konkretnej sprawie	537
3. Postanowienie odmawiające podjęcia uchwały	543

Rozdział XV

Pytania prawne	547
1. Pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej ...	547
2. Pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego	551

Rozdział XVI

Prawomocność i wykonanie orzeczeń sądowych	557
1. Prawomocność formalna	557
2. Prawomocność materialna	562
3. Powaga rzeczy osądzonej	565
4. Związywanie oceną prawną i wskazaniem co do dalszego postępowania	566
5. Wykonanie orzeczeń sądu	571
6. Skutki niewykonania orzeczenia sądu	572
7. Unieważnienie prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego	575

Rozdział XVII

Wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego	577
1. Dopuszczalność wznowienia	577
2. Przesłanki wznowienia	581
3. Postępowanie w sprawach wznowienia	584

Rozdział XVIII

Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia...	591
1. Podstawa prawna, przedmiot i podmioty legitymowane do wniesienia skargi	591
2. Przesłanki dopuszczalności skargi	596
3. Wymagania formalne skargi	601
4. Postępowanie w sprawie skargi	606

Rozdział XIX

Postępowanie w razie zaginięcia lub zniszczenia akt	615
1. Wszczęcie postępowania	615
2. Czynności przewodniczącego	617
3. Czynności sądu	618

Rozdział XX

Koszty sądowe	623
1. Przepisy ogólne	623

1.1. Uwagi ogólne.....	623
1.2. Wartość przedmiotu zaskarżenia	625
1.3. Obowiązek uiszczenia opłaty sądowej	627
1.4. Zasady uiszczenia opłaty sądowej.....	628
1.5. Ustalenie opłaty sądowej w należnej wysokości	630
1.6. Udzielanie ulg w spłacie należności z tytułu nieuiszczonych kosztów sądowych oraz orzeczonych grzywien	634
2. Wpis.....	637
3. Opłata kancelaryjna	640
4. Wydatki.....	642

Rozdział XXI

Zwrot kosztów postępowania	647
1. Uwagi ogólne.....	647
2. Zasada związania wnioskiem strony o zwrot kosztów postępowania.....	649
3. Zwrot kosztów w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji.....	650
3.1. Zwrot kosztów postępowania od organu	650
3.2. Zwrot kosztów postępowania a wielość podmiotów uprawnionych	652
3.3. Zwrot kosztów postępowania w razie częściowego uwzględnienia skargi	653
3.4. Zwrot kosztów postępowania zawinionych zachowaniem strony	655
4. Zwrot niezbędnych kosztów postępowania	656
4.1. Zwrot niezbędnych kosztów postępowania prowadzonego przez stronę osobiście.....	656
4.2. Zwrot niezbędnych kosztów postępowania strony reprezentowanej przez profesjonalnego pełnomocnika	657
5. Zwrot kosztów postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym	660
5.1. Zwrot kosztów postępowania w razie uwzględnienia skargi kasacyjnej.....	660
5.2. Zwrot kosztów postępowania w razie oddalenia skargi kasacyjnej.....	662
5.3. Odstąpienie od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego	664
6. Koszty pomocy prawnej udzielonej z urzędu.....	665

Rozdział XXII

Prawo pomocy	671
1. Uwagi ogólne.....	671
2. Wniosek o przyznanie prawa pomocy	672
2.1. Wymagania formalne wniosku	672
2.2. Postępowanie w sprawie wniosku.....	675
2.3. Rozstrzygnięcie w przedmiocie wniosku.....	677
2.4. Środki zaskarżenia	681

3. Zakres przyznawanego prawa pomocy	683
3.1. Zwolnienie od kosztów sądowych.....	683
3.2. Prawo pomocy w postaci ustanowienia pełnomocnika	684
4. Prawo pomocy dla osoby fizycznej	686
4.1. Przesłanki prawa pomocy w zakresie całkowitym.....	686
4.2. Przesłanki prawa pomocy w zakresie częściowym	688
5. Prawo pomocy dla osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej	690
5.1. Przesłanki prawa pomocy w zakresie całkowitym.....	690
5.2. Przesłanka prawa pomocy w zakresie częściowym	691
6. Niedopuszczalność prawa pomocy.....	692
6.1. Oczywista bezzasadność skargi	692
6.2. Cofnięcie prawa pomocy.....	694
7. Czynności referendarza sądowego.....	695
7.1. Czynności o charakterze techniczno-procesowym	695
7.2. Czynności o charakterze orzecznictwym	696
Bibliografia.....	699

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

EKPC	– Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r. (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 2022 r. poz. 1138 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 1550 ze zm.)
k.p.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm.)
k.r.o.	– ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1359 ze zm.)
k.s.h.	– ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1467 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 z 12.02.2010 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), akt utracił moc
nowela z 9.04.2015 r.	– ustawa z 9.04.2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. poz. 658)
nowela z 7.04.2017 r.	– ustawa z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935)
o.p.	– ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2651 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 2022 r. poz. 2324 ze zm.)
pr. bud.	– ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2023 r. poz. 682 ze zm.)
pr. poczt.	– ustawa z 23.11.2012 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. z 2023 r. poz. 1640)
pr. pras.	– ustawa z 26.01.1984 r. – Prawo prasowe (Dz.U. z 2018 r. poz. 1914)
pr. prok.	– ustawa z 28.01.2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2023 r. poz. 1360 ze zm.)
p.u.s.a.	– ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2492)
p.u.s.p.	– ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 217 ze zm.)
r.d.p.s.	– rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 6.05.2020 r. w sprawie szczegółowego trybu i sposobu doręczania pism sądowych w postępowaniu cywilnym (Dz.U. poz. 819 ze zm.)
reg. NSA	– rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 4.07.2020 r. – Regulamin Naczelnego Sądu Administracyjnego (Dz.U. poz. 1202 ze zm.)
reg. wsa	– rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 5.08.2015 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz.U. poz. 1177 ze zm.)
r.o.c.a.	– rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 22.10.2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz.U. z 2023 r. poz. 1964)
r.o.c.r.p.	– rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 22.10.2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1935)
rozp. w sprawie ulg	– rozporządzenie Rady Ministrów z 16.12.2003 r. w sprawie szczególnych 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)
r.w.z.p.w.	– rozporządzenie Rady Ministrów z 16.12.2003 r. w sprawie wysokości oraz szczególnych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2021 r. poz. 535)
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47, ze zm.)
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13, ze zm.)
u.d.i.p.	– ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902)
u.d.p.	– ustawa z 5.07.1996 r. o doradztwie podatkowym (Dz.U. z 2021 r. poz. 2117)
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.p.	–	ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2023 r. poz. 57 ze zm.)
u.j.p.	–	ustawa z 7.10.1999 r. o języku polskim (Dz.U. z 2021 r. poz. 672)
u.o.i.n.	–	ustawa z 5.08.2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 756 ze zm.)
u.o.s.	–	ustawa z 16.11.2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 2142 ze zm.)
u.o.t.p.	–	ustawa z 30.11.2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 2393)
u.p.d.o.f.	–	ustawa z 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2647 ze zm.)
u.p.d.o.p.	–	ustawa z 15.02.1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2587 ze zm.)
u.p.t.u.	–	ustawa z 11.03.2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2023 r. poz. 1570 ze zm.)
u.r.i.o.	–	ustawa z 7.10.1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1325)
u.r.l.	–	ustawa z 15.09.2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 1317 ze zm.)
u.r.p.	–	ustawa z 6.07.1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1166)
u.rz.p.	–	ustawa z 11.04.2001 r. o rzecznikach patentowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 303)
u.s.g.	–	ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)
u.s.n.p.s.	–	ustawa z 17.06.2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz.U. z 2023 r. poz. 1725)
u.s.p.	–	ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.)
ustawa COVID-19	–	ustawa z 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1327 ze zm.)
ustawa o KRS	–	ustawa z 20.08.1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 685 ze zm.)
ustawa o NSA	–	ustawa z 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74 poz. 368 ze zm.) – uchylona
ustawa o PGRP	–	ustawa z 15.12.2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2023 r. poz. 1109 ze zm.)
ustawa o RPO	–	ustawa z 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2023 r. poz. 1058)
ustawa o SN	–	ustawa z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2023 r. poz. 1093 ze zm.)
u.s.u.s.	–	ustawa z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1230 ze zm.)

u.s.w.	–	ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm.)
u.ś.p.z.p.	–	ustawa z 5.07.2002 r. o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2020 r. poz. 823)
u.w.a.r.	–	ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2023 r. poz. 190)
zarz. biur.	–	zarządzenie nr 14 Prezesa NSA 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)
z.t.p.	–	rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283)

Publikatory, zbiory orzecznictwa

Biul. SN	–	Biuletyn Sądu Najwyższego
CBOSA	–	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
ECR	–	European Court Reports
EPS	–	Europejski Przegląd Sądowy
M. Pod.	–	Monitor Podatkowy
M. Praw.	–	Monitor Prawniczy
NP	–	Nowe Prawo
ONSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSA	–	Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
OSAiSN	–	Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych i Sądu Najwyższego
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. Izba Cywilna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNKW	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
OSP	–	Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPiKA	–	Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OSS	–	Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
OTK	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
PiP	–	Państwo i Prawo
POP	–	Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
PP	–	Przegląd Podatkowy
PPP	–	Przegląd Prawa Publicznego
PS	–	Przegląd Sądowy
Zb. Orz.	–	Zbiór Orzeczeń TS (od 1989 r.)
ZNSA	–	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Inne

ETPC	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
SA	– sąd apelacyjny
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TS	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (do 1.12.2009 r. jako Trybunał Sprawiedliwości)
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

WSTĘP

Od 1.01.2004 r. sądownictwo administracyjne funkcjonuje w zreformowanej, odrębnej od sądownictwa powszechnego, formie ustrojowej. Jego istotą, zgodnie z Konstytucją RP, jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej.

Ustawami regulującymi zakres kontroli są w szczególności ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Na mocy pierwszej z nich wprowadzono dwuinstancyjność sądownictwa administracyjnego oraz uregulowano ustroj sądów administracyjnych, druga natomiast określa zasady postępowania przed tymi sądami. Na postępowanie składa się wiele czynności stron i sądu, które prowadzą do rozstrzygnięcia konkretnej sprawy sądowoadministracyjnej.

Postępowanie przed sądami administracyjnymi charakteryzuje się – w porównaniu z innymi procedurami sądowymi – pewną odmiennością, przejawiającą się nie tylko w jego przedmiotowo-podmiotowym charakterze, lecz także m.in. w tym, że wojewódzki sąd administracyjny, jako sąd pierwszej instancji, przy rozpoznawaniu skargi nie jest związany jej zarzutami i wnioskami oraz powołaną podstawą prawną, natomiast Naczelny Sąd Administracyjny, jako sąd drugiej instancji, rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, a z urzędu bierze pod rozwagę jedynie nieważność postępowania. Już chociażby ten jeden z wielu przykładów odrębności postępowania przed sądami administracyjnymi wskazuje na potrzebę odpowiedniego przygotowania ze strony podmiotów w nim uczestniczących.

Szczególne role w postępowaniu sądowoadministracyjnym przypada sędziemu, który przy rozstrzyganiu indywidualnej sprawy, poza wiedzą z zakresu prawa materialnego, musi wykazywać się dogłębną znajomością zasad procesowych i umiejętnością ich stosowania z największym pożytkiem dla stron postępowania. Zwróciła na to uwagę również Krajowa Rada Sądownictwa, która w uchwale nr 16/2003 z 19.02.2003 r. w sprawie uchwalenia Zbioru Zasad Etyki Zawodowej Sędziów stwierdziła m.in., że sędzia

powinien dbać o porządek i właściwy przebieg oraz odpowiedni poziom stosowania procedur, w których uczestniczy (§ 12). Wyjaśniając stronom kwestie proceduralne, powinien to czynić w sposób dla nich zrozumiały. To samo dotyczy ogłaszanych motywów rozstrzygnięcia, w których sędzia powinien unikać sformułowań wykraczających poza rzeczową potrzebę uzasadnienia stanowiska sądu, mogących naruszać godność lub честь podmiotów występujących w sprawie albo osób trzecich (§ 11). Obowiązkiem sędziego jest również podejmowanie wszelkich czynności zmierzających do szybkiego załatwienia sprawy i dążenie do jej rozstrzygnięcia w pierwszym terminie. W celu prawidłowej realizacji tej, wynikającej z ustawy, zasady ogólnej, niezbędna jest praktyczna umiejętność posługiwania się określonymi instytucjami prawa procesowego. Temu właśnie służy niniejsze opracowanie.

Intencją autorów było pragmatyczne ujęcie poszczególnych instytucji procesowych w pewnym porządku, nie zawsze jednak zgodnym z kolejnością ich zamieszczenia w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Aby zapewnić przejrzystość książki, została ona podzielona na rozdziały, punkty i podpunkty. Ze względu na charakter opracowania niektóre instytucje omówiono szerzej, np. posiedzenia sądowe, orzeczenia czy uzasadnienie orzeczenia, inne – jak właściwość sądu czy pisma stron – tylko w takim zakresie, jaki był niezbędny w celu odniesienia się do całości poruszanej problematyki.

Istotę opracowania stanowi próba udzielenia odpowiedzi na pytania, które nasuwają się w praktyce orzeczniczej. W wielu wypadkach odpowiedź wynika z ugruntowanego już orzecznictwa sądów administracyjnych lub z piśmiennictwa prawniczego, przywoływanych w niniejszej publikacji. Jednak niektóre kwestie wymagały indywidualnego podejścia i uzasadnienia z pełną świadomością faktu, że zweryfikuje je praktyka orzecznicza. Autorzy starali się również odnieść do pytań i wypowiedzi, które były przedmiotem wielu sędziowskich narad i szkoleń.

Niniejsza monografia jest kierowana zarówno do sędziów sądów administracyjnych, asesorów, referendarzy sądowych, asystentów sędziego, jak i kandydatów na sędziów oraz profesjonalnych pełnomocników procesowych.

Siódme wydanie *Metodyki* uwzględnia aktualny stan prawny, w tym dotyczący informatyzacji postępowania sądowoadministracyjnego, roli w tym postępowaniu Prokuratury Generalnej RP oraz Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, szerszego orzekania na posiedzeniu niejawnym, a także zostało uzupełnione o najnowsze piśmiennictwo prawnicze i orzecznictwo sądowe zwłaszcza na tle noweli z 7.04.2017 r.

Opracowanie uwzględnia także wszystkie rozstrzygnięcia wydane przez poszerzone składy Naczelnego Sądu Administracyjnego, dotyczące postępowania sądowoadministracyjnego, a także istotne dla praktyki orzeczenia zwykłych składów sądów administracyjnych.

Rozdział I

ZAGADNIENIA OGÓLNE

1. Konstytucyjne zasady funkcjonowania sądownictwa administracyjnego

1.1. Prawo do sądu

Każdy, zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, ma prawo do rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. To konstytucyjne prawo do sądu przysługuje każdemu podmiotowi występującemu w obrocie prawnym z wyjątkiem podmiotów prawa publicznego, które, jako organy władzy publicznej, realizują swoje uprawnienia w sposób władczy.

Prawo do sądu, będące gwarancją podstawowych praw i wolności człowieka, ma swoje umocowanie w prawie międzynarodowym. W szczególności chodzi tu o art. 6 EKPC oraz art. 14 MPPOiP. Konwencje te zostały ratyfikowane przez Polskę i weszły tym samym do porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.

Zasadę prawa do sądu, zapisaną w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, wzmacnia art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, który stanowi, że ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej do dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

Nie może budzić wątpliwości, że prawo do sądu w ujęciu przedmiotowym dotyczy również sprawy administracyjnej. Jednoznacznie w tym zakresie wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny, jakkolwiek tezę tę wyprowadził nie z art. 45 ust. 1, lecz z art. 2 Konstytucji RP. Po raz pierwszy teza ta znalazła się w wyroku z 7.01.1992 r., K 8/91 (OTK 1992/1, poz. 5, s. 76). Natomiast w wyroku z 10.05.2000 r., K 21/99 (OTK 2000/4, poz. 109), Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że gdy chodzi o wymiar formalny prawa do sądu, trzeba uznać, iż art. 45 ust. 1 Konstytucji RP ma treść niezależną od tego, w jaki sposób jest definiowane pojęcie sprawy na tle szczegółowych ujęć proceduralnych.

Od 1.01.2004 r. prawo do sądu administracyjnego realizowane jest, zgodnie z art. 184 Konstytucji RP, w ramach sądownictwa administracyjnego.

Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy Rec(2004)20 z 15.12.2004 r. w sprawie sądowej kontroli aktów administracyjnych traktuje prawo do sądu jako wymóg zapewnienia osobom fizycznym i prawnym możliwości zaskarżenia aktów administracyjnych, które bezpośrednio naruszają ich prawa lub interesy. Przy czym związek między aktem administracyjnym a prawem lub interesem strony powinien być ścisły. Związek zbyt luźny i odległy uzasadnia odmowę prawa do sądu (por. J. Chlebny, *Sądowa kontrola administracji w świetle rekomendacji Rady Europy*, PiP 2005/12, s. 24).

Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji RP odwołuje się także do innych zasad konstytucyjnych, które jakkolwiek nie wprost, to jednak mają wpływ na realizację prawa do sądu. Artykuł 173 Konstytucji RP gwarantuje niezależność sądownictwa administracyjnego od innych władz, przede wszystkim od władzy wykonawczej, której działalność orzecznicza podlega kontroli sądów administracyjnych, sprawujących wspólnie z innymi sądami wymiar sprawiedliwości Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 184 Konstytucji RP Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne 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 i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej.

Zasadą o charakterze ustrojowym, związaną z niezależnością sądownictwa, jest – wynikająca z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP – zasada niezawisłości sędziowskiej. Sędzia w sprawowaniu swojego urzędu jest niezawisły i podlega tylko Konstytucji oraz ustawom, co oznacza, że w swym orzekaniu kieruje się wewnętrznym przekonaniem opartym na wiedzy i doświadczeniu życiowym. Konstytucyjna zasada niezawisłości sędziowskiej znajduje rozwinięcie w art. 178 ust. 2 i 3, art. 180 i 181 Konstytucji RP. Jedną z istotniejszych gwarancji niezawisłości jest zasada nieusuwalności sędziego z urzędu. Złożenie przez sędziego urzędu, zawieszenie w urzędowaniu, przeniesienie do innej siedziby lub na inne stanowisko wbrew jego woli może nastąpić jedynie na mocy orzeczenia sądu i tylko w przypadkach określonych w ustawie. Należy jednak podkreślić, że niezawisłość sędziowska nie służy uprzywilejowaniu sędziów, lecz ochronie zaufania obywateli do wymiaru sprawiedliwości.

Przeciwieństwem prawa do sądu jest nadużycie prawa do sądu, co niestety zdarza się coraz częściej. Przykładem nadużywania prawa do sądu może być pieniactwo, świadome oparcie skargi czy innego środka zaskarżenia na nieprawdziwych faktach czy powodowanie obstrukcji trwającego postępowania w celu jego przedłużenia (zob. M. Szast, M. Szwed, *Nadużycie prawa do sądu w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, ZNSA 2016/6, s. 62; postanowienie NSA z 16.10.2015 r., I OSK 1992/14, LEX nr 1975884).

1.2. Prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy

Zgodnie z powszechnym rozumieniem „sprawiedliwy” to „postępujący wobec innych zgodnie z nakazami etycznymi, uznający bezstronnie prawa przysługujące innym ludziom, osądzający bezstronnie”. Sprawiedliwy to również „oparty na obiektywnym sądzie, na bezstronnym osądzaniu czegoś” (por. *Uniwersalny słownik języka polskiego*, red. S. Dubisz, t. 4, Warszawa 2006, s. 1349).

Wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP prawo obywatela do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy jest utożsamiane w piśmiennictwie z prawem do rzetelnego procesu (por. A. Mudrecki, *Prawo strony do rzetelnego procesu przed sądami administracyjnymi*, ZNSA 2007/3, s. 45). Zdaniem tego autora prawo do rzetelnego procesu sądowego w sensie węższym obejmuje prawo do sprawiedliwego i publicznego rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym w toczącej się sprawie w rozsądnym terminie przez niezawisły, bezstronny i ustanowiony ustawą sąd. W szerszym ujęciu rzetelny proces to przestrzeganie praw ujętych w przepisach prawa międzynarodowego i prawa wewnętrznego.

Prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy J. Boć wiąże przede wszystkim z możliwością wszczęcia postępowania przez osobę zainteresowaną (por. J. Boć [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 90). Na ten aspekt zagadnienia zwrócili uwagę także R. Mikosz i M. Zirk-Sadowski, dla których prawo do sądu – jak każde prawo podmiotowe – zamyka się w oznaczonych granicach. Jedną z przesłanek – wyznaczającą granicę prawa do rozpatrzenia sprawy przez sądy administracyjne, zgodnie ze standardami określonymi w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP – jest uprawnienie do wszczęcia postępowania. W dalszej kolejności autorzy zwracają uwagę na takie przesłanki, jak: skuteczność wniesienia skargi, wpis, prawo do rozpatrzenia sporu przez sąd, czas prowadzenia postępowania, obowiązek wykonania wyroku, związanie NSA granicami skargi kasacyjnej (por. R. Mikosz, M. Zirk-Sadowski, *Granice prawa do sądu administracyjnego w Rzeczypospolitej Polskiej*, ZNSA 2007/3, s. 38 i n.).

Adresatami omawianej zasady są organy procesowe. One bowiem decydują o tym, czy rozpatrzenie sprawy będzie sprawiedliwe w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Aby tak się stało, już sam ten przepis wskazuje na mechanizmy, których zastosowanie daje gwarancję pełnego prawa do sądu. Należy do nich m.in. ustawowo określona właściwość sądu, pozwalająca na skuteczne wszczęcie postępowania sądowego.

W ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, podobnie jak w innych ustawach procesowych, zawarto unormowanie (art. 58 § 4), które zapobiega negatywnym sporom o właściwość między sądami administracyjnymi a sądami powszechnymi. Istotą tej regulacji jest zagwarantowanie stronie prawa do rozpoznania

sprawy przez sąd. Wątpliwości budzi tylko to, że w sytuacjach sporu o właściwość o tym, czy sprawa podlega rozpoznaniu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ostatecznie decyduje sąd powszechny, który wcześniej uznał się za niewłaściwy w sprawie. Treść art. 177 w zw. z art. 184 Konstytucji RP wskazuje, że powinno być odwrotnie. Ostatecznie o tym, czy sprawa podlega właściwości sądu administracyjnego, powinien decydować ten sąd, a nie sąd powszechny, który sprawuje wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych do właściwości innych sądów, w omawianym przypadku zastrzeżonych dla sądów administracyjnych.

Gwarancją sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy jest rozpoznanie jej przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Konstytucyjne uwarunkowania niezależności i niezawisłości sądu zostały omówione w pkt 1.1. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na element bezstronności sądu. Bezstronność oznacza obiektywizm, sprawiedliwość i brak uprzedzeń sądu do którejkolwiek ze stron postępowania. Bezstronność sądu gwarantowana jest ustawowymi przesłankami wyłączenia sędziego od rozpoznania sprawy. W odczuciu powszechnym tylko sąd bezstronny może być sądem sprawiedliwym.

1.3. Jawność postępowania sądowego

Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji RP ustanawia zasadę jawności postępowania sądowego. Wyłączenie jawności, zgodnie z art. 45 ust. 2 Konstytucji RP, może nastąpić tylko ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Katalog wyłączeń jest katalogiem zamkniętym i powszechnie akceptowanym, jakkolwiek zakres znaczeniowy niektórych pojęć, np. „inny ważny interes prywatny”, jest bardzo duży.

Konkretyzację konstytucyjnej zasady jawności postępowania w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – poza zasadą zapisaną w art. 10 – zawiera art. 90 § 1. Zgodnie z jego brzmieniem, jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, posiedzenia sądowe są jawne, a sąd orzekający rozpoznaje sprawy na rozprawie. Poza przypadkami wskazanymi w przepisach szczególnych, sąd może odstąpić od tej zasady także wtedy, gdy spełnione są przesłanki określone w art. 96 p.p.s.a. Przepis ten jest niemal powieleniem art. 45 ust. 2 Konstytucji RP. Przewiduje możliwość wyłączenia jawności postępowania z urzędu albo na wniosek strony. Wyłączenie jawności postępowania z urzędu może nastąpić, jeżeli publiczne rozpoznanie sprawy zagraża moralności, bezpieczeństwu państwa lub porządkowi publicznemu, a także gdy mogą być ujawnione okoliczności stanowiące informacje niejawne, natomiast wyłączenie jawności na wniosek strony jest możliwe, jeżeli wymaga tego ochrona życia prywatnego strony lub inny ważny interes prywatny. Wniosek strony nie powoduje automatycznie wyłączenia jawności. Jedynie zawarta w nim argumentacja co do negatywnych konsekwencji dla życia prywatnego

strony lub innego ważnego jej interesu prywatnego może skutkować orzeczeniem sądu o wyłączeniu jawności.

Zgodnie z art. 97 § 1 p.p.s.a. wyłączenie jawności nie dotyczy stron, ich przedstawicieli ustawowych i pełnomocników, prokuratora oraz osób zaufania, po dwie z każdej strony.

Bez względu na okoliczności sprawy wyrok sądu jest ogłaszany publicznie (art. 45 ust. 2 zdanie ostatnie Konstytucji RP). Podobnie stanowi art. 139 § 2 p.p.s.a. Co do zasady jawność dotyczy także ustnego uzasadnienia orzeczenia. Przewodniczący lub sędzia sprawozdawca może zaniechać podania ustnych motywów rozstrzygnięcia, jeżeli sprawa była rozpoznawana z wyłączeniem jawności. Decyzję w tym zakresie podejmuje jednak sąd, a nie przewodniczący lub sędzia sprawozdawca. Sędzia, który ustnie uzasadnia orzeczenie zapadłe przy drzwiach zamkniętych, powinien pominąć okoliczności decydujące o wyłączeniu jawności.

Z zasadą jawności postępowania łączy się ściśle prawo wglądu do akt sądowych i prawo otrzymywania z nich odpisów. Zadania w zakresie udostępniania stronom do wglądu akt sądowych wykonują wydziały informacji sądowej (por. § 5 ust. 1 pkt 1 reg. wsa i § 9 ust. 1 pkt 1 reg. NSA). Prawo wglądu do akt należy rozważać w ramach konstytucyjnego prawa do sądu, ograniczenia w tym względzie powinny zaś odpowiadać wymogom określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (por. J. Chlebny, *Udostępnianie stronom akt sprawy administracyjnej a prawo do sądu*, ZNSA 2008/3, s. 69). Prawo wglądu do akt nabrało ustawowego charakteru po dodaniu art. 12a p.p.s.a., który w § 4 stwierdza, że akta sprawy udostępnia się stronom postępowania, a strony mają prawo przeglądać akta sprawy i otrzymywać odpisy, kopie lub wyciągi z tych akt. Dodany przepis określa również sposób tworzenia i przechowywania akt, w tym akt w postaci elektronicznej, które sąd udostępnia stronom w swoim systemie teleinformatycznym, a ponadto art. 12a § 8 i 9 p.p.s.a. ustanawia podstawę prawną do wydania aktu wykonawczego w zakresie sposobu archiwizacji akt sądowych, określenia terminu ich przechowywania, a także warunków niszczenia akt i trybu przekazywania ich do archiwów państwowych oraz elektronicznego zarządzania dokumentacją.

1.4. Prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki

Z przywoływanego już wielokrotnie art. 45 ust. 1 Konstytucji RP wynika kolejna zasada, tj. zasada rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Inaczej została ona zapisana w art. 6 EKPC, który stanowi o prawie każdego do rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie. Na użytek niniejszego opracowania art. 6 EKPC ma większe znaczenie, stanowi bowiem bezpośrednią podstawę prawną skargi do ETPC na naruszenie praw obywatelskich, w tym prawa do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie, zagwarantowanych Konwencją.

Orzecznictwo ETPC wskazuje na określone gwarancje rzetelnego procesu sądowego. Zakreśla również nieprzekraczalne granice, które musi respektować wymiar sprawiedliwości państw członkowskich Unii Europejskiej. W ocenie Trybunału państwo odpowiada nie tylko za opóźnienia będące wynikiem działania sądów, lecz także innych władz publicznych, jeżeli są stroną postępowania. Zdaniem ETPC, jeżeli sprawa gotowa do wyznaczenia rozprawy oczekuje na jej wyznaczenie ponad 12 miesięcy, można mówić o zwłoce. W wielu sprawach (por. wyrok z 20.02.1991 r., 11889/85, Vernillo przeciwko Francji, HUDOC; wyrok z 23.10.1990 r., 11296/84, Moreira de Azevedo przeciwko Portugalii, HUDOC) Trybunał, podkreślając znaczenie sprawnego wymiaru sprawiedliwości, stwierdzał, że przewlekłość postępowania może zagrozić skuteczności i wiarygodności sądów.

Nie można jednak przy ocenie sprawności postępowania sądowego pomijać czynników obiektywnych, które mogą powodować wydłużenie czasu załatwienia sprawy. Uzasadniony wpływ na długość postępowania przed sądami administracyjnymi mogą mieć przede wszystkim zawinione działania stron postępowania. O wiele mniejsze znaczenie ma skomplikowany charakter sprawy. Odnosi się to zarówno do skomplikowania od strony faktycznej, jak i prawnej. Dlatego przy ocenie zachowania rozsądnego terminu muszą być brane pod uwagę wszystkie okoliczności konkretnej (indywidualnej) sprawy, a nie abstrakcyjny, trudny do zrealizowania wzorzec.

Nie może natomiast podlegać dyskusji, że przewlekłe postępowanie sądowe jest zaprzeczeniem prawa do sądu. Trudno mieć satysfakcję z wyroku wydanego po kilku latach od wszczęcia postępowania, gdy tymczasem podatnik będący przedsiębiorcą np. zbankrutował. Tak samo iluzoryczny jest wymiar sprawiedliwości, w którym bezczynność organów administracji publicznej nie spotyka się ze zbyt szybką i stanowczą reakcją sądu administracyjnego. Dlatego nie mogła dziwić reakcja polskiego ustawodawcy (po części wymuszona orzecznictwem ETPC), który ustawą 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 wprowadził do polskiego systemu prawnego nowy środek zaskarżenia.

W postępowaniu przed sądami administracyjnymi uprawnionymi do wniesienia skargi na przewlekłość postępowania są skarżący oraz uczestnik postępowania na prawach strony. Należy przez to rozumieć osoby wymienione w art. 33 § 1 i 1a, a także w art. 33 § 2 p.p.s.a., nie wyłączając organizacji społecznej, jeżeli została dopuszczona do udziału w sprawie. Zgodnie z art. 2 ust. 1 u.s.n.p.s. uprawniony podmiot może wnieść skargę o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiło naruszenie jego prawa (na skutek działania lub bezczynności sądu) do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, jeżeli postępowanie zmierzające do wydania rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie trwa dłużej niż to konieczne dla wyjaśnienia istotnych okoliczności faktycznych i prawnych, albo dłużej niż to konieczne do załatwienia sprawy

egzekucyjnej lub innej dotyczącej wykonania orzeczenia sądowego W orzecznictwie przyjmuje się, że do nieuzasadnionej zwłoki może dojść zarówno wskutek bezczynności, jak i w wyniku działania sądu. Konieczne jest więc rozważenie przy rozpoznawaniu skargi na przewlekłość postępowania nie tylko terminowości podjętych czynności, ale także ich prawidłowości. O przewlekłości można mówić zarówno wtedy, gdy sąd nie podejmuje żadnych czynności, jak i wtedy, gdy je podejmuje, ale są one nieprawidłowe i w ich następstwie dochodzi do zwłoki w rozpatrzeniu sprawy (postanowienie SN z 11.02.2014 r., WSP 9/13, LEX nr 1430407).

Skarga na przewlekłość postępowania powinna spełniać wymogi formalne przewidziane dla pisma procesowego, a ponadto zawierać żądanie stwierdzenia przewlekłości postępowania w sprawie, której skarga dotyczy, oraz przytoczenie okoliczności uzasadniających to żądanie (art. 6 ust. 1 i 2 u.s.n.p.s.). Niezachowanie wymogów formalnych, o których mowa w art. 6 ust. 1 u.s.n.p.s., podlega usunięciu na wezwanie NSA, który, zgodnie z art. 4 ust. 3 u.s.n.p.s., jest sądem właściwym w sprawie. Jeżeli skarga nie spełnia wymogów określonych w art. 6 ust. 2 pkt 1 i 2 u.s.n.p.s., podlega odrzuceniu bez wezwania do ich uzupełnienia. Odrzucenie skargi następuje również w przypadku wniesienia jej przez nieuprawniony podmiot, a także wtedy, gdy została wniesiona w tej samej sprawie przed upływem 12 miesięcy od daty wydania przez sąd orzeczenia oddalającego lub uwzględniającego skargę. Termin ten nie ma zastosowania, jeżeli skarga została poprzednio odrzucona.

Odesłanie zawarte w art. 8 ust. 2 u.s.n.p.s. umożliwia również odrzucenie skargi z innych przyczyn formalnych, nieprzewidzianych w ustawie, np. z powodu nieuzupełnienia braków formalnych w terminie. Odesłanie to skłania również do innej konstatacji, a mianowicie że skarga, tak jak zażalenie w postępowaniu przed sądami administracyjnymi, nie musi być sporządzona przez adwokata.

Skarga na przewlekłość postępowania ma charakter incydentalny w stosunku do postępowania zasadniczego (głównego), co determinuje tryb procedowania w sprawie. Zgodnie z art. 5 ust. 2 u.s.n.p.s. skargę składa się do sądu, przed którym toczy się postępowanie. Strona zwolniona od kosztów postępowania korzysta również ze zwolnienia od opłaty, o której mowa w art. 17 ust. 1 u.s.n.p.s. Nie ma przeszkód, aby strona ubiegała się o prawo pomocy już po wniesieniu skargi na przewlekłość.

Wpadkowy charakter omawianego postępowania decyduje również o ważności wcześniej udzielonego pełnomocnictwa procesowego. Będzie to oczywiście zależać od tego, jaki był zakres udzielonego pełnomocnictwa. Przykładowo, jeżeli pełnomocnictwo zawierało umocowanie do występowania przed NSA bądź do sporządzenia skargi kasacyjnej, to będzie ono ważne do sporządzenia i wniesienia skargi na przewlekłość postępowania.

Skargę na przewlekłość postępowania można wnieść wyłącznie w toku postępowania (art. 5 ust. 1 u.s.n.p.s.). Skarga wniesiona po zakończeniu postępowania czyni postępowanie bezprzedmiotowym, a nie niedopuszczalnym. Mając jednak na względzie, że postępowanie ze skargi na przewlekłość ma charakter wypadkowy, skargę wniesioną po zakończeniu postępowania należy oddalić na podstawie art. 12 ust. 1 u.s.n.p.s.

Podstawą uzasadniającą wniesienie skargi, zgodnie z art. 1 ust. 1 u.s.n.p.s., jest naruszenie na skutek działania lub bezczynności sądu prawa strony do rozpoznania sprawy bez uzasadnionej zwłoki. W przepisie tym ustawodawca użył sformułowania identycznego z zawartym w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, wychodząc z założenia, że ma ono już utrwalone znaczenie w polskim porządku prawnym, podobnie jak zwrot „w rozsądnym terminie”, użyty w art. 6 EKPC. Na płaszczyźnie ustawy procesowej przyczynę przewlekłości trzeba oceniać przez pryzmat art. 7 p.p.s.a., zgodnie z którym sąd administracyjny powinien podejmować czynności zmierzające do szybkiego załatwienia sprawy i dążyć do jej rozstrzygnięcia na pierwszym posiedzeniu. Brak definicji ustawowych tych nieostrych pojęć wydaje się świadomym zabiegiem ustawodawcy, trudno bowiem przyjąć, jaki może być uzasadniony termin do rozpoznania konkretnej sprawy.

Polski ustawodawca, kierując się dotychczasowym orzecnictwem ETPC, w art. 2 ust. 2 u.s.n.p.s. wskazał przykładowe przesłanki, które powinny być brane pod uwagę przy rozpoznawaniu skargi na przewlekłość. W szczególności zaliczył do nich terminowość i prawidłowość podejmowanych czynności, charakter sprawy, stopień faktycznej i prawnej jej zawiłości, znaczenie dla strony, która wniosła skargę, rozstrzygniętych w niej zagadnień oraz zachowanie się stron, a w szczególności tej, która wniosła skargę. Te przesłanki muszą być skonfrontowane z definicją „przewlekłości postępowania” zawartą w art. 2 ust. 1 u.s.n.p.s. Dopiero wynik tej konfrontacji powinien dać odpowiedź na pytanie, czy skarga jest uzasadniona, czy też nie.

Zarówno w świetle omawianej regulacji, jak i orzecnictwa ETPC obojętne dla dokonywanej oceny przewlekłości postępowania są: przeciążenie sądów dużą liczbą spraw, braki kadrowe, brak odpowiednich środków finansowych, konieczność stosowania ponad miarę rozbudowanych procedur lub takich, które umożliwiają jednej ze stron podejmowanie czynności przedłużających postępowanie. Zdaniem Trybunału zadaniem państwa jest takie zorganizowanie wymiaru sprawiedliwości, aby działania sądu nie naruszały praw o randze konstytucyjnej.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 u.s.n.p.s. sąd rozpoznaje skargę na przewlekłość postępowania w składzie trzech sędziów. Orzeczenie zapada w formie postanowienia na posiedzeniu niejawnym i nie podlega zaskarżeniu. Sąd, uwzględniając skargę, stwierdza, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiła przewlekłość postępowania (art. 12 ust. 2 u.s.n.p.s.). Na żądanie skarżącego lub z urzędu NSA może zalecić, aby sąd rozpoznający sprawę co do istoty albo prokurator prowadzący lub nadzorujący postępowanie

przygotowawcze podjęli odpowiednie czynności w wyznaczonym terminie, chyba że wydanie zaleceń jest oczywiście zbędne. Zalecenia jednak nie mogą wkraczać w zakres oceny faktycznej i prawnej sprawy (art. 12 ust. 3 u.s.n.p.s.). Naczelny Sąd Administracyjny może również – tylko na żądanie skarżącego – przyznać od Skarbu Państwa odpowiednią sumę pieniężną w wysokości od 2000 do 20 000 zł (art. 12 ust. 4 u.s.n.p.s.). Wypłaty tej kwoty dokonuje sąd, w którym nastąpiła przewlekłość, ze środków własnych (art. 12 ust. 5 pkt 1 u.s.n.p.s.). Przy ustalaniu tej kwoty sąd nie powinien ograniczać się do kwoty symbolicznej. Punktem odniesienia powinno być średnie wynagrodzenie miesięczne. Uwzględniając skargę, NSA z urzędu (wniosek strony nie jest wymagany) zwraca uiszczoną opłatę (art. 17 ust. 3 u.s.n.p.s.).

Przykładowa sentencja postanowienia uwzględniającego skargę powinna brzmieć:

postanawia

- 1) stwierdzić, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiła przewlekłość postępowania;
- 2) zalecić Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie niezwłoczne rozpoznanie skargi strony na beczynność Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie;
- 3) przyznać Janowi Kowalskiemu od Skarbu Państwa kwotę 1000 (jeden tysiąc) zł;
- 4) zwrócić Janowi Kowalskiemu kwotę 200 (dwieście) zł uiszczonej opłaty.

Postanowienie uwzględniające skargę daje podstawę do dochodzenia w odrębnym postępowaniu naprawienia szkody od Skarbu Państwa. Orzeczenie to wiąże sąd w postępowaniu cywilnym o odszkodowanie lub zadośćuczynienie.

1.5. Prawo do bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji RP

Zgodnie z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej. Istota tej regulacji polega na tym, że sąd lub inny podmiot stosujący prawo może oprzeć swoje rozstrzygnięcie bezpośrednio na konkretnym przepisie Konstytucji, który będzie stanowił podstawę prawną rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie. Nie oznacza to jednak powszechnego uprawnienia dla wskazanych podmiotów do konstytucyjnej kontroli obowiązującego ustawodawstwa, zarezerwowanej z mocy art. 188 Konstytucji RP do kompetencji TK. Jednocześnie straciło na aktualności zapatrywanie, że domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją może być obalone jedynie wyrokiem tegoż Trybunału. Przy czym nie chodzi tu o przyznanie sądom i innym podmiotom prawa do stwierdzania niekonstytucyjności ustaw i do decydowania na tej podstawie o utracie mocy wiążącej przez ustawy. Chodzi jedynie o kontrolę incydentalną, *ad casum* i ze skutkiem *inter partes*, prowadzącą co

najwyżej do odmowy zastosowania w konkretnej sprawie ustawy uznanej przez sąd za sprzeczną z Konstytucją (por. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 70).

Zmiana w interpretacji omawianej normy konstytucyjnej nastąpiła w drodze tolerowanej i akceptowanej praktyki orzeczniczej TK, SN i NSA i, jak zauważają słusznie R. Hauser i J. Trzciniński, rysujący się kompromis można odczytać w ten sposób, że orzecznictwo TK, SN i NSA wypracowało dopuszczalne granice kontroli konstytucyjności prawa przez sądy, będące jednocześnie gwarancjami nienaruszalności kompetencji TK i dobrym przykładem zróżnicowanych form bezpośredniego stosowania Konstytucji (R. Hauser, J. Trzciniński, *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2008, s. 25). Takie zróżnicowanie form niewątpliwie upraszcza i minimalizuje koszty postępowania związanego z bezpośrednim stosowaniem przepisów Konstytucji.

Specyfika postępowania sądowoadministracyjnego i sposobu wykonywania przez sądy administracyjne wymiaru sprawiedliwości sprawia, że powołanie zarówno przepisu konstytucyjnego, jak i każdego innego następuje w uzasadnieniu orzeczenia w części odnoszącej się do podstawy prawnej rozstrzygnięcia i jej wyjaśnienia. Jedynie w przypadku uchwał składów poszerzonych ich sentencje mogą zawierać określone przepisy konstytucyjne, stanowiące podstawę do wyjaśnienia przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie lub rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego, budzącego poważne wątpliwości w konkretnej sprawie. W związku z tym, zwłaszcza w kontekście doktrynalnego podziału bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji na ich stosowanie „samoistne” i „współstosowanie” z normami ustawowymi, konieczne jest bardzo szczegółowe i precyzyjne określenie zakresu zastosowania przepisu konstytucyjnego oraz dokonanie jego wykładni. Jest to szczególnie istotne w sytuacji powstania obowiązku zastosowania przepisów Konstytucji przez organ administracji w przypadku wydania wyroku uwzględniającego skargę i uchylającego zaskarżony akt lub przez sąd pierwszej instancji w sytuacji uchylenia jego orzeczenia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania.

Samoistne zastosowanie przepisów Konstytucji następuje najczęściej w razie stwierdzenia niezgodności z Konstytucją przepisu aktu prawnego niższej rangi, odmowy zastosowania aktu podustawowego czy zadania pytania prawnego do TK. Współstosowanie polega na odwołaniu się do przepisów Konstytucji w celu uzyskania pełnej jednoznaczności i zgodności z Konstytucją wykładanej normy prawnej.

Stosowanie przepisów Konstytucji następuje również przez odwoływanie się przez sądy administracyjne do orzecznictwa TK. To odwołanie jest wynikiem zarówno mocy wiążącej orzeczeń Trybunału, jak i przyjętych przez Trybunał kierunków wykładni określonych norm konstytucyjnych. W tym kontekście szczególnie wiele kontrowersji

wzbudza, wynikająca z art. 190 ust. 3 Konstytucji RP, możliwość określenia przez TK innego terminu utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. Wobec rozbieżności doktryny i judykatury co do konsekwencji takiego orzeczenia w praktyce należy opowiedzieć się za takim poglądem, zgodnie z którym okoliczności konkretnej sprawy powinny zadecydować o tym, czy niekonstytucyjny przepis, pozostawiony mocą orzeczenia TK w obrocie prawnym, zastosować, czy też odmówić jego zastosowania.

Zdaniem J. Trzcińskiego można zastosować każdy przepis Konstytucji, pod warunkiem że ze względu na swoją treść i formę nadaje się do zastosowania, tzn. że z jego treści można wywieść normę prawną (J. Trzciński, komentarz do art. 68 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 3, Warszawa 2003). Autor ten na podstawie analizy orzecznictwa sądów administracyjnych przyjmuje następującą klasyfikację form bezpośredniego stosowania Konstytucji:

- 1) oparcie wyroku bezpośrednio na przepisie Konstytucji,
- 2) oparcie wyroku na orzeczeniu TK,
- 3) oparcie wyroku na odpowiedzi na pytanie prawne (różnica w odniesieniu do poprzedniego punktu polega na obowiązku wykonania orzeczenia TK),
- 4) prokonstytucyjne stosowanie przepisu ustawy, będącego podstawą rozstrzygnięcia (J. Trzciński, *Bezpośrednie stosowanie zasad naczelnych Konstytucji przez sądy administracyjne*, referat przedstawiony na konferencji sędziów w Gorzowie, 12–14.10.2010 r.).

2. Sądowa kontrola administracji publicznej

2.1. Uwagi ogólne

Sądy administracyjne, zgodnie z art. 184 Konstytucji RP, sprawują w Polsce wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej.

Z przywołanego przepisu Konstytucji RP wynika, że sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez kontrolę administracji publicznej należy wyłącznie do sądów administracyjnych. Przyjęty w Konstytucji RP model sądownictwa polega na wyodrębnieniu dwóch niezależnych od siebie pionów sądownictwa: jednego – obejmującego sądy powszechne i sądy wojskowe z SN na czele, oraz drugiego – obejmującego sądy administracyjne z NSA na czele. Takie rozdzielenie sądownictwa wprost w Konstytucji ma określone implikacje w rozumieniu jej poszczególnych przepisów oraz stanowi ważną wskazówkę dla ustawodawcy regulującego w ustawach ustroj, właściwość i postępowanie przed sądami (R. Hauser, *Przekształcenia modelu polskiego sądownictwa administracyjnego*, „Forum Iuridicum” 2002/1, s. 97–98).

Wskazane granice właściwości rzeczowej sądów administracyjnych miały decydujący wpływ na kształtowanie podstaw prawnych reformujących sądownictwo administracyjne. Normy ustrojowe sądownictwa administracyjnego zostały zapisane w ustawie – Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Normy procesowe reguluje ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Bezpośrednio do konstytucyjnych podstaw funkcjonowania sądownictwa administracyjnego nawiązuje art. 1 § 1 p.u.s.a., który stanowi, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem (art. 1 § 2 p.u.s.a.). Szczegółowo zakres tej kontroli reguluje ustawa procesowa. Dlatego, jak słusznie podkreślił w jednym ze swoich orzeczeń NSA, kontrola administracji publicznej obejmuje: kontrolę rekonstrukcji norm proceduralnych stanowiących podstawę oceny realizacji przez organ administracji prawnych wymogów ustalania faktów; kontrolę sposobu prawnej kwalifikacji tych faktów, co odnosi się do materialnoprawnych podstaw rozstrzygnięcia administracyjnego, w tym również w zakresie dotyczącym kontroli wykładni prawa przeprowadzonej przez organ; przez pryzmat zaś przepisów ustaw procesowych określających prawne wymogi odnośnie do uzasadnienia decyzji administracyjnej (postanowienia) – kontrolę konkretnego sposobu ustalenia w konkretnej sprawie faktycznych i prawnych podstaw rozstrzygnięcia (wyrok NSA z 25.11.2014 r., II GSK 1684/13, LEX nr 1595977).

2.2. Sprawa sądowoadministracyjna

Definicję legalną sprawy sądowoadministracyjnej zawiera art. 1 p.p.s.a. Jest nią sprawa z zakresu kontroli działalności administracji publicznej oraz inna sprawa, do której na podstawie ustaw szczególnych stosuje się przepisy ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Zdaniem T. Wośa przez kontrolę rozumie się badanie zachowania określonych podmiotów pod kątem zgodności tych zachowań z przyjętymi wzorcami, ustalanie ewentualnych rozbieżności oraz ich przyczyn i sformułowanie zaleceń mających spowodować wyeliminowanie rozbieżności. W przypadku kontroli legalności badanie to jest przeprowadzane przez sądy administracyjne pod kątem widzenia zgodności zachowań kontrolowanych podmiotów z obowiązującym prawem. Tak więc przedmiotem kontroli legalności jest przestrzeganie prawa przez organy wykonujące administrację publiczną, czyli ochrona prawa podmiotowego, a efektem tej kontroli – w przypadku stwierdzenia przez sąd administracyjny jego naruszenia – jest zastosowanie przez sąd przewidzianych prawem środków (T. Woś [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo*

o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, red. T. Woś, Warszawa 2005, s. 17). Jakkolwiek przedmiotem kontroli jest ochrona prawa przedmiotowego, to w konsekwencji jego istotą jest ochrona praw podmiotowych, których naruszenie jest skutkiem wadliwego zastosowania prawa przez organy administracji publicznej.

Dla tożsamości sprawy sądowoadministracyjnej jej aspekt przedmiotowy, wynikający z art. 1 p.p.s.a., choć dominujący, nie jest jedynym wyznacznikiem. Zdaniem B. Adamiak rozwiązania prawne wyznaczające zakres właściwości sądu administracyjnego dają podstawę do przyjęcia, że o tożsamości sprawy sądowoadministracyjnej przesądzają przesłanki podmiotowe i przedmiotowe, które muszą wystąpić łącznie (B. Adamiak, *Przesłanki tożsamości sprawy sądowoadministracyjnej*, ZNSA 2007/1, s. 9). Przykładem znaczenia tych dwóch przesłanek dla prawidłowego określenia sprawy sądowoadministracyjnej jest np. konstrukcja przepisów dotyczących dopuszczalności drogi postępowania przed sądami administracyjnymi, a w szczególności art. 58 § 1 pkt 4 p.p.s.a.

Badanie obu aspektów (przedmiotowego i podmiotowego) tożsamości sprawy sądowoadministracyjnej zadecydowało o przyjęciu przez NSA, że odmowa udzielenia prowadzącemu zakład pracy chronionej przez samorząd województwa pożyczki, o której mowa w art. 32 ust. 1 pkt 3 ustawy z 27.08.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (Dz.U. poz. 776 ze zm.), nie jest sprawą sądowoadministracyjną w rozumieniu art. 1 w zw. z art. 3 p.p.s.a. (uchwała NSA (7) z 29.03.2006 r., II GPS 1/06, ONSAiWSA 2006/4, poz. 95). Podobnie nie są sprawami sądowoadministracyjnymi spory: w sprawie o zwrot nieruchomości przejętej w trybie art. 34 ust. 1 dekretu z 8.03.1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz.U. Nr 13, poz. 87 ze zm.) (postanowienie NSA z 10.05.2006 r., I OSK 497/06, ONSAiWSA 2007/2, poz. 43); na tle rozpatrywania wniosków o zwrot pobranych opłat za wydanie karty pojazdu (postanowienie WSA w Białymstoku z 25.04.2006 r., II SA/Bk 193/06, LEX nr 928810); dotyczące uchwały rady izby komorniczej w przedmiocie wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego (postanowienie NSA z 16.12.2005 r., I OSK 1152/05, ONSAiWSA 2006/3, poz. 73); dotyczące postanowienia samorządowego kolegium odwoławczego w przedmiocie stwierdzenia okoliczności powodujących wyłączenie załatwienia sprawy prezydenta miasta (wójta, burmistrza) i wyznaczenia do załatwienia sprawy innego organu (postanowienie WSA w Białymstoku z 24.11.2005 r., II SA/Bk 506/05, LEX nr 890474); dotyczące najmu budynku mieszkalnego (postanowienie WSA w Gliwicach z 19.09.2005 r., IV SA/Gl 730/05, LEX nr 884529); por. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Orzecznictwo*, red. B. Dauter, Warszawa 2007, s. 25.

Rozpoznaniem spraw sądowoadministracyjnych zajmują się sądy administracyjne, przez które należy rozumieć WSA i NSA.

2.3. Zakres podmiotowy kontroli sądów administracyjnych

Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądy administracyjne polega na kontroli administracji publicznej. Ustawodawca w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie zawarł definicji legalnej organu administracji publicznej. Wydaje się, że nie najlepszym rozwiązaniem byłoby, ze względu na zróżnicowanie terminologiczne, odwoływanie się do definicji doktrynalnych pojęcia administracji publicznej. W związku z tym jedynym rozwiązaniem jest posługiwanie się definicjami zawartymi w przepisach ustrojowych bądź procesowych, a nawet w ustawach szczególnych. Dopiero wykładnia zawartych w tych aktach pojęć pozwoli na właściwe ustalenie podmiotu podlegającego kontroli sądu administracyjnego.

W pierwszej kolejności należy się odwołać do definicji organów administracji publicznej zawartej w art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a., który za organy te uznaje ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespólonej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy i podmioty wymienione w art. 1 pkt 2 k.p.a. (tj. inne organy państwowe oraz inne podmioty, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych w art. 1 pkt 1 k.p.a.). Krąg podmiotów określonych w art. 1 pkt 2 k.p.a. ma ścisły związek z zakresem stosowania art. 3 § 3 p.p.s.a.

Ze względu na treść art. 3 § 2 pkt 5–7 p.p.s.a. niewątpliwie uzasadnione jest odwołanie się do ustaw ustrojowych samorządu terytorialnego, tj. ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym, ustawy z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym oraz ustawy z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie.

Wątpliwości z ustaleniem zakresu podmiotowego kontroli sądów administracyjnych najczęściej nasuwają się w związku ze stosowaniem wykładni pojęć zawartych w ustawach szczególnych. Przykładowo dotyczy to ustawy z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. do udzielenia informacji publicznej obowiązane są także podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów. Na tle tego właśnie przepisu sądy administracyjne, najczęściej w drodze wykładni, musiały ustalać zakres podmiotowy właściwości sądów administracyjnych. Na przykład WSA w Gdańsku w wyroku z 20.01.2005 r., II SAB/Gd 66/04 (ONSAiWSA 2007/1, poz. 16) przyjął, że organy szkoły wyższej są zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej. Zdaniem sądu, skoro stosowne organy uczelni wykonują zadania władzy publicznej i wydają w związku z tym akty administracyjne (decyzje), to nie ulega wątpliwości, że ich działalność podlega ustawie

o dostępie do informacji publicznej. Negatywnie natomiast co do zakresu podmiotowego wypowiedział się NSA w uchwale (7) z 11.04.2005 r., I OPS 1/05 (ONSAiWSA 2005/4, poz. 63). Sąd ten stwierdził mianowicie, że art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. nie ma zastosowania do spółdzielni mieszkaniowych. Zdaniem sądu spółdzielnie mieszkaniowe nie wykonują zadań publicznych ani nie mieszczą się w kręgu podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p.

Analiza zarówno przytoczonych, jak i innych orzeczeń sądów administracyjnych na gruncie powołanej ustawy wskazuje, że przy określaniu zakresu podmiotowego kontroli sądów administracyjnych istotna jest odpowiedź na pytanie, czy w obowiązującym porządku prawnym określony podmiot wykonuje zadania władzy publicznej w ujęciu konstytucyjnym. Wykonywanie zadań publicznych przez konkretny podmiot powinno wyraźnie wynikać z unormowań ustawowych lub rozstrzygnięć opartych na unormowaniach ustawowych. Te unormowania są podstawą powierzenia określonych zadań publicznych sprecyzowanym podmiotom. Nie można jednak z góry wykluczyć wykonywania zadań władzy publicznej przez podmioty, które nie mają wyraźnego umocowania w przepisach prawa. W każdym wypadku konieczna jest więc wnikliwa ocena stanu prawnego i samej działalności takiego podmiotu w celu ustalenia, czy wykonuje on zadania władzy publicznej.

2.4. Zakres przedmiotowy postępowania przed sądami administracyjnymi

Przedmiot postępowania przed sądami administracyjnymi regulowany jest przez art. 3–5 p.p.s.a. Obejmuje on w szczególności: 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 służy 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 Kodeksie postępowania administracyjnego, postępowań określonych w działach IV, V i VI Ordynacji podatkowej, postępowań, o których mowa w dziale V rozdziale 1 ustawy z 16.11.2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2023 r. poz. 615 ze 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; 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) beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1–4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a; 9) beczynność 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 oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI Ordynacji podatkowej oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw.

Od 1.06.2017 r. sądy administracyjne orzekają także w sprawach sprzeciwów od decyzji wydanych na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. Ponadto zgodnie z ogólną regułą określoną w art. 3 § 3 p.p.s.a. sądy administracyjne orzekają w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę, przy czym sądy te zobowiązane są do stosowania środków określonych w tych ustawach.

Takie ukształtowanie zakresu właściwości rzeczowej powoduje, że dokonując wykładni tych przepisów, sądy powinny przede wszystkim ustalić, czy określony przedmiot nie jest wyłączony spod kognicji sądów administracyjnych, a dopiero później, czy ma podstawę w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi lub w innej ustawie szczególnej.

Artykuł 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a. utrzymuje dotychczasową klauzulę generalną, że przedmiotem zaskarżenia są wszystkie decyzje administracyjne. W orzecznictwie przyjmuje się, że forma decyzji powinna wynikać z przepisów prawa materialnego (w sposób wyraźny bądź dorozumiany). Bez znaczenia jest natomiast, czy decyzja została podjęta w postępowaniu unormowanym przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, czy w innym postępowaniu jurysdykcyjnym oraz jaki jest charakter tej decyzji, np. czy jest to decyzja reformatoryjna, kasacyjna, uznaniowa, związana.

O tym, czy przedmiotem zaskarżenia jest decyzja, decyduje jej treść, a nie forma (nazwa). Do stwierdzenia, że określony podmiot jest uprawniony do wydania decyzji administracyjnej, niezbędne jest wyraźne i wystarczające określenie w przepisie prawa materialnego kompetencji podmiotu w formie czasownikowej, np. zezwała, przydziela, stwierdza (por. uzasadnienie uchwały NSA (5) z 15.11.1999 r., OPK 24/99, ONSA 2000/2, poz. 54, s. 139).

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. przedmiotem zaskarżenia do sądu administracyjnego są postanowienia wydawane w postępowaniu administracyjnym, na które przysługuje zażalenie, a ponadto postanowienia kończące postępowanie oraz rozstrzygające sprawę co do istoty. Dla zdefiniowania pojęcia postępowania administracyjnego podstawą jest regulacja zawarta w art. 1 k.p.a., która ma charakter zamknięty, przesądzająca o zakre-

sie przedmiotowym postępowania administracyjnego. Ustalając zakres przedmiotowy postępowania administracyjnego, należy uwzględnić art. 3 § 1 i 3 k.p.a. ograniczający zakres stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego do administracyjnych postępowań szczególnych. Zgodnie z art. 3 § 1 pkt 2 k.p.a. przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się do postępowania podatkowego, uregulowanego w Ordynacji podatkowej. Według art. 3 § 2 pkt 4 k.p.a. przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się również do postępowań w sprawach: należących do właściwości polskich przedstawicielstw dyplomatycznych i konsularnych, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Zatem regulacja postępowania administracyjnego zawarta w Kodeksie postępowania administracyjnego jest regulacją pełną, wyłączającą kwalifikowanie do postępowania administracyjnego innego rodzaju spraw, które nie zostały tą regulacją, zgodnie z art. 1 k.p.a., objęte (por. uzasadnienie do uchwały NSA (7) z 13.01.2014 r., II GPS 3/13, ONSAiWSA 2014/4, poz. 55). Zasadą jest, że procedury administracyjne dopuszczają zażalenie na postanowienie tylko w sytuacjach ściśle w nich wskazanych. Postanowienia kończące postępowanie najczęściej dotyczą niedopuszczalności odwołania, uchybienia terminowi do wniesienia odwołania, odmowy przywrócenia terminu do wniesienia odwołania lub zażalenia oraz pozostawienia odwołania bez rozpatrzenia. Przykładem postanowienia kończącego postępowanie, wydanego w postępowaniu administracyjnym (na podstawie art. 185 ust. 2 ustawy z 29.01.2004 r. – Prawo zamówień publicznych, Dz.U. z 2022 r. poz. 1710 ze zm.), jest postanowienie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o zwrocie odwołania wykonawcy od oddalenia lub odrzucenia protestu. Co do postanowień rozstrzygających sprawę co do istoty, to najczęściej podlegają one zaskarżeniu ze względu na to, że przysługuje na nie zażalenie, np. postanowienie wydane przez organ współdziałający (art. 209 § 5 o.p.).

Przedłużenie terminu zwrotu różnicy podatku, o którym mowa w art. 87 ust. 2 zdanie drugie u.p.t.u., 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. (uchwała NSA (7) z 24.10.2016 r., I FPS 2/16, ONSAiWSA 2017/1, poz. 4).

Artykuł 3 § 2 pkt 3 p.p.s.a. dopuszcza orzekanie w sprawach skarg na postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie.

Zmieniony nowelą z 9.04.2015 r. art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. dopuszcza zaskarżenie innych niż określone w pkt 1–3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w Kodeksie postępowania administracyjnego, postępowań określonych w działach IV, V i VI Ordynacji podatkowej, postępowań, o których mowa w dziale V rozdziale 1 ustawy

z 16.11.2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw.

W uzasadnieniu tej noweli wyjaśniono, że celem zmiany jest wykluczenie zaskarżania do sądu administracyjnego poszczególnych aktów i czynności podejmowanych w ramach sformalizowanych procedur. 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. 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.

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, poz. 102, s. 1512 i n.). Podobne wątpliwości zadecydowały, że art. 3 § 2 pkt 4 został częściowo uznany za niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 15.12.2020 r., SK 12/20 (Dz.U.2020.2299) z dnia 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.2020.1057). Innymi słowy, przepis ten po orzeczeniu TK obejmuje swoim zakresem rozstrzygnięcia organu władzy publicznej w przedmiocie otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego.

Akty lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., muszą dotyczyć określonych uprawnień lub obowiązków (muszą stwierdzać, potwierdzać lub odmawiać stwierdzenia lub potwierdzenia określonych uprawnień lub obowiązków). Przykładowo WSA w Lublinie postanowieniem z 9.07.2004 r., III SA/Lu 362/04 (LEX nr 830167), odrzucił skargę na wynik kontroli skarbowej, przyjmując, że nie mieści się ona w pojęciu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., gdyż nie przyznaje ani nie odmawia żadnych powinności. Muszą nadto mieć one charakter publicznoprawny, tylko w tym zakresie bowiem działalność administracji została poddana kontroli sądowej. Czynności lub akty dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. tylko wówczas, gdy nie

zostały podjęte w ramach postępowania zmierzającego do wydania jednego z aktów prawnych wymienionych w art. 3 § 2 pkt 1–3 p.p.s.a. (por. wyrok NSA z 28.10.2009 r., II FSK 1875/09, LEX nr 571577). W grupie aktów i czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., nie mieści się pozostawienie podania bez rozpoznania w trybie art. 64 § 2 k.p.a., na które nie przysługuje stronie żaden środek odwoławczy, a strona może wnieść jedynie skargę do sądu na bezczynność organu (zob. wyrok WSA w Gdańsku z 16.02.2017 r., III SA/Gd 1130/16, LEX nr 2239147).

Potwierdzenie skierowania na leczenie uzdrowiskowe wydane na podstawie art. 33 ust. 2 ustawy z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2561 ze zm.) jest czynnością, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.; nie jest nią natomiast odmowa potwierdzenia skierowania na leczenie uzdrowiskowe (uchwała NSA (7) z 16.12.2013 r., II GPS 2/13, ONSAiWSA 2014/6, poz. 88).

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 (7) z 13.04.2015 r., I OPS 5/14, ONSAiWSA 2015/5, poz. 81).

Szczególnymi aktami podlegającymi kontroli sądów administracyjnych są pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach (zob. art. 14b–14s o.p.) oraz opinie zabezpieczające i odmowy wydania opinii zabezpieczających (zob. art. 119w–119zf o.p.). Istota interpretacji polega na udzieleniu przez właściwy organ podatkowy (Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej lub samorządowy organ podatkowy), na wniosek zainteresowanego podmiotu, w jego indywidualnej sprawie, wiążącej ten organ informacji o zakresie stosowania przepisów prawa podatkowego.

Opinie zabezpieczające są nową instytucją wprowadzoną do polskiego systemu prawa podatkowego w związku z unormowaniem w Ordynacji podatkowej tzw. klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania. Celem wydania opinii jest uzyskanie przez wnioskodawcę zabezpieczenia przed negatywnymi skutkami możliwego zastosowania procedur podatkowych w przypadku podejrzenia unikania opodatkowania.

W sprawach interpretacji oraz opinii zabezpieczających Ordynacja podatkowa nie przewiduje żadnych środków zaskarżenia. W związku z tym skarżący, zgodnie z art. 53 § 1 p.p.s.a., może w terminie 30 dni od dnia doręczenia mu interpretacji lub opinii zabezpieczającej wnieść skargę do sądu administracyjnego. Termin ten uważa się za

zachowany także wtedy, gdy przed jego upływem strona wniosła skargę wprost do sądu administracyjnego (zob. art. 53 § 4 p.p.s.a.).

W orzecznictwie utrwalił się już pogląd o sądowej kontroli formalnej, jak i merytorycznej interpretacji. W zakresie tej pierwszej jedną z istotniejszych kwestii jest zbadanie, czy właściwy organ podatkowy dotrzymał ustawowego (art. 14d o.p.) trzymiesięcznego terminu na wydanie interpretacji. Jego uchybienie skutkuje wejściem w życie tzw. interpretacji milczącej, a w konsekwencji – uchyleniem interpretacji zaskarżonej do sądu administracyjnego. Innymi słowy, wyeliminowanie z obrotu prawnego na podstawie art. 146 § 1 p.p.s.a. interpretacji zaskarżonej do sądu z powodu uchybienia terminowi na jej wydanie przesądza o wejściu w życie interpretacji milczącej. Inaczej będzie, jeżeli w toku postępowania sądowoadministracyjnego organ podatkowy z urzędu zmieni swoją interpretację. Wówczas uzasadnione wydaje się umorzenie postępowania sądowego na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a. Przestał bowiem istnieć przedmiot zaskarżenia. Kontrola merytoryczna powinna zawierać stanowisko sądu co do wykładni zastosowanych w sprawie przepisów prawa podatkowego.

Nie jest możliwa skarga na bezczynność organu w wydaniu interpretacji (zob. art. 3 § 2 pkt 8 w zw. z pkt 4a p.p.s.a.), skoro jest ona swoistą formą załatwienia sprawy. Zdaniem A. Kubiak-Kozłowskiej milczenie organu, jako sposób załatwienia sprawy administracyjnej, nie ma nic wspólnego z bezczynnością organu (por. A. Kubiak-Kozłowska, *O fikcji pozytywnego rozstrzygnięcia administracji raz jeszcze*, PiP 2010/5, s. 103).

Szef Krajowej Administracji Skarbowej może z urzędu, na podstawie art. 14e § 1 o.p., zmienić bądź uchylić każdą interpretację indywidualną, jeżeli stwierdzi jej nieprawidłowość. Zmiana może dotyczyć także interpretacji milczącej. Interpretacja zmieniona przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej podlega zaskarżeniu do WSA w Warszawie, jako sądu właściwego, na tych samych zasadach jak interpretacja indywidualna.

Wydając interpretację indywidualną, organ podatkowy nie stosuje prawa, lecz dokonuje jego wykładni. W związku z tym interpretacja nie korzysta z powagi rzeczy osądzonej, która jako wyłączny przymiot władczych aktów organów podatkowych jest związana tylko ze stosowaniem prawa. W konsekwencji za dopuszczalne należy uznać wydawanie kilku interpretacji w tej samej sprawie (por. wyrok NSA z 14.12.2010 r., II FSK 1426/09, LEX nr 1574186). Z powagi rzeczy osądzonej będzie natomiast korzystał wyrok sądu administracyjnego w przedmiocie interpretacji.

Podstawą wniesienia skargi na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej może być zarówno art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., jak i, stanowiąca *lex specialis*, odpowiednia ustawa ustrojowa. Przykładowo ustawa o samorządzie gminnym w art. 93 ust. 1 *in fine* stanowi, że organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie organu gminy do sądu administracyjnego, gdyż

po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy.

Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP aktami prawa miejscowego są akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące na określonej części terytorium państwa. Mogą być one wydawane wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Dopiero spełnienie łącznie wszystkich przesłanek pozwala przyjąć, że dany akt ma charakter aktu prawa miejscowego. Tych wszystkich cech nie spełnia uchwała zebrania wiejskiego, która nie może być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego (por. postanowienie NSA z 9.12.2003 r., II SA/Kr 2982/03, „Samorząd Terytorialny” 2005/4, s. 58, z głosu P. Chmielnickiego).

Podobnie inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków podlegają kognicji sądów administracyjnych, jeżeli są podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej.

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a. zaskarżeniu do sądu administracyjnego podlegają akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego. Szczegółowy zakres zaskarżenia aktów nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego wyznaczają ustawy ustrojowe – por. art. 89, 91, art. 96 ust. 2, art. 97 ust. 1, art. 98 ust. 1, art. 98a ust. 3 u.s.g.; art. 77b, 79, art. 83 ust. 2, art. 84 ust. 1, art. 85 ust. 1, art. 85a ust. 3 u.s.p.; art. 80a, 82, art. 84 ust. 1, art. 86 ust. 1, art. 86a ust. 3 u.s.w.; art. 12 u.w.a.r.; art. 11 ust. 2 u.r.i.o. Przedmiotem zaskarżenia może być wyłącznie akt nadzoru, a nie np. akt ze sfery działań kontrolnych. Zwrócił na to uwagę NSA w uchwale z 26.04.1999 r., FPS 5/99 (ONSA 1999/3, poz. 78), wyjaśniając, 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 u.r.i.o.) nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

Zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ jednostki samorządu terytorialnego wskazany w art. 10 ust. 4–6 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. (uchwała NSA (7) z 26.06.2014 r., I OPS 14/13, ONSAiWSA 2015/1, poz. 2).

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. skarga na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przysługuje w sprawach, w których są wydawane decyzje i postanowienia administracyjne (art. 3 § 2 pkt 1–3 p.p.s.a), w sprawach, w których mogą być podejmowane akty lub czynności określone w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., w przypadku zaś

interpretacji (art. 3 § 2 pkt 4a p.p.s.a.) służy wyłącznie skarga na przewlekłe prowadzenie postępowania.

W sprawach tych przedmiotem sądowej kontroli nie jest określony akt lub czynność organu administracji, lecz ich brak, w sytuacji gdy organ miał obowiązek podjąć działanie w danej formie i w określonym przez prawo terminie. Instytucja skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania ma na celu ochronę praw strony przez doprowadzenie do wydania w sprawie rozstrzygnięcia lub podjęcia innej czynności dotyczącej uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Determinuje to zakres kontroli sądu, sprowadzającej się w tym wypadku do oceny, czy sprawa podlega załatwieniu przez organ w drodze określonego przez ustawodawcę aktu administracyjnego lub czynności.

Pojęcie bezczynności organu należy rozumieć jako niezakończenie sprawy w terminie (zob. art. 37 § 1 pkt 1 k.p.a.), „przewlekłość” zaś występuje, jeżeli sprawa jest prowadzona dłużej niż jest to niezbędne do jej załatwienia (zob. art. 37 § 1 pkt 2 k.p.a.).

Innymi słowy, z bezczynnością mamy do czynienia wtedy, gdy w ustawowym terminie organ nie podjął żadnych czynności w sprawie lub wprawdzie podjął, ale nie zakończył ich w terminie. Natomiast przewlekłość postępowania obejmuje takie przypadki jak wykonywanie czynności w dużym odstępie czasu, wykonywanie czynności pozornych, mnożenie przez organ czynności dowodowych ponad potrzebę wynikającą z istoty sprawy.

W orzecznictwie sądów administracyjnych pojęcia te są bardziej kazuistycznie definiowane. Przykładowo:

- z bezczynnością organu administracji publicznej mamy do czynienia wówczas, gdy w prawnie ustalonym terminie organ ten nie podjął żadnych czynności w sprawie lub wprawdzie prowadził postępowanie, ale – mimo istnienia ustawowego obowiązku – nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub też innego aktu lub nie podjął stosownej czynności (wyrok WSA w Warszawie z 4.03.2008 r., IV SAB/Wa 109/07, LEX nr 489229);
- zarzut bezczynności jest uzasadniony nie tylko w przypadku niedotrzymania terminu załatwienia sprawy, ale także w przypadku odmowy wydania aktu, mimo istnienia w tym względzie ustawowego obowiązku, choćby organ mylnie sądził, że załatwienie sprawy nie wymaga wydania danego aktu (wyrok WSA w Warszawie z 9.12.2005 r., VI SAB/Wa 24/05, LEX nr 190899);
- organ administracji publicznej pozostaje w bezczynności nie tylko w przypadku niezakończenia sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a., jeżeli nie dopełnił czynności określonych w art. 36 k.p.a., ale także wówczas, gdy nie podjął innych działań wynikających z przepisów procesowych mających na celu usunięcie

- przeszkody w wydaniu decyzji (wyrok NSA z 11.01.2012 r., II GSK 1362/10, LEX nr 1107589);
- beczynność organu podatkowego można wyinterpretować z regulacji zawartych w art. 139, 140 oraz 141 o.p. (wyrok NSA z 11.02.2011 r., I FSK 199/10, LEX nr 989876);
 - określenie „przewlekłość postępowania” obejmować będzie opieszałe, niesprawne i nieskuteczne działanie organu, w sytuacji gdy sprawa mogła być załatwiona w terminie krótszym, jak również nieuzasadnione przedłużanie terminu załatwienia sprawy. Stwierdzenie, że w określonej dacie, a tą będzie data orzekania przez sąd (po nowelizacji z 9.04.2015 r. – data wniesienia skargi do sądu administracyjnego), można zakwalifikować postępowanie organu jako dotknięte przewlekłością jego prowadzenia, wymagać będzie gruntownego zbadania sprawy pod wieloma względami, dokonania oceny czynności procesowych, analizy faktów i okoliczności zależnych od działania organu i jego pracowników oraz stanu zastoju procesowego sprawy wynikającego z zaniechania lub wadliwości działań podejmowanych przez strony lub innych uczestników postępowania (wyrok NSA z 7.03.2013 r., II OSK 34/13, LEX nr 1296088);
 - postępowanie prowadzone w sposób przewlekły jest to postępowanie prowadzone w sposób nieefektywny przez wykonywanie czynności w dużym odstępie czasu bądź wykonywanie czynności pozornych, powodujących, że formalnie organ nie jest beczynny, ewentualnie mnożenie przez organ czynności dowodowych ponad potrzebę wynikającą z istoty sprawy. Określenie „przewlekłość postępowania” obejmować będzie zatem opieszałe, niesprawne i nieskuteczne działanie organu, w sytuacji gdy sprawa mogła być załatwiona w terminie krótszym, jak również nieuzasadnione przedłużanie terminu załatwienia sprawy (wyrok NSA z 13.08.2013 r., II OSK 549/13, LEX nr 1369030);
 - przewlekłość w prowadzeniu postępowania wystąpi wówczas, gdy organ nie załatwia sprawy w terminie, nie pozostając jednocześnie w beczynności, a podejmowane przez ten organ czynności procesowe nie charakteryzują się koncentracją niezbędną w świetle art. 12 k.p.a., ustanawiającego zasadę szybkości postępowania, względnie mają charakter czynności pozornych, nieistotnych dla merytorycznego załatwienia sprawy (wyrok WSA w Łodzi z 8.11.2011 r., II SAB/Łd 45/11, LEX nr 1153879);
 - przewlekłość postępowania obejmuje takie przypadki prowadzenia postępowania w sprawach indywidualnych, jak wykonywanie czynności w dużym odstępie czasu, wykonywanie czynności pozornych powodujących, że formalnie organ nie jest beczynny, mnożenie przez organ czynności dowodowych ponad potrzeby wynikające z istoty sprawy. W postępowaniu sądownoadministracyjnym w sprawie ze skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ administracji publicznej sąd administracyjny bada, czy podejmowane przez organ czynności zmierzają do należytego i szybkiego załatwienia sprawy, w jakich odstępach czasu są one podejmowane, a także czy nie są to czynności pozorne, przedłużające

- postępowanie i nieprowadzące w istocie do wydania stosownego rozstrzygnięcia (wyrok WSA w Warszawie z 21.03.2013 r., I SAB/Wa 42/13, LEX nr 1301067);
- na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 w zw. z art. 50 § 1 p.p.s.a. oraz w zw. z art. 45 ust. 1 i art. 184 Konstytucji RP można wnieść skargę do sądu administracyjnego na bezczynność (przewlekłe prowadzenie postępowania) samorządowego kolegium odwoławczego w sprawie z wniosku 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. (zob. uchwała NSA (7) z 25.11.2013 r., I OPS 12/13, ONSAiWSA 2014/2, poz. 20);
 - skarga na bezczynność przysługuje na pozostawienie podania bez rozpoznania na podstawie art. 64 § 2 k.p.a. (uchwała NSA (7) z 3.09.2013 r., I OPS 2/13, ONSAiWSA 2014/1, poz. 2).

Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie przewiduje dopuszczalności wniesienia skargi na bezczynność organu samorządu wojewódzkiego w zakresie działalności prawotwórczej, w tym w przedmiocie niewydania aktu prawa miejscowego. Zdaniem WSA, jakkolwiek w świetle art. 91 ust. 1 u.s.w. wniesienie skargi przez podmiot, którego prawa są naruszone wskutek bezczynności organu niepodlegającego nakazanej prawem uchwały, wydaje się dopuszczalne, to w konsekwencji łącznej wykładni ust. 1 i ust. 2 przywołanego artykułu uznać trzeba, że skarga ta nie może jednak dotyczyć działań prawotwórczych, w tym wydawania aktów prawa miejscowego, albowiem przepisy nie zezwalają w tej mierze na wydanie wyroku, o którym mowa w art. 91 ust. 2 u.s.w. (wyrok WSA w Szczecinie z 19.12.2016 r., II SAB/Sz 148/16, LEX nr 2195721).

Objęcie jedną skargą obu form opieszałości organu: bezczynności i przewlekłości postępowania, inicjuje jedną sprawę sądowoadministracyjną, w której sąd ma obowiązek rozpoznać i rozstrzygnąć spór o legalność braku wydania aktu lub podjęcia czynności. Pozostaje to w związku z zasadą, że przedmiotem zaskarżenia w konkretnym postępowaniu może być tylko jedna decyzja, postanowienie, inny akt lub podjęta czynność. Liczba zaskarżonych aktów lub czynności determinuje zatem liczbę spraw sądowoadministracyjnych. Przedmiot postępowania w sprawie ze skargi zarówno na bezczynność, jak i przewlekłość organu stanowi ustalenie, czy zachodzi potrzeba zobowiązania organu do wydania w określonym terminie aktu lub dokonania czynności. W obu sprawach sąd administracyjny dysponuje tymi samymi środkami prawnymi, ich zastosowanie jest zaś obowiązkowe w razie stwierdzenia jakiegokolwiek postaci niesprawnego funkcjonowania organu, niezależnie od podniesionych w skardze zarzutów i wniosków oraz podstawy prawnej (wyrok WSA w Lublinie z 11.08.2016 r., II SAB/Lu 74/16, LEX nr 2151255).

Nowelą z 9.04.2015 r. ustawodawca dopuścił możliwość składania skargi do sądu administracyjnego na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach dotyczących innych niż określone w art. 3 § 2 pkt 1–3 p.p.s.a. aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających

z przepisów prawa podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w Kodeksie postępowania administracyjnego oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI Ordynacji podatkowej oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw.

Zgodnie z art. 3 § 3 p.p.s.a. sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę, i stosują środki określone w tych przepisach (zob. art. 3 § 2 pkt 9 p.p.s.a.).

Kolejną grupą spraw podlegających kognicji sądów administracyjnych są spory o właściwość i spory kompetencyjne między organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi, a także między organami tych jednostek a organami administracji rządowej (art. 4 p.p.s.a.). Sporem o właściwość lub sporem kompetencyjnym jest spór między dwoma organami administracji publicznej o uznanie się właściwym do rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy. Jeżeli dwa organy uznają się za właściwe w sprawie, występuje wówczas spór pozytywny. Częściej jednak dwa organy uznają się za niewłaściwe w sprawie i powstaje wtedy spór negatywny. Artykuł 4 p.p.s.a. odróżnia spory o właściwość od sporów kompetencyjnych. Podmiotami sporów o właściwość są organy jednostek samorządu terytorialnego i samorządowe kolegia odwoławcze, podmiotami sporów kompetencyjnych są zaś, z jednej strony, organy jednostek samorządu terytorialnego lub samorządowe kolegia odwoławcze, a z drugiej organy administracji rządowej różnych szczebli. Sporem kompetencyjnym nie może być spór, który nie powstał przy rozpatrywaniu konkretnej indywidualnej sprawy, a dotyczy np. wykładni prawa (por. postanowienie NSA z 30.09.2005 r., II OW 39/05, LEX nr 603718).

Zdaniem NSA o sporze w rozumieniu przepisów art. 4 oraz art. 15 § 1 pkt 4 p.p.s.a. można mówić dopiero wtedy, kiedy organy zainteresowane w sprawie w drodze wszelkich dostępnych metod wykładni prawa, analizując wszystkie obowiązujące w tym zakresie przepisy prawa, dojdą do przekonania, że nie są w stanie jednoznacznie określić, który z nich jest właściwy w sprawie. Przez spór należy rozumieć sytuację, w której przynajmniej dwa organy jednocześnie uważają się za właściwe do załatwienia sprawy (spór pozytywny) albo gdy każdy z organów uważa się za niewłaściwy do załatwienia sprawy (spór negatywny), przy czym żaden z organów, pozostając w sporze, nie podejmuje stosownego rozstrzygnięcia, oczekując na zajęcie stanowiska przez ten właściwy. Ponadto warunkiem rozpatrzenia sporu kompetencyjnego jest precyzyjne ustalenie stanu faktycznego, który podlega unormowaniu w oznaczonym stanie faktycznym, w którym ma być rozstrzygana przedmiotowa sprawa przez właściwy organ (zob. postanowienie NSA z 14.01.2015 r., I OW 208/14, LEX nr 1640406).

Organami jednostek samorządu terytorialnego są, zgodnie z art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a., organy gminy, powiatu, województwa, związków gmin, związków powiatów, wójt (burmistrz,

prezydent miasta), starosta, marszałek województwa, kierownicy służb, inspekcji i straży działających w imieniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty lub marszałka województwa, a ponadto samorządowe kolegia odwoławcze.

W sprawach sporów o właściwość lub sporów kompetencyjnych właściwy jest NSA.

Właściwość sądów administracyjnych jest również ustalana na podstawie kryteriów negatywnych. Ich wyczerpujące wyliczenie zawiera art. 5 p.p.s.a. Nie ma wśród nich spraw należących do właściwości innych sądów. Wydaje się, że ustawodawca uznał, iż prawidłowym zabezpieczeniem przed powstaniem sporów o właściwość w takich przypadkach będzie art. 58 § 4 p.p.s.a. i podobne regulacje w innych procedurach (np. art. 66 § 3 i 4 k.p.a., art. 171 § 3 i 4 o.p., art. 199¹ k.p.c.). Analiza tych regulacji wskazuje, że dla ustawodawcy zasadnicze znaczenie ma to, żeby sprawa została w ogóle rozpatrzona, a nie to, czy rozpozna ją sąd właściwy. Takie założenie ustawodawcy spotkało się z powszechną krytyką w piśmiennictwie (por. np. 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. Trzciński, Warszawa 2005, s. 7).

3. Wybrane zasady postępowania przed sądami administracyjnymi

3.1. Uwagi ogólne

Każda procedura sądowa zawiera reguły ogólne, które są przewidziane dla całego postępowania. Ich naruszenie na określonym etapie postępowania lub przy dokonywaniu określonych czynności procesowych może mieć wpływ na wynik postępowania.

Wiele z tych reguł (zasad) jest wspólnych dla wszystkich procedur sądowych. Zostały one bowiem zapisane w Konstytucji RP oraz w przepisach prawa międzynarodowego, np. w Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Są to np. prawo do sądu, zasada rzetelnego postępowania, zasada równouprawnienia stron czy niezależność sądów i niezawisłość sądów. Inne z tych powszechnie stosowanych zasad, jak zasada poczucia bezpieczeństwa prawnego obywateli, zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasada niedziałania prawa wstecz, zostały wypracowane w orzecznictwie TK i ETPC. Część z tych zasad omówiono w rozdziale I pkt 1. W tym miejscu zostaną omówione tylko te, które ujęto wprost w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

3.2. Zasada udzielania pomocy stronom

Artykuł 6 p.p.s.a. stanowi, że sąd administracyjny w razie uzasadnionej potrzeby udziela stronom występującym w sprawie bez adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego potrzebnych wskazówek co do czynności procesowych oraz poucza je o skutkach prawnych tych czynności i skutkach zaniedbań. Adresatem tej normy jest ogólnie sąd administracyjny. Przez to pojęcie należy rozumieć nie tylko sąd jako instytucję administracyjną, lecz także sąd jako organ procesowy, a także przewodniczącego wydziału, przewodniczącego składu orzekającego lub sędziego sprawozdawcę. Zależy to od tego, na jakim aktualnie etapie znajduje się sprawa.

Norma zawarta w art. 6 p.p.s.a. jest swego rodzaju realizacją konstytucyjnej zasady równości przez udzielanie niezbędnych wskazówek i pouczeń tym, którzy nie mogą ich uzyskać bezpośrednio od adwokata lub radcy prawnego. Zasadnie w związku z tym podnosi się w orzecznictwie, że art. 6 p.p.s.a. nie ma charakteru ogólnej deklaracji czy postulatu, a przeciwnie – zawiera normę prawną stanowiącą źródło konkretnych obowiązków procesowych sądu, przed którym toczy się postępowanie. Od jego zastosowania w razie uzasadnionej potrzeby uzależniona jest realizacja prawa do sądu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP (postanowienie NSA z 16.02.2017 r., II FZ 937/16, LEX nr 2231321).

Istotne jest więc, by każdy z podmiotów, o których była mowa wyżej, chciał te obowiązki spełniać w sposób jak najbardziej praktyczny i przydatny dla strony. Dlatego np. w razie gdy wezwanie do usunięcia braków formalnych pisma strony występującej bez adwokata lub radcy prawnego budzi wątpliwości co do jego treści, nie można z tego wyprowadzać skutków niekorzystnych dla strony (postanowienie NSA z 30.09.2005 r., II OSK 702/05, ONSAiWSA 2006/1, poz. 16). Z drugiej strony nie ma obowiązku udzielania stronie pouczeń co do wszystkich możliwych zachowań. Obowiązek sądu odnosi się do pouczeń celowych z punktu widzenia prawidłowego przebiegu postępowania i dających stronie gwarancje prawa do obrony. Na przykład odroczenie rozprawy z uwagi na brak przesłanek zawartych w art. 109 p.p.s.a. nie mieści się w treści art. 6 p.p.s.a. (zob. wyrok NSA z 8.01.2016 r., I OSK 1358/14, LEX nr 2032710).

Obowiązkiem sądu jako instytucji jest przygotowanie określonych wzorów druków, które wraz z innymi informacjami, np. wezwaniem na rozprawę, będą informować lub udzielać potrzebnych wskazówek co do czynności procesowych. W postanowieniu z 29.12.2005 r., II FZ 776/05 (ONSAiWSA 2006/3, poz. 76), NSA stwierdził, że jeżeli WSA w zawiadomieniach 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 podlega doręczeniu stronie, a którego zaskarżenie będzie możliwe po uprzednim złożeniu wniosku o jego uzasadnienie w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia tego wyroku.

Wskazówki i pouczenia sądu nie mają charakteru jurysdykcyjnego. Nie stoją w związku z tym w sprzeczności z zasadą kontradiktoryjności. Oczywiście należy mieć na względzie, by obowiązki wynikające z przedmiotowej normy były realizowane w warunkach pełnej bezstronności. Sąd nie może zastępować strony postępowania w realizacji poszczególnych czynności procesowych, jak również strona nie ma prawa oczekiwać od sądu wskazówek i pouczeń przekraczających zakres opisany w art. 6 p.p.s.a. Wskazówki i pouczenia mogą dotyczyć tylko czynności procesowych. Nie obejmują natomiast czynności prawnych, jeżeli nie wiążą się z czynnościami procesowymi. Nie mieści się w obowiązkach sądu kasacyjnego, określonych w szczególności w art. 6 p.p.s.a., wyjaśnianie, jakie terminy i na jakich zasadach mogą być przywrócone (wyrok NSA z 8.12.2004 r., FSK 792/04, LEX nr 799311). W innym orzeczeniu tym razem SN stwierdził, że nie jest obowiązkiem sądu udzielanie pouczeń o czynnościach ze sfery prawa materialnego i uprawnieniach, jakie strony mogą realizować niezależnie od toczącego się postępowania. Nie jest też obowiązkiem sądu nadawanie właściwego znaczenia wnioskowi i oświadczeniom składanym przez stronę (postanowienie SN z 21.12.1998 r., III CKN 985/98, OSNC 1999/5, poz. 104).

Wydaje się, że wyłączenie obowiązku wynikającego z art. 6 p.p.s.a. względem stron występujących z adwokatem, radcą prawnym, doradcą podatkowym lub rzecznikiem patentowym ma charakter bezwzględny nawet wtedy, gdy w oczywisty sposób pełnomocnik zaniedbuje swoje obowiązki. Wszystkie negatywne konsekwencje nieprofesjonalnego działania pełnomocnika ponosi ten pełnomocnik, który jest równocześnie adresatem wszystkich roszczeń strony.

Poza art. 6 p.p.s.a. w ustawie zawartych jest wiele przepisów szczególnych, które nakładają na sąd obowiązek udzielania wskazówek i pouczeń z urzędu. Przykładowo są to: art. 70 § 2 p.p.s.a. (pouczenie o obowiązku zawiadamiania sądu o zmianie miejsca zamieszkania, adresu do doręczeń lub siedziby), art. 140 § 2 i 3 p.p.s.a. (pouczenie osoby pozbawionej wolności o terminie i sposobie wniesienia środka zaskarżenia od wyroku), art. 163 § 2 p.p.s.a. (pouczenie o sposobie i terminie wniesienia środka zaskarżenia od postanowienia wydanego na posiedzeniu niejawnym), art. 210 § 1 p.p.s.a. (pouczenie o skutkach niezłożenia wniosku o przyznanie należnych kosztów najpóźniej przed zamknięciem rozprawy bezpośrednio poprzedzającej wydanie orzeczenia).

3.3. Zasada koncentracji materiału procesowego

Zasada ta ma bezpośredni związek z konstytucyjnym prawem do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Adresatem normy zawartej w art. 7 p.p.s.a. jest przede wszystkim przewodniczący wydziału orzeczniczego, a w dalszej kolejności sędzia sprawozdawca i skład orzekający. Zgodnie z zarządzeniem nr 14 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6.08.2015 r. w sprawie ustalenia zasad biurowości w sądach admi-

nistracyjnych, przewodniczący wydziału zarządza zarejestrowanie skargi lub wniosku wszczynającego postępowanie oraz założenie akt (§ 20 ust. 1). W przypadku gdy akta organu administracji publicznej nadesłane z odpowiedzią na skargę nie odpowiadają obowiązującym ten organ przepisom o ich prowadzeniu, przewodniczący wydziału wzywa organ administracji do uporządkowania takich akt w wyznaczonym terminie (§ 22), ze względu na znaczną liczbę kart lub znaczenie sprawy może zarządzić sporządzenie karty przeglądowej. Następne czynności przewodniczącego wydziału orzeczniczego wiążą się z rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych, zgodnie z którym: przewodniczący bada skargę lub inne pismo pod względem formalnym (§ 33), wzywa stronę do usunięcia braków formalnych pisma (§ 33 ust. 2 i 3 i § 34), przekazuje pismo sędziemu sprawozdawcy, jeżeli podlega ono odrzuceniu (§ 35), przydziela sprawy sędziom (§ 23), ustala terminy rozpraw i plan posiedzeń całego wydziału (§ 26 i 39), dokonuje zmiany składu orzekającego w drodze losowania (§ 28–29), bada warunki formalne środka zaskarżenia (§ 57). Niektóre ze swoich obowiązków przewodniczący wydziału orzeczniczego może powierzyć referendarzowi sądowemu (§ 24, § 36 ust. 1). Obowiązki nadzorcze przewodniczącego wydziału są określone w rozporządzeniu Prezydenta RP z 18.09.2003 r. w sprawie szczegółowego trybu wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 169, poz. 1645). Wynika z niego (§ 12), że do obowiązków przewodniczącego należy m.in.: kontrola sędziów w zakresie sprawności postępowania, w tym w zakresie wydawania zarządzeń porządkowych, kontrola zasadności odwoływania i odraczania rozpraw i posiedzeń, kontrola terminowości sporządzania uzasadnień i wykonywania orzeczeń. Podobne uprawnienia i obowiązki dotyczą przewodniczącego wydziału NSA (por. rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej – Regulamin Naczelnego Sądu Administracyjnego). Inne czynności wynikają wprost z ustawy, np. wezwanie do uiszczenia wpisu (art. 220 § 1 i 3 p.p.s.a.), wezwanie do uzupełnienia braków skargi (art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a.), wezwanie strony mającej miejsce zamieszkania lub siedzibę za granicą, która nie ustanowiła pełnomocnika do prowadzenia sprawy mającego miejsce zamieszkania lub siedzibę w Polsce, do ustanowienia pełnomocnika do doręczeń mającego miejsce zamieszkania lub siedzibę w Polsce w terminie dwóch miesięcy (art. 299 § 2 p.p.s.a.). Wiele czynności przewodniczący wydziału podejmuje w toku postępowania międzyinstancyjnego, np. wezwanie do usunięcia braków formalnych skargi kasacyjnej/ zażalenia (por. art. 178 i art. 194 § 3 p.p.s.a.), lub po zakończeniu postępowania, np. wydaje zarządzenie o ściągnięciu nieuiszczonej opłaty kancelaryjnej (art. 234 § 2 p.p.s.a.) czy zarządzenie o umorzeniu należności sądowej z tytułu nieuiszczonej opłaty kancelaryjnej (art. 229 § 1 p.p.s.a. w zw. z § 2 ust. 1, § 4 pkt 1 i § 6 ust. 5 rozp. w sprawie ulg). Czynności przewodniczącego wydziału orzeczniczego może wykonywać wyznaczony sędzia, sędzia sprawozdawca lub referendarz sądowy w zależności od przyjętego w danym sądzie podziału czynności.

Zgodnie z art. 62 pkt 1 p.p.s.a. rolą przewodniczącego jest zarządzanie i skompletowanie akt niezbędnych do rozpoznania sprawy, a w razie potrzeby innych dowodów. Akta sprawy mogą być tworzone i przetwarzane także z wykorzystaniem technik informatycznych (art. 12a § 1 p.p.s.a.). Sposób tworzenia akt oraz warunki i tryb przechowywania i przekazywania akt WSA i NSA, a także warunki i tryb niszczenia tych akt po upływie okresu ich przechowywania reguluje rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 27.05.2019 r. w sprawie sposobu postępowania z aktami spraw sądowoadministracyjnych w wojewódzkich sądach administracyjnych i Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. poz. 1004).

Z wymienionych przepisów wynika, że przewodniczący wydziału ma dwojakiego rodzaju wpływ na sprawność postępowania. Po pierwsze, przez terminowe i prawidłowe wykonywanie czynności, które należą do jego wyłącznych kompetencji. Po drugie, przez egzekwowanie terminowego wykonania czynności technicznych i procesowych przez sędziów i pracowników sekretariatu. Nie ulega wątpliwości, że zwłoka – nawet nieznaczna – w wykonaniu każdej z ustawowo przewidzianych czynności może doprowadzić do przewlekłości postępowania. Jeszcze gorsze skutki w tym względzie wywołuje ich złe (nie dokładne, wadliwe) wykonywanie. Konieczność weryfikowania wadliwych czynności w drodze procesowej (uchylanie zarządzeń przez sąd drugiej instancji) jeszcze bardziej wydłuża tok postępowania.

Rozporządzenie nadzorcze nakłada również w zakresie sprawności postępowania określone obowiązki na prezesa sądu, który jest organem sądu.

Do obowiązków sędziego sprawozdawcy należy załatwianie spraw na posiedzeniu niejawnym, rozpoznawanie wniosków wypadkowych oraz wydawanie zarządzeń koniecznych do sprawnego rozpoznania sprawy. Szczególnie ten ostatni zakres pracy sędziego sprawozdawcy jest istotny z punktu widzenia omawianej zasady. Obowiązkiem sędziego jest więc, zgodnie z § 37 reg. ws.a, zapoznanie się z wnioskami stron w toku postępowania, decydowanie o przeprowadzeniu w sprawie postępowania mediacyjnego, sprawdzanie, czy wydawane w sprawie zarządzenia są terminowe i należyte wykonane.

Spełnienie tych wszystkich zaleceń sprawozdawcy daje podstawę do zrealizowania wynikającej z art. 7 p.p.s.a. powinności rozstrzygnięcia sprawy już na pierwszym posiedzeniu. W przeciwnym razie termin rozprawy lub posiedzenia niejawnego oddali się, a rozprawa już wyznaczona zostanie odroczona lub posiedzenie niejawne zostanie zdjęte z wokandy.

Na koncentrację materiału procesowego ma niewątpliwy wpływ instytucja terminów określonych przez ustawodawcę zarówno dla stron postępowania, jak i dla sądu. Dynamizuje to tok postępowania i przybliża termin wydania orzeczenia w sprawie, a później jego wykonanie. Na przykład organ administracji ma obowiązek przekazać skargę wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie 30 dni (art. 54 § 2 p.p.s.a.), strona

ma obowiązek w ciągu 14 dni zgłosić żądanie przeprowadzenia rozprawy w trybie uproszczonym (art. 119 pkt 2 p.p.s.a.), sędzia ma 14 dni na sporządzenie uzasadnienia wyroku (art. 141 § 1 p.p.s.a.).

Poza terminami ustawodawca wprowadził do ustawy procesowej wiele innych przepisów, które służą sprawności postępowania, np. możliwość wymierzania organowi grzywny (art. 55 § 1, art. 112, art. 154 § 1 p.p.s.a.), sankcje dla strony w razie nieusunięcia w wyznaczonym terminie braków formalnych skargi (art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a.).

Sprawności postępowania służy również tryb zaskarżania postanowień w przedmiocie zawieszenia postępowania. Zgodnie z art. 131 p.p.s.a. zażalenie przysługuje na postanowienia o zawieszeniu postępowania i o odmowie podjęcia zawieszonego postępowania, a więc tych rozstrzygnięć, które wydłużają czas trwania postępowania. Takie ukształtowanie możliwości zaskarżenia dało podstawę do uchylenia postanowienia o zawieszeniu postępowania przez NSA z argumentacją, że postanowienie to bez uprzedniego skorzystania z możliwości zwrócenia się w sprawie ustalenia następców prawnych uczestników postępowania również do innych, oprócz skarżących, stron (uczestników) postępowania – w tym przede wszystkim do organów administracji publicznej, w celu zapewnienia stronom możliwości udziału w postępowaniu sądowym, jest wydane przedwcześnie, z naruszeniem art. 7 p.p.s.a. (postanowienie NSA z 15.02.2005 r., OZ 1479/04, LEX nr 819287). Trzeba w tym miejscu podkreślić, że podczas zawieszenia sąd nie podejmuje żadnych czynności, z wyjątkiem tych, które mają na celu podjęcie postępowania albo wstrzymanie wykonania aktu lub czynności. Czynności podejmowane przez strony, a niedotyczące tych przedmiotów, wywołują skutek dopiero od dnia podjęcia postępowania (art. 127 § 3 p.p.s.a.).

Nie należy traktować jako naruszenia zasady ekonomii procesowej zawieszenia postępowania sądownoadministracyjnego w oczekiwaniu na rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego albo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, skoro zasada ta pozostawałaby w sprzeczności z zasadą państwa prawa.

Wpływ na sprawność postępowania mają bardzo często same strony postępowania, które swoim niesumiennym zachowaniem (uchybiamy terminom, utrudniają odbiór korespondencji, mnożą bez potrzeby postępowania wpadkowe, nie realizują zarządzeń przewodniczącego, wadliwie formułują pisma procesowe) wydłużają czas trwania tego postępowania.

W zbyt małym stopniu strony postępowania korzystają z możliwości, jakie daje tryb uproszczony. Załatwienie sprawy na posiedzeniu niejawnym następuje znacznie szybciej niż na rozprawie.

Nie bez znaczenia dla czasu załatwienia sprawy pozostaje liczba wpływających do rozpoznania spraw, zwłaszcza wtedy, gdy wpływ ten jest związany z nierozwiązanym przez organ administracji publicznej problemem, np. tzw. gruntów warszawskich.

3.4. Zasada ochrony praworządności

Artykuł 8 p.p.s.a. określa udział prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka oraz Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców w postępowaniu przed sądami administracyjnymi jako podmiotów występujących w interesie publicznym. Mogą oni wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania. Prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka oraz Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców mogą przystąpić do każdej sprawy na dowolnym etapie postępowania, a także wszczynać to postępowanie z własnej inicjatywy lub korzystać ze środków zaskarżenia. Przesłanką udziału w sprawie jest ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. W postępowaniu przed sądami administracyjnymi prokuratorowi oraz trzem Rzecznikom przysługują prawa strony.

Szczegółowy tryb działania prokuratora i Rzeczników określają ustawy ustrojowe. W pierwszym przypadku jest nią ustawa – Prawo o prokuraturze, w drugim – ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich, w trzecim – ustawa z 6.01.2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz.U. z 2023 r. poz. 292), w czwartym – ustawa z 6.03.2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz.U. z 2023 r. poz. 1668).

Zadaniem prokuratury jest m.in., zgodnie z art. 2 pr. prok., stanie na straży praworządności. Zadanie to Prokurator Generalny, Prokurator Krajowy i podlegli mu prokuratorzy, w zakresie objętym treścią art. 8 § 1 p.p.s.a., realizują w szczególności przez podejmowanie środków przewidzianych prawem, zmierzających do prawidłowego i jednolitego stosowania prawa w postępowaniu sądowym, administracyjnym, w sprawach o wykroczenia oraz w innych postępowaniach przewidzianych przez ustawę, przez zaskarżanie do sądu niezgodnych z prawem decyzji administracyjnych oraz przez udział w postępowaniu sądowym w sprawach zgodności z prawem takich decyzji. Ponadto prokurator może uczestniczyć w każdym postępowaniu prowadzonym przez organy władzy i administracji publicznej, sądy i trybunały, chyba że ustawy stanowią inaczej (art. 3 § 1 pkt 3, 7 oraz art. 5 pr. prok.).

Zwrot normatywny „stoi na straży praworządności”, użyty w art. 2 pr. prok., jest pojęciowo węższy niż użyte w art. 8 § 1 p.p.s.a. stwierdzenie „ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela”. Należy to bowiem rozumieć w ten sposób, że drugi człon sformułowania zawartego w art. 8 § 1 p.p.s.a. bardziej odnosi się do działania Rzecznika

Praw Obywatelskich, skoro zgodnie z art. 208 Konstytucji RP stoi on na straży wolności oraz praw człowieka i obywatela.

Udział prokuratora w postępowaniu sądowoadministracyjnym jest jednym z aspektów realizacji zasady państwa prawnego. Podmiot ten, inicjując postępowanie przed sądem administracyjnym, działa w imieniu obiektywnie pojętego porządku prawnego i nie musi wykazywać swej legitymacji do wniesienia skargi. W świetle art. 8 p.p.s.a. prokurator według własnej oceny podejmuje decyzję o udziale w postępowaniu sądowoadministracyjnym, a słuszność tej decyzji nie podlega ocenie ze strony sądu administracyjnego.

Udział w tym postępowaniu może być dwojakiego rodzaju. Prokurator może wszcząć postępowanie przed sądem administracyjnym i samodzielnie występować w sprawie albo przystąpić do sprawy już wszczętej przez inny podmiot. W jednym i drugim przypadku prokuratorowi przysługują uprawnienia strony, co oznacza, że może samodzielnie zgłaszać określone wnioski procesowe, w tym oczywiście korzystać ze środków zaskarżenia. Wyszczególnienie w związku z tym w art. 8 p.p.s.a. możliwości wnoszenia skargi, skargi kasacyjnej, zażalenia i skargi o wznowienie postępowania jest zbędne. Sam fakt wszczęcia postępowania lub przystąpienia do już toczącego się postępowania na prawach strony daje prokuratorowi prawo do korzystania z tych środków. Należy przyjąć, że prokurator może także inicjować postępowanie wpadkowe, np. przez złożenie wniosku o wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu, lub postępowanie pomocnicze, jakim jest postępowanie w razie zaginięcia lub zniszczenia akt.

Prokurator wszczyna postępowanie lub przystępuje do sprawy jako odrębny podmiot, a nie na rzecz którejkolwiek ze stron postępowania. Niedopuszczalna w związku z tym jest inicjatywa procesowa prokuratora w imieniu strony postępowania, np. wniosek o prawo pomocy na rzecz strony postępowania. Nie oznacza to jednak, że prokurator, jako strona postępowania, nie może przychylić się do wniosków procesowych składanych przez inną stronę postępowania.

Przystępując do już toczącego się postępowania, prokurator powinien uzewnętrznić swoją wolę w sposób wyraźny. Forma nie ma tu żadnego znaczenia. Dopuszczenie prokuratora do udziału w sprawie nie wymaga żadnego rozstrzygnięcia procesowego ze strony sądu. Prokurator staje się stroną postępowania, ze wszystkimi konsekwencjami procesowymi z tego wynikającymi, od chwili zgłoszenia swojego udziału w toczącej się sprawie. Należy przez to rozumieć każdą czynność, z której jednoznacznie wynika, że prokurator chce wziąć udział w sprawie. Udziału prokuratora w sprawie nie można domniemywać (por. także art. 92 p.p.s.a.).

Od 30.04.2018 r. prawa strony przysługują Rzecznikowi Małych i Średnich Przedsiębiorców, który 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 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2023 r. poz. 221 ze zm.).

Zgodnie z art. 28 § 3 p.p.s.a. w zakresie określonym ustawą o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej za organy administracji rządowej, państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, Skarb Państwa – czynności w postępowaniu podejmuje Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej. W przypadku, o którym mowa w tym przepisie, sąd może zawiadomić o toczącym się postępowaniu Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli z uwagi na przedmiot postępowania może zachodzić potrzeba ochrony ważnych praw lub interesów Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie z art. 53 § 3 p.p.s.a. prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka mogą wnieść skargę w terminie sześciu miesięcy od dnia doręczenia stronie rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej, a w pozostałych przypadkach w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie aktu lub podjęcia innej czynności uzasadniającej wniesienie skargi. Termin ten nie ma zastosowania do wnoszenia skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

W przypadku skargi kasacyjnej termin do jej wniesienia dla stron jest również wiążący dla prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka. Jeżeli jednak orzeczenia nie doręcza się stronie, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka mogą w terminie 30 dni od dnia wydania orzeczenia wystąpić o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia i wnieść skargę kasacyjną w terminie 30 dni od dnia doręczenia odpisu orzeczenia z uzasadnieniem (art. 177 § 2 p.p.s.a.). Ani prokurator, ani obaj Rzecznicy nie mają preferencji w zakresie terminów do złożenia zażalenia i skargi o wznowienie postępowania.

Udział prokuratora i Rzeczników w postępowaniu przed sądami administracyjnymi może być inicjowany przez sąd. Paragraf 35 reg. NSA daje możliwość przewodniczącemu wydziału zawiadomienia prokuratora lub Rzecznika o toczącym się postępowaniu, jeżeli wymaga tego ochrona praworządności, interesu społecznego lub praw obywateli. W przypadku Prokuraturii Generalnej RP stosowne zawiadomienie może wystosować sąd (art. 28 § 3a p.p.s.a.).

W jednym przypadku udział prokuratora jest obowiązkowy. Artykuł 265 p.p.s.a. obowiązuje Prokuratora Generalnego lub jego zastępcę do udziału w posiedzeniach całego składu NSA lub w posiedzeniu Izby NSA. Natomiast w posiedzeniu składu siedmiu sędziów bierze udział prokurator Prokuratury Krajowej lub prokurator innej jednostki organizacyjnej prokuratury, delegowany do wykonywania czynności w Prokuraturze Krajowej i wyznaczony przez Prokuratora Generalnego lub jego zastępcę do udziału

w posiedzeniach NSA. Wcześniej, zgodnie z § 34 reg. NSA, Prezes Izby doręcza wnioszek o podjęcie uchwały właściwemu prokuratorowi w celu zajęcia stanowiska.

Prokuratorowi, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Rzecznikowi Praw Dziecka, Rzecznikowi Małych i Średnich Przedsiębiorców oraz Prokuraturii Generalnej RP przysługuje inicjatywa uchwałodawcza w zakresie określonym w art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a.

Na rozprawie prokurator zajmuje miejsce przed stołem sędziowskim po prawej stronie (§ 45 reg. wsa).

Co do zasady pozycja Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu przed sądami administracyjnymi jest taka sama jak pozycja prokuratora. Rzecznik podejmuje inicjatywę procesową, jeżeli poweźmie wiadomość wskazującą na naruszenie wolności i praw człowieka i obywatela, w tym zasady równego traktowania (art. 8 ust. 1 ustawy o RPO). Inicjatywa ta może się przejawiać m.in. we wniesieniu skargi do sądu administracyjnego lub w uczestnictwie w postępowaniu przed sądami administracyjnymi – na prawach przysługujących prokuratorowi. Zdaniem NSA Rzecznik korzysta z tych samych uprawnień co prokurator, ale realizuje inne zadania. Wskazanie w skardze na samo naruszenie prawa przedmiotowego nie będzie wystarczające, jeżeli nie towarzyszy temu wskazanie na naruszenie praw i wolności obywatelskich (wyrok NSA z 1.07.1999 r., SA/Bk 208/99, OSP 2000/1, poz. 17). Pozycja Rzecznika Praw Dziecka jest ograniczona zakresem jego kompetencji, a mianowicie do ochrony praw dziecka, co w postępowaniu sądowoadministracyjnym jest sytuacją wyjątkową.

Z mocy art. 239 § 1 pkt 2 p.p.s.a. prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka są zwolnieni od kosztów sądowych.

W uchwale (7) z 3.07.2017 r., I OPS 1/17 (LEX nr 2311983), NSA stwierdził, że prokurator, który działając na prawach strony na podstawie art. 8 § 1 p.p.s.a., zainicjował postępowanie sądowoadministracyjne lub zgłosił w nim udział w interesie ogólnym – w celu ochrony praworządności, nie może zostać obciążony kosztami postępowania sądowoadministracyjnego.

3.5. Zasada związania sądu administracyjnego prawomocnym wyrokiem skazującym co do popełnienia przestępstwa

Zasada związania sądu administracyjnego wyrokiem karnym ma znacznie ograniczony zakres w porównaniu z identycznie sformułowaną zasadą w postępowaniu cywilnym. Wynika to przede wszystkim ze specyfiki postępowania przed sądami administracyjnymi, które co do zasady nie prowadzą postępowania dowodowego, a więc są ograniczone w ustalaniu faktów. Istotą postępowania przed sądami administracyjnymi jest badanie

legalności działania lub bezczynności organów administracji publicznej, w tym również trafności ustaleń dokonanych przez te organy. Dlatego można powiedzieć, że w praktyce adresatem normy zawartej w art. 11 p.p.s.a. będzie organ administracji publicznej, a nie sąd administracyjny, który badając legalność zaskarżonego aktu, stwierdzi jedynie, czy organ prawidłowo zastosował prawomocne ustalenie przyjęte w postępowaniu karnym co do popełnienia przestępstwa. Przykładowo czy prawomocny wyrok skazujący miał wpływ na wydanie decyzji, a jeżeli tak, to czy były podstawy wznowienia postępowania podatkowego na mocy art. 240 § 1 pkt 2 o.p.

Związanie ustaleniami prawomocnego wyroku skazującego dotyczy ustalonych w sentencji wyroku znamion przestępstwa, a także okoliczności jego popełnienia, dotyczących czasu, miejsca, poczytalności sprawcy. Wszelkie inne ustalenia, wykraczające poza elementy stanu faktycznego przestępstwa, nie mają mocy wiążącej, nawet jeżeli są zawarte w sentencji wyroku. Nie są wiążące okoliczności powołane w uzasadnieniu wyroku (wyrok SN z 17.06.2005 r., III CK 642/04, LEX nr 177207). Powyższe orzeczenie wskazuje na faktyczny zakres związania, w ramach którego sąd administracyjny jest pozbawiony możliwości dokonywania jakichkolwiek zmian. Natomiast sąd administracyjny uprawniony jest do oceny – tak jak i innych dowodów w sprawie – ustaleń sądu karnego zawartych w uzasadnieniu wyroku, ponieważ uzasadnienie to nie ma mocy wiążącej i jest jedynie przejawem dochodzenia do rozstrzygnięcia.

Istota zasady wyrażonej w art. 11 p.p.s.a. sprowadza się do zakazu dokonywania przez sąd administracyjny tych samych ustaleń co do popełnienia przestępstwa, których dokonał sąd karny. Oczywiście związanie to znajdzie sens jedynie w sytuacji, gdy ustalenia wyroku karnego będą dotyczyć okoliczności faktycznych istotnych z punktu widzenia postępowania przed organami administracji publicznej, a następnie postępowania sądowoadministracyjnego.

Norma określona w art. 11 p.p.s.a. dotyczy wyłącznie wydanego w postępowaniu karnym prawomocnego wyroku skazującego. Przy czym związanie to odnosi się tylko do faktu popełnienia przestępstwa, a więc sfery ustaleń faktycznych mających znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy sądowoadministracyjnej. Związanie to zostało wprowadzone, aby uniknąć sytuacji, w których na podstawie tych samych stanów faktycznych zapadałyby różne orzeczenia w postępowaniu karnym i sądowoadministracyjnym. Rozwiązanie to eliminuje potrzebę prowadzenia podwójnego postępowania dowodowego dla ustalenia tych samych faktów w różnych postępowaniach sądowych i w postępowaniu administracyjnym (zob. wyrok NSA z 21.12.2016 r., II OSK 828/15, LEX nr 2191023).

Stwierdzenie „co do popełnienia przestępstwa” przemawia za tym, że chodzi o skazanie za przestępstwo umyślne. W przypadku skazania za przestępstwo nieumyślne dopuszczalne są ustalenia co do zamiaru sprawcy.

Nie mieszczą się w dyspozycji art. 11 p.p.s.a. wszelkie inne rozstrzygnięcia sądu lub prokuratury wydane w postępowaniu karnym, np. umarzające postępowanie karne, warunkowo umarzające postępowanie, odstępujące od wymierzenia kary czy skazujące za wykroczenie, a także wyrok uniewinniający. Nie wiążą sądu administracyjnego ustalenia co do popełnienia przestępstwa w innym postępowaniu niż w postępowaniu karnym, np. w postępowaniu w sprawach nieletnich.

Zasada wyrażona w art. 11 p.p.s.a. ma dwojakie *ratio legis*. Po pierwsze, zapobiega rozbieżnościom w orzecznictwie sądów orzekających w sprawach karnych i innych sądów w tak zasadniczej kwestii jak uznanie winnym popełnienia przestępstwa. Po drugie, daje pierwszeństwo postępowaniu karnemu (przed innymi postępowaniami), którego celem, zgodnie z art. 2 § 1 pkt 1 k.p.k., jest wykrycie sprawcy i pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej.

4. Właściwość sądów administracyjnych

4.1. Właściwość wojewódzkich sądów administracyjnych

Właściwość sądu administracyjnego to kompetencje sądu do merytorycznego rozpoznania sprawy sądownoadministracyjnej. Źródła właściwości należy upatrywać w przepisach ustrojowych, które określają organizację sądów administracyjnych.

Zgodnie z art. 2 p.u.s.a. sądami administracyjnymi są Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne.

Ustawa ustrojowa dokonuje również podziału sądownictwa administracyjnego na dwie instancje sądowe. W pierwszej instancji sprawy należące do właściwości sądów administracyjnych rozpoznają WSA (art. 3 § 1 p.u.s.a.). Sądem drugiej instancji jest NSA, który sprawuje nadzór nad działalnością WSA w zakresie orzekania w trybie określonym ustawami, a w szczególności rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń tych sądów i podejmuje uchwały wyjaśniające zagadnienia prawne oraz rozpoznaje inne sprawy należące do właściwości NSA na mocy innych ustaw.

Badanie właściwości jest jedną z ważniejszych czynności poprzedzających wydanie zarządzenia o wyznaczeniu rozprawy. Jakkolwiek kwestia właściwości sądów administracyjnych nie budzi większych wątpliwości, to w indywidualnych przypadkach może ona nawet stanowić podstawę stwierdzenia nieważności (art. 183 § 2 pkt 6 p.p.s.a.). Może to nastąpić wtedy, gdy WSA orzekał w sprawie, w której jest właściwy NSA. Nie ma takiego skutku sytuacja odwrotna bądź rozpoznanie sprawy przez WSA z naruszeniem właściwości miejscowej.

Do właściwości rzeczowej WSA, zgodnie z art. 13 § 1 p.p.s.a., należą wszystkie sprawy sądownoadministracyjne z wyjątkiem spraw, dla których zastrzeżona jest właściwość NSA.

Właściwość miejscową określa art. 13 § 2 p.p.s.a. Zgodnie z tym przepisem właściwy do rozpoznania sprawy jest ten WSA, na którego obszarze właściwości ma siedzibę organ administracji publicznej, którego działalność została zaskarżona.

Siedziby oraz obszary właściwości WSA reguluje rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 25.04.2003 r. w sprawie utworzenia wojewódzkich sądów administracyjnych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz.U. Nr 72, poz. 652 ze zm.). Łącznie zostało utworzonych 16 sądów wojewódzkich. Są to (wraz z wchodzącymi w skład sygnatur oznaczeniami literowymi) następujące siedziby: Białystok – Bk, Bydgoszcz – Bd, Gdańsk – Gd, Gliwice – Gl, Gorzów Wielkopolski – Gw, Kielce – Kl, Kraków – Kr, Lublin – Lu, Łódź – Łd, Olsztyn – Ol, Opole – Op, Poznań – Po, Rzeszów – Rz, Szczecin – Sz, Warszawa – Wa (wraz z VIII Wydziałem Zamiejscowym w Radomiu), Wrocław – Wr.

Artykuł 13 § 3 p.p.s.a. zawiera delegację dla Prezydenta RP do przekazania w drodze rozporządzenia WSA rozpoznawania spraw określonego rodzaju, należących do właściwości innego WSA, jeżeli wymagają tego względy celowości. Z tego upoważnienia Prezydent skorzystał w rozporządzeniu z 25.04.2003 r. 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), przekazując do rozpoznania sprawy, w których stroną skarżącą są osoby zamieszkałe poza obszarem właściwości WSA w Warszawie, WSA, na których obszarze właściwości osoby te zamieszkują, a także w rozporządzeniu z 22.02.2017 r. 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. z 2020 r. poz. 1773 ze zm.), przekazując rozpoznawanie spraw z zakresu działania dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej dotyczących wydawania w indywidualnych sprawach interpretacji przepisów prawa podatkowego (interpretacje indywidualne), o których mowa w art. 14b o.p., 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., 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 2023 r. poz. 208 ze zm.) – WSA, na których obszarze właściwości strona skarżąca zamieszkuje lub ma siedzibę.

Do zmiany właściwości miejscowej może dojść także na podstawie art. 185 § 1 p.p.s.a., kiedy na skutek uchylenia zaskarżonego orzeczenia nie można przekazać sprawy do

rozpoznania temu sądowi, który ją rozpoznawał, gdyż sąd ten nie może jej rozpoznać w innym składzie. W takiej sytuacji NSA przekazuje sprawę do rozpoznania innemu WSA, najbliższemu siedziby sądu wyłączanego.

Właściwość funkcjonalna WSA wynika z przepisów szczególnych. Przykładowo środki odwoławcze (skarga kasacyjna i zażalenie) wnoszone są za pośrednictwem WSA (art. 177 § 1 p.p.s.a.), WSA bada braki formalne środków zaskarżenia (art. 178 p.p.s.a.), dokonuje autokontroli zażeń (art. 195 § 2 p.p.s.a.) lub skargi kasacyjnej (art. 179a p.p.s.a.), rozpoznaje sprzeciw w sprawach dotyczących prawa pomocy (art. 259 § 1 p.p.s.a.).

W art. 14 p.p.s.a. ustawodawca wprowadził zasadę ciągłości właściwości WSA – *perpetuatio fori*. Zasada ta wyraża się w tym, że sąd właściwy w chwili wniesienia skargi pozostaje właściwy aż do zakończenia postępowania, choćby podstawy właściwości zmieniły się w toku sprawy. Zasada ta odnosi się zarówno do właściwości rzeczowej, jak i miejscowej. Najczęściej związana jest ze zmianą stanu prawnego. Zgodnie z art. 14a p.p.s.a., jeżeli WSA nie może z powodu przeszkody rozpoznać sprawy lub podjąć innej czynności, NSA wyznaczy, na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów, inny WSA. Przeszkodą, o której mowa w tym przepisie, może być np. stan kłeski żywiołowej lub inne nadzwyczajne wydarzenie uniemożliwiające funkcjonowanie sądu. Przepis ten będzie miał również zastosowanie w przypadku, jeżeli rozpoznanie sprawy nie jest możliwe z powodu wyłączenia wszystkich sędziów danego sądu. Uprawniony do wystąpienia do NSA o zastosowanie normy z art. 14a p.p.s.a. jest prezes właściwego WSA.

Przez datę wniesienia skargi (wszczęcia postępowania przed sądem administracyjnym) należy rozumieć datę wniesienia skargi do organu lub bezpośrednio do WSA (zob. art. 54 § 1 i art. 53 § 4 p.p.s.a.; art. 83 § 3 p.p.s.a. stosuje się odpowiednio).

Zasada *perpetuatio fori* ma zastosowanie również po uchyleniu orzeczenia przez NSA i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania, nawet gdyby przed datą orzeczenia NSA zmieniła się właściwość sądu pierwszej instancji. Wynika to także z art. 185 § 1 p.p.s.a.

4.2. Właściwość Naczelnego Sądu Administracyjnego

Właściwość NSA można podzielić na właściwość funkcjonalną i właściwość rzeczową.

W ramach właściwości funkcjonalnej NSA rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń WSA (art. 15 § 1 pkt 1 p.p.s.a.), podejmuje uchwały mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych (art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a.), podejmuje uchwały zawierające rozstrzygnięcie zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowo-

administracyjnej (art. 15 § 1 pkt 3 p.p.s.a.). W ramach właściwości rzeczowej rozstrzyga spory, o których mowa w art. 4 p.p.s.a. (art. 15 § 1 pkt 4 p.p.s.a.) oraz rozpoznaje inne sprawy należące do właściwości NSA na mocy odrębnych ustaw (art. 15 § 1 pkt 5 p.p.s.a.).

Z treści art. 15 § 1 pkt 1 p.p.s.a. wynika, że NSA jest właściwy do rozpoznania środków odwoławczych, tj. skargi kasacyjnej, zażaleń od wyroków i postanowień (zarządzeń przewodniczącego wydziału) WSA, stosownie do przepisów Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Ustawa ta nie zawiera natomiast uregulowania, które dopuszczałoby możliwość rozpoznania skargi kasacyjnej bądź zażalenia od orzeczeń wydanych przez NSA. Tak więc od wyroków i postanowień wydanych przez ten sąd nie przysługuje żaden środek odwoławczy. Stają się one zatem prawomocne z chwilą ich ogłoszenia (por. postanowienie NSA z 14.04.2004 r., GSK 68/04, M. Praw. 2004/9, s. 391). Artykuł 194 § 1 w zw. z art. 15 § 1 pkt 1 p.p.s.a. w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia orzeczenia o kosztach postępowania wydanego po raz pierwszy przez NSA, jest zgodny z art. 78 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP (wyrok TK z 15.11.2016 r., SK 46/15, OTK-A 2016, poz. 87).

Przepis art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. dotyczy uchwał abstrakcyjnych podejmowanych na wniosek Prezesa NSA, Prokuratora Generalnego, Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka oraz Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców. Służą one ujednoliceniu orzecznictwa sądów administracyjnych. Natomiast art. 15 § 1 pkt 3 p.p.s.a. dotyczy uchwał konkretnych, podejmowanych na podstawie postanowienia składu orzekającego wydanego w sprawie, w której przy rozpoznaniu skargi kasacyjnej wyłoniło się zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości.

Właściwość rzeczowa obejmuje sprawy, które NSA rozpoznaje jako sąd pierwszej instancji. Należą do nich spory o właściwość między organami jednostek samorządów terytorialnych i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi oraz spory kompetencyjne między organami tych jednostek a organami administracji rządowej.

Ponadto, zgodnie z art. 15 § 1 pkt 5 p.p.s.a., NSA rozpoznaje inne sprawy należące do właściwości tego sądu na mocy odrębnych ustaw.

Do rozstrzygania sporów o właściwość i sporów kompetencyjnych oraz do rozpoznawania innych spraw należących do właściwości NSA na mocy odrębnych ustaw stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi.

Spory o właściwość i spory kompetencyjne NSA rozstrzyga na wniosek uprawnionego podmiotu postanowieniem przez wskazanie organu właściwego do rozpoznania sprawy (szerzej A. Skoczyła, *Podmioty legitymowane do złożenia wniosku o rozstrzygnięcie spo-*

ru kompetencyjnego lub sporu o właściwość w rozumieniu art. 4 p.p.s.a., ZNSA 2007/2, s. 9 i n.).

Treść takiego rozstrzygnięcia jest następująca:

postanawia

wskazać Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kielcach jako organ właściwy do rozpoznania odwołania.

Spór o właściwość nie może mieć charakteru abstrakcyjnego i nie może też dotyczyć interpretacji przepisów prawa. Do takiego sporu może dojść tylko w powiązaniu ze sprawą indywidualną, która realnie istnieje i w której toczy się postępowanie.

W jednej ze spraw NSA przyjął, że ostateczne postanowienie o przekazaniu sprawy w trybie art. 65 § 1 k.p.a., jeżeli nie było zaskarżone do WSA, otwiera organowi, któremu sprawa została przekazana, drogę do złożenia wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego przez NSA na podstawie art. 15 § 1 pkt 4 p.p.s.a., a w konsekwencji stwarza możliwość uchylenia skutków prawnych wynikających z ostatecznego postanowienia o przekazaniu sprawy innemu organowi (por. postanowienie NSA z 30.09.2005 r., II OW 39/05, LEX nr 603718).

Przykładem właściwości rzeczowej, wynikającej z ustawy szczególnej, są sprawy ze skarg na przewlekłość postępowania, wprowadzone ustawą 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, czy ze skarg, o których mowa w art. 26 pkt 2 i art. 38 pkt 2 ustawy z 15.12.2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa (Dz.U. z 2023 r. poz. 551).

Ustawą szczególną w rozumieniu art. 15 § 1 pkt 5 p.p.s.a. jest ustawa – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, która w art. 48 przekazała do właściwości NSA rozpoznanie spraw dyscyplinarnych sędziów sądów administracyjnych w pierwszej i drugiej instancji.

5. Skład sądu i zasady jego wyznaczania

5.1. Skład sądu

W rozumieniu art. 16 § 1 p.p.s.a. „sąd administracyjny” to pojęcie procesowe i oznacza organ procesowy upoważniony do podejmowania czynności procesowych (w tym rozstrzygnięć kończących postępowanie w sprawie) w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Sąd administracyjny orzeka (rozstrzyga) w ustawowo określonym

składzie. Orzeczenia (rozstrzygnięcia) sądu, do których należy zaliczyć wyroki i postanowienia, zapadają na rozprawie lub na posiedzeniu niejawnym.

Zgodnie z art. 16 § 3 p.p.s.a. zarządzenia poza rozprawą wydaje przewodniczący. Brzmienie tego przepisu nie jest najlepsze. Czytając go bowiem *a contrario*, należałoby przyjąć, że takich uprawnień (do wydawania zarządzeń) przewodniczący nie ma na rozprawie, a w związku z tym na rozprawie zarządzenia może wydawać tylko sąd.

Takie rozumienie tego przepisu nie znajduje żadnego uzasadnienia w systematyce ustawy. Zgodnie z art. 132 p.p.s.a. zasadą jest, że sąd rozstrzyga sprawę wyrokiem. Jeżeli ustawa nie przewiduje wydania wyroku, sąd wydaje orzeczenie w formie postanowienia (art. 160 p.p.s.a.). Skoro ustawodawca w rozdziale dotyczącym orzeczeń sądowych nie przewidział zarządzeń sądu, a wprost przeciwnie, przepisy tego rozdziału odniósł do zarządzeń przewodniczącego (art. 167 p.p.s.a.), to należy przyjąć, że jedyną formą orzeczeń sądu są wyroki i postanowienia. Zarządzenia natomiast są formą rozstrzygnięć procesowych dokonywanych przez przewodniczącego. Użycie w art. 16 § 3 p.p.s.a. określenia „poza rozprawą” oznacza tylko tyle, że wydaje je przewodniczący wydziału. Natomiast oczywiste jest, że na rozprawie upoważniony do wydawania zarządzeń jest przewodniczący składu orzekającego. Gdyby było inaczej, to nie miałby zastosowania art. 114 p.p.s.a., który stanowi, że od orzeczeń przewodniczącego wydanych w toku rozprawy strony mogą odwołać się, do czasu zamknięcia rozprawy, do sądu orzekającego.

Ponadto art. 16 § 3 p.p.s.a. należy czytać również w ten sposób, że zarządzenie przewodniczącego, przez którego należy rozumieć zarówno przewodniczącego wydziału, jak i przewodniczącego składu orzekającego oraz sędziego sprawozdawcę (zależy to tylko od tego, jakich czynności procesowych w danym momencie dokonują), nie wymaga wydania na posiedzeniu (rozprawie lub posiedzeniu niejawnym). Nie oznacza to, że przewodniczący wydziału lub sędzia sprawozdawca nie mogą wydać zarządzenia na posiedzeniu niejawnym. Nie mogą tylko, bo ustawa nie daje takich możliwości, wydać zarządzenia na rozprawie. Na rozprawie zarządzenia może wydawać tylko przewodniczący składu orzekającego.

Zasadą określoną w art. 16 § 1 p.p.s.a. jest, że sąd administracyjny orzeka w składzie trzech sędziów. Chodzi o sędziego danego sądu. Może nim być sędzia powołany do orzekania w danym sądzie na podstawie art. 5 § 2 p.u.s.a. lub sędzia delegowany na czas określony do pełnienia obowiązków w określonym sądzie na podstawie art. 13 p.u.s.a.

Zgodnie z art. 46 p.u.s.p. w zw. z art. 29 p.u.s.a. oraz w zw. z art. 81 ustawy o SN w zw. z art. 49 p.u.s.a. w składzie danego WSA lub NSA może brać udział tylko jeden sędzia innego sądu (sędzia delegowany). Sędzia innego sądu nie może być przewodniczącym składu sądu, chyba że sąd orzeka w składzie jednoosobowym, przy czym nie dotyczy to sędziego delegowanego do NSA. W tym przypadku ma zastosowanie art. 81 zdanie dru-

gie ustawy o SN, który stanowi, że sędzia delegowany nie może przewodniczyć składowi orzekającemu, a ponieważ zgodnie z § 27 reg. NSA, jeżeli sprawa podlega rozpoznaniu w składzie jednego sędziego, sędzia sprawozdawca jest składem orzekającym, to tym samym sędzia delegowany do NSA nie może orzekać w składzie jednoosobowym na posiedzeniu niejawnym.

W tym samym składzie sądu nie mogą orzekać osoby pozostające ze sobą w stosunku pokrewieństwa w linii prostej lub powinowactwa w linii prostej albo w stosunku przysposobienia, małżonkowie oraz rodzeństwo (art. 46 § 2 p.u.s.p.).

Naruszenie wskazanych zasad dotyczących składu sądu orzekającego powoduje nieważność postępowania w rozumieniu art. 183 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

Drugą zasadą, tym razem wynikającą z art. 16 § 2 p.p.s.a., jest zasada, że sąd administracyjny na posiedzeniu niejawnym orzeka w składzie jednego sędziego.

Na rozprawie (posiedzeniu jawnym) NSA może orzekać w składzie trzech sędziów (art. 181 p.p.s.a.), siedmiu sędziów, całej Izby lub w pełnym składzie (art. 264 § 1 p.p.s.a.). W postępowaniu przed NSA może dojść do rozpoznania sprawy w składzie siedmiu sędziów, gdy skład siedmiu sędziów NSA, wyznaczony do rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości prawne, przedstawionego przez skład zwykły rozpoznający skargę kasacyjną, zdecyduje o przejęciu sprawy do rozpoznania (art. 187 § 3 p.p.s.a.).

Zgodnie z art. 48 § 1 pkt 1 i 2 p.u.s.a. NSA rozpoznaje sprawy dyscyplinarne sędziów sądów administracyjnych i asesorów sądowych w pierwszej instancji w składzie trzech sędziów i w drugiej instancji w składzie siedmiu sędziów.

Od zasady, że na posiedzeniu niejawnym sąd administracyjny orzeka w składzie jednego sędziego, ustawa procesowa przewiduje wyjątek, a mianowicie o wyłączeniu sędziego rozstrzyga sąd administracyjny w składzie trzech sędziów na posiedzeniu niejawnym (art. 22 § 2 p.p.s.a.). Natomiast w sprawach o wyłączenie sędziego na podstawie art. 5a p.u.s.a. wniosek rozpoznaje sąd administracyjny, przed którym toczy się postępowanie w sprawie w składzie trzech sędziów losowanych spośród całego składu tego sądu. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje wniosek w składzie pięciu sędziów losowanych spośród całego składu NSA. Zażalenie rozpoznaje NSA na posiedzeniu niejawnym w składzie siedmiu sędziów losowanych spośród całego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Co do zasady na posiedzeniach niejawnych sąd administracyjny wydaje postanowienia. Wyrok na posiedzeniu niejawnym WSA wydaje w trybie uproszczonym w składzie trzech sędziów (art. 120 p.p.s.a.), NSA na posiedzeniu niejawnym wydaje wyrok

w składzie trzech sędziów, gdy strona, która wniosła skargę kasacyjną, zrzekła się rozprawy, a pozostałe strony, w terminie 14 dni od dnia doręczenia skargi kasacyjnej, nie zażądały przeprowadzenia rozprawy (art. 182 § 2 p.p.s.a.). W dwóch przypadkach sąd administracyjny wydaje na posiedzeniu niejawnym wyrok w składzie jednego sędziego (art. 64d p.p.s.a. – WSA i art. 182 § 2a p.p.s.a. – NSA).

5.2. Zasady wyznaczania składu orzekającego

Tryb wyznaczania spraw został ściśle określony w Regulaminie wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych i w Regulaminie wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego. Szczegółowe zasady przydziału spraw sędziom, z uwzględnieniem specjalizacji orzeczniczej sędziów, zakresów obowiązków sędziów niezwiązanych z orzekaniem oraz wpływu spraw, określa kolegium sądu na wniosek prezesa sądu. Zasady te są później realizowane przez przewodniczących wydziałów.

Sędziego sprawozdawcę w kolejnych sprawach wniesionych do sądu wyznacza się przez wskazanie sędziego według kolejności na podstawie alfabetycznej listy sędziów wydziału (§ 23 ust. 2 reg. wsa). Przewodniczący wydziału może wyznaczyć sędziego sprawozdawcę w kolejnych sprawach, odstępując od kolejności według alfabetycznej listy sędziów wydziału, jeżeli kolejne sprawy mogły być objęte jedną skargą lub pozostają one ze sobą w związku (§ 23 ust. 3 reg. wsa). Jest to uzasadnione, ponieważ umożliwia sądowi połączenie tych spraw na rozprawie do wspólnego rozpoznania, a nawet i rozstrzygnięcia (art. 111 p.p.s.a.). Połączenie spraw i rozpoznanie ich przez jeden skład orzekający chroni przed rozbieżnym orzecznictwem w tym samym stanie faktycznym i prawnym.

W sprawach: przekazanych sądowi do ponownego rozpoznania; wyłączenia sędziego; badania spełnienia przez sędziego wymogów niezawisłości i bezstronności; ze skargi o wznowienie postępowania – przewodniczący wydziału orzeczniczego albo sędzia pełniący jego obowiązki zarządza wyznaczenie składu orzekającego w drodze losowania. Sędzia sprawozdawca może wystąpić z wnioskiem do prezesa sądu o wyznaczenie składu orzekającego w drodze losowania, jeżeli przemawiają za tym szczególnie uzasadnione względy (§ 28 reg. wsa). Na przykład może tak być w sytuacjach, gdy sprawa ma szeroki kontekst społeczny i jest nagłośniana medialnie lub też sędzia sprawozdawca, na skutek zbiegu okoliczności, wielokrotnie rozpoznawał sprawy tej samej strony. W podobny sposób przydzielane są sprawy w NSA, jakkolwiek reg. NSA przewiduje wyłączenie całego szeregu spraw (zob. § 26 ust. 2) z wyznaczania ich według zasady kolejności wpływu. Przy czym katalog tych spraw przydzielany jest z zachowaniem odrębnej kolejności ich wpływu.

Przebieg losowania w sposób szczegółowy określają § 29 reg. wsa i § 30 reg. NSA. Odrębności losowania dotyczą przypadków badania spełnienia przez sędziego wymogów

niezawisłości i bezstronności albo rozpoznania zażalenia na postanowienie wydane na skutek rozpoznania wniosku o badanie spełnienia przez sędziego wymogów niezawisłości i bezstronności.

Zgodnie z art. 5a p.u.s.a. sąd przy doręczeniu pierwszego pisma w sprawie zawiadamia uprawnionego (jest nim skarżący oraz uczestnik postępowania na prawach strony w postępowaniu sądowniczym w sprawach, o których mowa w § 2 art. 5a p.u.s.a., a w postępowaniu dyscyplinarnym – obwiniony), o składzie rozpoznającym sprawę, a przy każdym kolejnym – jeżeli skład rozpoznający sprawę uległ zmianie. Do wniosku rozpoznawanego przez NSA stosuje się przepis art. 175 p.p.s.a.

Wyznaczanie składów orzekających w drodze losowania służy kształtowaniu pozytywnego wizerunku sądownictwa.

Zgodnie z art. 17 § 2 p.p.s.a. zmiana składu orzekającego może nastąpić jedynie z przyczyn losowych albo gdy sędzia nie może uczestniczyć w składzie orzekającym z powodu przeszkód prawnych. Taka zmiana nie może przybierać formy odrębnej korekty tekstu zarządzenia o wyznaczeniu rozprawy. Jeżeli zachodzi konieczność zmiany składu orzekającego z przyczyn losowych, powinno być zmienione zarządzenie przewodniczącego wydziału o wyznaczeniu rozprawy (zob. także § 27 ust. 1 reg. wsa i § 28 reg. NSA).

Naruszenie przepisów regulaminu dotyczących wyznaczania spraw, a w konsekwencji naruszenia także art. 17 § 1 i 2 p.p.s.a. oznacza, że skład sądu był sprzeczny z przepisami prawa, i stanowi przesłankę nieważności postępowania, o której mowa w art. 183 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (por. wyrok NSA z 8.03.2016 r., I OSK 1370/14, LEX nr 2035964). W konsekwencji takie uchybienie, zupełnie zbędnie, daje podstawy do przypuszczeń o braku obiektywizmu i kierowaniu się względami pozamerytorycznymi. Ma negatywny wpływ na postrzeganie wymiaru sprawiedliwości przez uczestników postępowania występujących przed sądami administracyjnymi.

Wyznaczenie składu orzekającego w drodze losowania w razie wyłączenia sędziego następuje zarówno wtedy, gdy sędzia jest wyłączony od rozpoznania sprawy z przyczyn określonych w art. 18 i 19 p.p.s.a., jak i z innych przyczyn wskazanych w ustawie, np. w art. 285i § 2 p.p.s.a. (por. § 29 ust. 1 pkt 1 reg. NSA).

Czynność losowania składu orzekającego spośród wszystkich sędziów wydziału (z wyłączeniem sędziów, którzy nie mogą brać udziału w składzie orzekającym z powodu przeszkód prawnych) podlega protokołowaniu. Protokół z losowania podpisuje przewodniczący wydziału i protokolant. Protokół dołącza się do akt sprawy. W przypadku zmiany składu orzekającego wyznaczonego w drodze losowania przeprowadza się losowanie uzupełniające.

Składy poszerzone NSA, tj. do rozpoznania spraw, o których mowa w art. 15 § 1 pkt 2 i 3 p.p.s.a., oraz sędziów sprawozdawców w tych sprawach wyznacza Prezes Izby NSA.

Sprawy wпадkowe skierowane do załatwienia na posiedzenie niejawne rozpoznaje w ramach swego referatu (spośród spraw wyznaczonych wcześniej sędziemu według ustalonych reguł) sędzia sprawozdawca. Sprawa wпадkowa, np. o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji, nie podlega tym samym regułom wyznaczania co sprawa sądowoadministracyjna.

6. Wyłączenie sędziego

6.1. Przestanki bezwzględne wyłączenia sędziego

Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie przewiduje możliwości wyłączenia sądu ani sędziów, a tylko instytucję wyłączenia sędziego (konkretnego sędziego). Teoretycznie można sobie wyobrazić wyłączenie wszystkich sędziów, ale praktycznie jest to trudne nawet w najmniejszym WSA.

Instytucja wyłączenia sędziego ma charakter gwarancji procesowej, polegającej na zapewnieniu bezstronności sędziego utożsamianej z obiektywizmem. Na konieczność zapewnienia bezstronności sędziów wskazują zarówno art. 14 ust. 1 MPPOiP i art. 6 ust. 1 EKPC, jak również art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Wszystkie powołane akty normatywne ustanawiają prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Ranga tych przepisów świadczy o tym, że bezstronność sędziowska jest wartością, której ochrona i realizacja są szczególnie ważne w demokratycznym państwie prawa. Tak uregulowaną bezstronność należy utożsamiać z obiektywizmem wyrażającym się w równorzędnym traktowaniu stron postępowania, tak aby nie doszło do stworzenia korzystniejszej sytuacji procesowej dla żadnej z nich.

Jej istotą jest eliminowanie wszelkich przyczyn mogących skutkować w otoczeniu jakimkolwiek wątpliwościami co do bezstronności i obiektywizmu sędziego w rozpoznaniu określonej sprawy (wyrok TK z 20.07.2004 r., SK 19/02, OTK-A 2004/7, poz. 67).

Artykuł 18 § 1 p.p.s.a. wskazuje przyczyny wyłączenia sędziego z mocy prawa. Najogólniej rzecz ujmując, są to przyczyny wynikające z powiązania sędziego z elementami przedmiotowymi lub podmiotowymi sprawy, które w sposób oczywisty rzutują na jego bezstronność. Omawiany przepis był przedmiotem kontroli konstytucyjnej w związku ze skargą strony, która zarzuciła, że w składzie sądu zasiadała osoba, która wcześniej jako urzędnik państwowy wydawała wytyczne odnoszące się do istoty przedmiotu za-

skarżenia. Ponieważ sąd oddalił wniosek o wyłączenie sędziego, strona wniosła skargę konstytucyjną.

Uznając konstytucyjność omawianego przepisu, TK stwierdził, że do katalogu przesłanek bezwzględnych nie należą przesłanki uwarunkowane konkretnymi okolicznościami danego postępowania, podlegające właśnie z tego względu elastycznej i zmiennej ocenie, która może, ale nie zawsze musi, prowadzić do stwierdzenia, że *in casu* występują podstawy wyłączenia sędziego, ze względu na zagrożenie bezstronności i obiektywizmu orzekania. Nie taka jest bowiem funkcja przesłanek bezwzględnych wyłączenia sędziego, niepozostawiających pola do swobodnej i elastycznej oceny okoliczności związanych z konkretnym postępowaniem. Odmienne rozwiązanie prowadziłoby wprost do zaniegowania samego podziału na przesłanki bezwzględne i względne, a tym samym stworzonego w ustawodawstwie procesowym mechanizmu wyłączenia w ogólności (wyrok TK z 13.12.2005 r., SK 53/04, OTK-A 2005/11, poz. 134).

Przesłanki wymienione w art. 18 § 1 pkt 1–3 p.p.s.a. można najogólniej spuentować paremią, że nikt nie powinien być sędzią we własnej sprawie (*nemo iudex in sua propria causa*). Z mocy ustawy jest wyłączony sędzia w sprawach dotyczących go osobiście lub osób mu najbliższych.

Przesłanka określona w art. 18 § 1 pkt 4 p.p.s.a. dotyczy osób, które przed datą powołania na stanowisko sędziego wykonywały zawód adwokata lub radcy prawnego. Wyłączeniu podlega ten, kto był pełnomocnikiem procesowym jednej ze stron bez względu na to, czy w ramach tego pełnomocnictwa wykonywał jakieś czynności procesowe, czy też nie. Wystarczający jest sam fakt umocowania.

Decydujące znaczenie dla prawidłowości zastosowania wyłączenia określonego w art. 18 § 1 pkt 5 p.p.s.a. ma ustalenie pojęcia sprawy, przez które należy rozumieć sprawę administracyjną (art. 1 pkt 1 k.p.a.). Wyłączeniu podlega sędzia, który świadczył usługi prawne na rzecz jednej ze stron lub jakiegokolwiek inne usługi związane ze sprawą administracyjną. Przez świadczenie usług prawnych należy rozumieć nie tylko występowanie w charakterze pełnomocnika, lecz także wykonywanie ekspertyz, opinii bądź wykładni przepisów. Druga część przepisu odnosi się do jakichkolwiek sformalizowanych innych usług mających związek ze sprawą lub znaczenie dla sprawy. Przy czym w razie nasuwających się wątpliwości, wszystkie je należy tłumaczyć na rzecz wyłączenia sędziego, a nie odwrotnie. Za takim rozumieniem tej przesłanki wyłączenia przemawia konstytucyjna zasada prawa do bezstronnego sądu.

Zdaniem NSA udział w rozstrzygnięciu konkretnej, indywidualnej sprawy administracyjnej polega na dokonaniu wykładni prawa w tej właśnie konkretnej, indywidualnej sprawie, tożsamej ze sprawą zawisłą przed sądem administracyjnym. Nie uzasadnia wyłączenia sędziego na podstawie art. 18 § 1 pkt 5 lub 7 p.p.s.a. wypowiedzenie się

przez niego na temat znaczenia określonego przepisu prawnego w innej sprawie bądź do adresatów określonych w sposób abstrakcyjny (postanowienie NSA z 16.03.2004 r., GZ 4/04, ONSAiWSA 2004/1, poz. 7).

Wątpliwości interpretacyjne nasuwa przesłanka określona w art. 18 § 1 pkt 6 p.p.s.a. Dotyczy ona sędziego, który brał udział zarówno w wydaniu zaskarżonego orzeczenia, jak i w sprawach o ważność aktu prawnego sporządzonego z jego udziałem lub przez niego rozpoznanego oraz w sprawach, w których występował jako prokurator. Pierwszy element tej przesłanki był analizowany przez skład poszerzony NSA, który przyjął, że sędzia biorący udział w wydaniu wyroku WSA, zaskarżonego następnie skargą kasacyjną, nie jest wyłączony na podstawie art. 18 § 1 pkt 6 p.p.s.a. od badania w trybie art. 178 p.p.s.a., czy skarga kasacyjna spełnia wymogi formalne, w tym także od udziału w wydaniu postanowienia odrzucającego skargę kasacyjną (uchwała NSA (7) z 23.05.2005 r., I OPS 3/05, ONSAiWSA 2005/6, poz. 110). Sędzia nie jest również wyłączony od rozpoznania sprawy wypadkowej (np. z zakresu prawa pomocy), która na skutek zażalenia została uchylona i przekazana do ponownego rozpoznania (por. uchwałę NSA (7) z 15.09.2010 r., I GPS 1/10, ONSAiWSA 2011/1, poz. 1).

Analizowana przesłanka wyłączenia sędziego nie dotyczy sytuacji, w których ten sam sędzia orzeka ponownie w sprawie, w której uprzednio zapadł wyrok w pierwszej instancji uchylający decyzję i została wniesiona do sądu skarga na nową decyzję, wydaną po wyroku sądu administracyjnego. W takiej sytuacji wyrok uchylający decyzję administracyjną nie jest „zaskarżonym orzeczeniem” w rozumieniu art. 18 § 1 pkt 6 p.p.s.a.

W orzecznictwie NSA na kanwie tego przepisu nie stanowiły podstawy do wyłączenia z mocy prawa następujące okoliczności: udział sędziego w innym postępowaniu przed tym samym sądem ze skargi tego samego podmiotu na decyzję wydaną przez ten sam urząd (postanowienie NSA z 23.11.2006 r., II FZ 566/06, niepubl.); twierdzenie, że okolicznością wyłączającą sędziego delegowanego do orzekania w sądzie wyższej instancji, jest okoliczność, że poza delegacją orzeka on w sądzie niższej instancji, który wydał objęty skargą kasacyjną wyrok, pod warunkiem, że nie brał on udziału w wydawaniu objętego skargą kasacyjną wyroku (postanowienie NSA z 31.01.2012 r., II FSK 1441/10, LEX nr 1113604).

Naczelny Sąd Administracyjny uznał zaistnienie przesłanki określonej w art. 18 § 1 pkt 6 p.p.s.a. w sytuacji, gdy sędzia wcześniej brał udział w kontroli decyzji i wydaniu wyroku, a następnie brał udział w kontroli wyroku w sprawie z kolejnej skargi na akt w przedmiocie nadzwyczajnego postępowania administracyjnego, w którego następstwie zaskarżona i wcześniej poddana kontroli decyzja może zostać wzruszona (wyrok NSA z 19.04.2005 r., OSK 1491/04, LEX nr 166508).

Mimo prawidłowej w tym względzie praktyki orzeczniczej TK orzekł, że art. 18 § 1 pkt 6 w zakresie, w jakim pomija – jako podstawę wyłączenia sędziego od udziału w orzekaniu w postępowaniu sądowym toczącym się po wznowieniu postępowania administracyjnego – jego wcześniejszy udział w orzekaniu w sprawie dotyczącej decyzji wydanej we wznowianym postępowaniu administracyjnym, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP (wyrok TK z 14.10.2008 r., SK 6/07, Dz.U. poz. 1171).

Zdaniem Trybunału postępowanie w sprawie kontroli legalności decyzji podatkowej oraz postępowanie w sprawie kontroli decyzji o odmowie uchylenia tej decyzji po wznowieniu postępowania administracyjnego są odrębne z procesowego punktu widzenia. Równocześnie mają źródło w tym samym stanie faktycznym, wymagają oceny tych samych okoliczności i dowodów, a niekiedy ustosunkowania się przez skład orzekający do tych samych zarzutów. Wobec tego sędzia, orzekając w drugim postępowaniu, mógłby czuć się związany swoimi poglądami, wyrażonymi podczas pierwszego postępowania. Taka sytuacja budzi uzasadnione wątpliwości co do obiektywizmu sędziego i nie odpowiada konstytucyjnemu standardowi prawa do bezstronnego sądu.

W rezultacie tego orzeczenia art. 18 § 1 pkt 6 p.p.s.a. nie traci mocy obowiązującej, a jedynie powinien zostać rozszerzony tak, aby objąć sytuacje orzekania przez sędziego w sprawie skargi na odmowę uchylenia, po wznowieniu postępowania administracyjnego, decyzji administracyjnej, jeżeli wcześniej orzekał on co do legalności tej decyzji. Natomiast nie ma możliwości wznowiania postępowań w sprawach, w których nie doszło do wyłączenia sędziego w warunkach ujętych w sentencji wyroku TK.

Zmieniony nowelą z 9.04.2015 r. art. 18 § 1 pkt 6a p.p.s.a., zgodnie z nowym brzmieniem, stanowi, że sędzia jest wyłączony z mocy samej ustawy w sprawach dotyczących skargi na decyzję lub postanowienie rozstrzygające sprawę co do istoty wydanych w postępowaniu administracyjnym nadzwyczajnym (w poprzednim stanie prawnym sędzia wyłączony był we wszystkich sprawach, jeżeli wcześniej brał udział w wydaniu wyroku lub postanowienia), jeżeli w prowadzonym wcześniej postępowaniu sądownoadministracyjnym dotyczącym kontroli legalności decyzji albo postanowienia wydanych w postępowaniu administracyjnym, brał udział w wydaniu wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie. Poprzednie brzmienie tego przepisu było wynikiem zbyt szerokiej wykładni wyroku TK z 14.10.2008 r., SK 6/07. Można powiedzieć, że dopiero zmiana dokonana nowelą z 9.04.2015 r. oddaje rzeczywiste intencje przywołanego wyroku TK. Na podkreślenie zasługuje fakt, że nie istnieje konstytucyjne prawo wyłączenia sędziego, w związku z tym kształtowanie przesłanek wyłączenia sędziego daje ustawodawcy znaczny zakres swobody regulacyjnej. Ważne jest, aby instytucja wyłączenia obejmowała wszystkie sytuacje, które mogłyby rodzić uzasadnione obawy co do bezstronności sędziego. Jest to konieczne nie tylko z uwagi na określoną praktykę orzecniczą, ale także ze względu na zewnętrzne postrzeganie tej instytucji przez ogół obywateli, zwłaszcza w aspekcie ich prawa do sądu. Instytucja wyłączenia sędziego uregulowana w art. 18