

POSTĘPOWANIE SĄDOWOADMINISTRACYJNE

Zarys wykładu

redakcja naukowa Hanna Knysiak-Sudyka

Jakub Grzegorz Firlus, Anna Gołęba
Kamil Klonowski, Hanna Knysiak-Sudyka

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE 2

PIKTOGRAMY

wskazują ważne elementy
książki i ułatwiają
ich odnalezienie



Ważne



Przykłady



Podstawa prawna
Kontekst prawny



Pytania
Zadania



Rozwiązania
Odpowiedzi



Stanowisko stron
Pogląd



Orzecznictwo



Literatura



Historia



Nowe przepisy

POSTĘPOWANIE SĄDOWOADMINISTRACYJNE

Zarys wykładu

redakcja naukowa Hanna Knysiak-Sudyka

Jakub Grzegorz Firlus, Anna Gołęba
Kamil Klonowski, Hanna Knysiak-Sudyka

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE 2

Stan prawny na 1 lipca 2020 r.

Wydawca
Izabella Matecka

Redaktor prowadzący
Joanna Otówek

Opracowanie redakcyjne
Anna Poptawska

Projekt okładek serii
Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne rozdziały opracowali:

Hanna Knysiak-Sudyka: rozdz. 1, 5.1, 7

Anna Goleba: rozdz. 4, 5.2–5.3, 5.5–5.7

Kamil Klonowski: rozdz. 2, 5.8, 6

Jakub Grzegorz Firlus: rozdz. 3, 5.4, 8

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.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8187-595-0

2. wydanie

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
---------------------	---

Wstęp	13
-------------	----

Rozdział 1

Sądowa kontrola działalności administracji publicznej	17
--	-----------

1.1. Model sądowej kontroli administracji i przedmiot postępowania sądowoadministracyjnego	17
1.2. Organizacja sądów administracyjnych	22
1.3. Sędziowie sądów administracyjnych	24
1.4. Posiedzenia sądowe	27
1.5. Działalność uchwałodawcza Naczelnego Sądu Administracyjnego	30

Rozdział 2

Prawne formy działania administracji publicznej kontrolowane przez sądy administracyjne	32
--	-----------

2.1. Regulacja właściwości rzeczowej sądów administracyjnych	32
2.2. Decyzje administracyjne	35
2.3. Postanowienia	38
2.4. Inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej	41
2.5. Interpretacje podatkowe, opinie zabezpieczające i odmowa wydania opinii zabezpieczających	44
2.6. Akty organów gmin, powiatów, województw oraz związków gmin i związków powiatów	47
2.7. Akty nadzoru	50
2.8. Bezczynność organów administracji publicznej lub przewlekłe prowadzenie postępowań	53
2.9. Skargi przewidziane w przepisach szczególnych	57
2.10. Wyłączenia z właściwości sądów administracyjnych	60

Rozdział 3

Środki prawne inicjujące sądową kontrolę działalności administracji

publicznej – skarga, sprzeciw, wniosek	63
3.1. Uwagi wprowadzające	63
3.2. Właściwość sądów administracyjnych, <i>lis pendens, rei iudicata</i> – art. 58 § 1 pkt 1 i 4 p.p.s.a.	68
3.3. Obowiązek uprzedniego wyczerpania środków zaskarżenia na drodze administracyjnej	71
3.3.1. Fakultatywny charakter wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy ...	81
3.3.2. Podsumowanie	92
3.4. Wymogi formalne i fiskalne skargi	93
3.4.1. Wymogi formalne	94
3.4.1.1. Forma skargi, sprzeciwu i wniosku – pisemna lub elektroniczna	98
3.4.1.2. Wymogi formalno-treściowe skargi	103
3.4.1.3. Procedura sanowania braków formalnych i treściowych (art. 49, art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a.)	108
3.4.2. Wymogi fiskalne	112
3.5. Termin wniesienia skargi	116
3.5.1. Miejsce dokonania czynności zaskarżenia a termin zaskarżenia ...	131
3.5.2. Konsekwencje procesowe uchybienia terminowi do wniesienia skargi	134
3.6. Legitymacja skargowa	136
3.6.1. Strony postępowania sądowoadministracyjnego	136
3.6.2. Legitymacja (prawo do skargi)	141
3.6.2.1. Każdy kto ma interes prawny w zaskarżeniu zachowania kompetencyjnego organu	142
3.6.2.2. Modyfikacje podstaw legitymacji skargowej w przepisach szczególnych – studium przypadku	147
3.6.2.3. Organizacja społeczna jako skarżąca w postępowaniu sądowoadministracyjnym	156
3.7. Prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka jako skarżący – modyfikacje warunków dopuszczalności uruchomienia sądowej kontroli	161
3.7.1. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców	166
3.8. Inne przesłanki dopuszczalności skargi	173
3.9. Sprzeciw od decyzji kasacyjnej organu odwoławczego	174
3.10. Wniosek o wszczęcie postępowania sądowoadministracyjnego	189

Rozdział 4

Procesowa pozycja organu administracji publicznej w postępowaniu

sądowoadministracyjnym	197
4.1. Uprawnienia i obowiązki organu administracji publicznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym	197

4.2. Obowiązek przekazania skargi (sprzeciwu) wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę	199
4.3. System gwarancji wykonania przez organ administracji publicznej obowiązku przekazania skargi (sprzeciwu) wraz z aktami sprawy	202
4.4. Instytucja autokontroli w postępowaniu sądowoadministracyjnym	205
4.4.1. Istota i cel autokontroli	205
4.4.2. Autokontrola decyzji administracyjnej	207
4.4.3. Instytucja autokontroli pozostałych form działania lub braku działania kontrolowanych przez sądy administracyjne	214
4.4.4. Wpływ autokontroli na postępowanie sądowoadministracyjne	215
4.5. Obowiązek rozważenia przez organ administracji publicznej zasadności wstrzymania wykonania zaskarżonego do sądu aktu lub czynności	216

Rozdział 5

Postępowanie przed wojewódzkim sądem administracyjnym	221
5.1. Pełnomocnictwo procesowe	221
5.2. Zawieszenie postępowania sądowoadministracyjnego	225
5.3. Terminy w postępowaniu sądowoadministracyjnym	229
5.3.1. Rodzaje terminów procesowych	229
5.3.2. Obliczanie terminów w postępowaniu sądowoadministracyjnym ...	230
5.3.3. Instytucja przywrócenia terminu	231
5.4. Doręczenia	234
5.5. Rozpoznanie sprawy na posiedzeniu jawnym	242
5.5.1. Posiedzenie jawne	242
5.5.2. Protokół z posiedzenia jawnego	244
5.5.3. Przebieg rozprawy	245
5.6. Postępowanie dowodowe w postępowaniu sądowoadministracyjnym	247
5.7. Postępowanie uproszczone	249
5.8. Mediacja w postępowaniu sądowoadministracyjnym	250
5.8.1. Uwagi ogólne	250
5.8.2. Uruchomienie, cele i przebieg mediacji	251
5.8.3. Zakończenie mediacji	253
5.8.4. Skarga na działania organu podjęte w wyniku mediacji	256

Rozdział 6

Orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego	258
6.1. Charakterystyka i rodzaje czynności orzeczniczych sądu oraz referendarza sądowego	258
6.2. Pojęcie i reguły orzekania przez sąd administracyjny w sprawach sądowoadministracyjnych	261
6.3. Rodzaje wyroków	266
6.4. Wyrokowanie i elementy wyroku	273
6.5. Związanie oceną prawną zawartą w wyroku	276
6.6. Sprostowanie i uzupełnienie wyroku	278

6.7. Wydawanie postanowień	280
6.8. Umorzenie postępowania sądowoadministracyjnego	281
6.9. Prawomocność orzeczeń sądu administracyjnego	286

Rozdział 7

Środki zaskarżania orzeczeń sądów administracyjnych	291
7.1. System środków zaskarżania orzeczeń sądów administracyjnych	291
7.2. Zwyczajne środki zaskarżenia	293
7.2.1. Skarga kasacyjna	293
7.2.2. Zażalenie	300
7.2.3. Pozostałe środki zaskarżenia	303
7.3. Nadzwyczajne środki zaskarżenia	305
7.3.1. Skarga o wznowienie postępowania	305
7.3.2. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia	311

Rozdział 8

Zbieg postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego	315
8.1. Zbieg postępowań w systemie kontroli administracji publicznej	315
8.2. Kategorie zbiegu postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego (zbieg <i>sensu stricto</i>) oraz reguły jego eliminowania	329
8.2.1. Uprzednie wszczęcie postępowania weryfikacyjnego wewnątrzaadministracyjnego jako przesłanka zawieszenia postępowania sądowoadministracyjnego (art. 56 p.p.s.a.)	333
8.2.2. Dopuszczalność uruchomienia postępowania administracyjnego nadzwyczajnego w trakcie sądowej kontroli ostatecznej decyzji administracyjnej	338
8.3. Prawomocny wyrok sądu administracyjnego jako negatywna przesłanka ponownej weryfikacji legalności rozstrzygnięcia administracyjnego (zbieg <i>sensu largo</i>)	347
8.3.1. Stwierdzenie nieważności a prawomocny wyrok sądu administracyjnego oddalający skargę	352
8.3.2. Wznowienie postępowania administracyjnego a prawomocny wyrok sądu oddalający skargę	357
8.3.3. Procesowe konsekwencje uchwały NSA (7) z 5.06.2017 r., II GPS 1/17	359

Literatura	363
-------------------------	------------

Autorzy	371
----------------------	------------

WYKAZ SKRÓTÓW

Źródła prawa

EKPC	– europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. poz. 284 ze zm.)
k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r. poz. 1145 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 2020 r. poz. 256)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2019 r. poz. 1460 ze zm.)
nowela do k.p.a. i p.p.s.a. z 2010 r.	– ustawa z 3.12.2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r. poz. 18 ze zm.)
nowela kwietniowa do k.p.a. i p.p.s.a. z 2017 r.	– ustawa z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935)
nowela kwietniowa do p.p.s.a. z 2015 r.	– ustawa z 9.04.2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. poz. 658)
nowela styczniowa do k.p.a. z 1980 r.	– ustawa z 31.01.1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. poz. 8 ze zm.)
o.p.	– ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2019 r. poz. 900 ze zm.)
u.p.e.a.	– ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2019 r. poz. 1438 ze zm.)
pr. bud.	– ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2019 r. poz. 1186 ze zm.)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.)
p.u.s.a.	– ustawa z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2167 ze zm.)
r.w.u.WSA	– rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 5.08.2015 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz.U. poz. 1177)

u.KAS	– ustawa z 16.11.2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2020 r. poz. 505 ze zm.)
u.d.i.p.	– ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1429 ze zm.)
u.RMŚP	– ustawa z 6.03.2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz.U. poz. 648)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)
u.s.p.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 920 ze zm.)
u.s.w.	– ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2019 r. poz. 512 ze zm.)
ustawa o NSA z 1995 r.	– ustawa z 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) – nie obowiązuje
u.u.i.ś.	– ustawa z 3.10.2008 r. – o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2020 r. poz. 283 ze zm.)
u.w.a.r.w.	– ustawa z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2019 r. poz. 1464 ze zm.)
u.z.p.p.r.	– ustawa z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2019 r. poz. 1295 ze zm.)

Czasopisma, publikatory i zbiory orzecznictwa

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

Sądy i inne instytucje

KRS	– Krajowa Rada Sądownictwa
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
RMŚP	– Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców

RPD	– Rzecznik Praw Dziecka
RPO	– Rzecznik Praw Obywatelskich
SKO	– samorządowe kolegium odwoławcze
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

WSTĘP

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

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

Postępowanie sądowoadministracyjne jest oparte na zasadzie dwustronności, a zgodnie z art. 32 p.p.s.a. stronami w nim są skarżący oraz organ administracji publicznej, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest

przedmiotem skargi. Postępowanie sądowoadministracyjne ma postać formalnie kontradiktoryjną, gdyż strony postępowania prowadzą w nim spór o prawo. Wniesienie skargi do sądu administracyjnego powoduje przekształcenie pozycji stron stosunku administracyjnoprawnego, który został skonkretyzowany indywidualnym aktem administracyjnym, stanowiącym przedmiot zaskarżenia. W wyniku aktu zaskarżenia (wniesienia skargi do sądu administracyjnego) zmienia się rola procesowa stron stosunku materialnoprawnego w ten sposób, że skarżący staje się stroną równorzędną pod względem uprawnień procesowych z organem administracji publicznej. W postępowaniu sądowoadministracyjnym obowiązuje bowiem zasada równouprawnienia (równości) stron, która oznacza, że każda ze stron ma w nim zagwarantowane jednakowe środki ochrony oraz takie same możliwości ich wykorzystania przez podejmowanie stosownych czynności procesowych.

Organ administracji publicznej jest zatem stroną postępowania sądowoadministracyjnego, korzystającą z takich samych uprawnień procesowych, jak pozostałe strony postępowania. Na organie administracji publicznej ciąży jednak w postępowaniu sądowoadministracyjnym także liczne obowiązki, związane z tym, iż to jego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem zaskarżenia. W niniejszym opracowaniu zostały szczególnie zaakcentowane kwestie związane ściśle z rolą organu administracji publicznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym, jego uprawnieniami i obowiązkami kreowanymi przepisami Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz przepisami innych ustaw. Naszym zamiarem było przedstawienie postępowania sądowoadministracyjnego w sposób niestandardowy, odbiegający od dotychczasowej konwencji, w celu zaakcentowania tych jego elementów, które mają szczególne znaczenie dla uczestniczącej w nim strony przeciwnej. Z tych powodów unikaliśmy – tam, gdzie w naszej ocenie nie było to konieczne – zamieszczania w niniejszym opracowaniu pogłębionych wywodów o charakterze teoretycznym, koncentrując się na praktycznych aspektach poruszanych zagadnień. Takie rozwiązanie wydaje się trafne z uwagi na zakładany cel niniejszego opracowania, jak również fakt, iż na rynku wydawniczym dostępne są opracowania o innym, bardziej ogólnym i teoretycznym profilu.

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

ustawą z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935), która weszła w życie 1.06.2017 r.

W opracowaniu uwzględnione zostały również inne zmiany, w szczególności wynikające z art. 79 ustawy z 6.03.2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz.U. poz. 650). W marcu 2018 r. został uchwalony pakiet ustaw racjonalizujących i liberalizujących wykonywanie działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej. Obok rozwiązań materialnoprawnych i procesowych, wprowadzonych zasadniczo ustawą z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. poz. 646) ustawodawca stworzył instytucjonalno-ustrojowe ramy dla funkcjonowania nowego organu ochrony prawnej – Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, którego podstawowym zadaniem jest ochrona praw wybranych kategorii przedsiębiorców (mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców). Cel ten jest realizowany w trybie i na zasadach uregulowanych przepisami ustawy z 6.03.2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz.U. poz. 648) oraz odnośnych regulacji procesowych.

W opracowaniu uwzględnione zostały także zmiany wprowadzone ustawą z 10.01.2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 183), które weszły w życie 31.05.2019 r. Powyższa nowelizacja miała na celu usprawnienie funkcjonowania e-administracji, a jej regulacje mają istotne znaczenie również dla organu administracji publicznej będącego stroną postępowania sądowoadministracyjnego.

W drugim wydaniu podręcznika zostały uwzględnione dalsze nowelizacje przepisów ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

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

W opracowaniu uwzględniono stan prawny obowiązujący od 1.07.2020 r.

prof. dr hab. Hanna Knysiak-Sudyka

Rozdział 1

SĄDOWA KONTROLA DZIAŁALNOŚCI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

1.1. Model sądowej kontroli administracji i przedmiot postępowania sądowoadministracyjnego

§ Za fundamentalną podstawę funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego uznawana jest **idea prawa do sądu**. W polskim porządku prawnym znajduje ona umocowanie w przepisach Konstytucji RP. Zgodnie z art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Rozwinięcie tej ogólnej formuły znajduje się w postanowieniach art. 77 ust. 2, art. 78, 173, 177 i art. 178 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP „Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”. Zgodnie z art. 78 Konstytucji RP „Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa”. Z kolei art. 173 Konstytucji RP wskazuje, że sądy są władzą odrębną i niezależną od innych władz. Z art. 177 Konstytucji RP wynika domniemanie sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy powszechne. Wreszcie art. 178 ust. 1 Konstytucji RP statuuje zasadę niezawisłości sędziowskiej, stanowiąc, iż „Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom”.

Prawo do sądu wynika także z wiążących Polskę umów międzynarodowych, a to z art. 14 ust. 1 zd. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 19.12.1966 r.¹ oraz art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4.11.1950 r.²

¹ Dz.U. z 1977 r. Nr 12, poz. 167, załącznik.

² Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.

Powyższe regulacje tworzą podstawy prawne w szczególności do dokonywania kontroli aktów administracyjnych oraz innych czynności podejmowanych przez organy administracji publicznej z punktu widzenia ich zgodności z prawem. 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”. Kontrola sądowa stanowi instrument gwarantujący zgodne z prawem działanie organów administracji publicznej w stosunkach z podmiotami zewnętrznymi. Kontrola powyższa może być wykonywana – zgodnie z brzmieniem powołanego wyżej art. 184 Konstytucji RP – przez sądy administracyjne. Należy jednak pamiętać, że w polskim systemie prawnym kompetencje w zakresie sądowej kontroli administracji nie są zastrzeżone wyłącznie dla sądów administracyjnych.



W różnych systemach prawnych istnieją odmienne **modele sądowej kontroli administracji**. Powyższa kontrola może być wykonywana:

- wyłącznie przez sądy powszechne,
- wyłącznie przez sądy administracyjne (powołane jedynie w celu wykonywania tej kontroli i wyodrębnione z systemu sądów powszechnych),
- zarówno przez **sądy powszechne**, jak i przez **sądy administracyjne (model mieszany)**.

W polskim systemie prawnym mamy do czynienia z mieszanym modelem sądowej kontroli administracji, w którym wykonują ją zarówno sądy powszechne, jak i sądy administracyjne³. **Kontrola administracji publicznej wykonywana przez sądy powszechne** przybiera przy tym formę **kontroli bezpośredniej** lub **kontroli pośredniej**.

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

³ Mieszany model sądowej kontroli administracji funkcjonował w Polsce już w okresie międzywojennym. Także z chwilą reaktywowania sądownictwa administracyjnego (1.09.1980 r.) przyjęto ten model sądowej kontroli, przy czym w okresie od 1.09.1980 r. do 31.12.2003 r. była ona wykonywana przez Naczelny Sąd Administracyjny oraz sądy powszechne.

Z **kontrolą pośrednią** mamy do czynienia wówczas, gdy sąd powszechny z mocy wyraźnego przepisu ustawy orzeka w sposób wiążący o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnoprawnym, w odniesieniu do których została wcześniej wydana decyzja administracyjna. Wydanie decyzji administracyjnej stanowi w takim wypadku przesłankę dopuszczalności drogi sądowej w postępowaniu przed sądem powszechnym. Niespełnienie powyższej przesłanki dopuszczalności drogi sądowej prowadzi do odrzucenia pozwu (wniosku) przez sąd powszechny⁴.

W mieszanym modelu sądowej kontroli administracji, z jakim mamy do czynienia w polskim porządku prawnym, zasadnicze znaczenie ma jednak kontrola sprawowana przez sądy administracyjne (obecnie Naczelny Sąd Administracyjny i wojewódzkie sądy administracyjne). Sądy administracyjne zostały powołane w celu wykonywania kontroli działalności administracji publicznej, zatem powyższa działalność stanowi ich wyłączne zadanie. **Przedmiotem tej kontroli są działania lub zaniechania organów administracji publicznej, a kryterium kontroli stanowi zgodność z prawem.** Kontrola powyższa jest wykonywana w ramach sformalizowanego postępowania, które jest określane jako postępowanie sądowoadministracyjne. Postępowanie to jest prowadzone w oparciu o podstawowe zasady postępowania sądowego, a więc w szczególności **zasadę kontrydiktoryjności oraz równości stron** – skarżącego i organu administracji publicznej, którego działanie lub zaniechanie jest przedmiotem zaskarżenia⁵.



Oprócz stron (skarżącego i organu administracji publicznej) w postępowaniu sądowoadministracyjnym mogą brać udział także inne podmioty, którym Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi daje prawo brania udziału w postępowaniu jako uczestnikom na prawach strony⁶. Z uwagi na treść art. 33 p.p.s.a. można wyróżnić dwie grupy uczestników na prawach strony – uczestników, których udział w postępowaniu jest obligatoryjny, i uczestników, których udział w postępowaniu jest fakultatywny.

Obligatoryjnym uczestnikiem na prawach strony jest osoba, która brała udział w postępowaniu administracyjnym, a nie wniosła skargi, jeżeli wynik postępowania sądowego dotyczy jej interesu prawnego (art. 33 § 1 p.p.s.a.). Podmiot, o którym mowa, nie musi składać wniosku o dopuszczenie do udziału w sprawie

⁴ Tego rodzaju kontrola istnieje m.in. w postępowaniu rozgraniczeniowym. Sprawy rozgraniczenia nieruchomości są w pierwszej kolejności załatwiane w postępowaniu administracyjnym. Jeżeli jednak w tym postępowaniu nie została zawarta ugoda lub została wydana decyzja o umorzeniu postępowania, sprawa jest przekazywana z urzędu do rozpoznania sądowi powszechnemu. Również strona niezadowolona ze sposobu ustalenia granic może żądać przekazania sprawy do rozpoznania temu sądowi.

⁵ Na temat stron postępowania sądowoadministracyjnego por. rozważania w rozdziale 3 pkt 3.6.1.

⁶ Ze względu na szczególny charakter postępowania wszczętego wniesieniem sprzeciwu od decyzji ustawodawca wyłącza zastosowanie art. 33 p.p.s.a. (art. 64b § 3 p.p.s.a.).

w charakterze uczestnika, o jego udział w postępowaniu powinien zadbać sąd administracyjny. Natomiast zgodnie z art. 33 § 1a p.p.s.a., jeżeli przepis szczególny przewiduje, że strony postępowania przed organem administracji publicznej są zawiadamiane o aktach lub innych czynnościach tego organu przez obwieszczenie lub w inny sposób publicznego ogłaszania, osoba, która brała udział w postępowaniu i nie wniosła skargi, a wynik postępowania sądowego dotyczy jej interesu prawnego, jest uczestnikiem tego postępowania na prawach strony, jeżeli przed rozpoczęciem rozprawy złoży wniosek o przystąpienie do postępowania. W sytuacjach zatem, gdy przepisy szczególne pozwalają na zawiadamianie stron (z uwagi na ich znaczną liczbę) w trybie obwieszczenia lub publicznego ogłoszenia, sąd nie jest zobligowany do zawiadamiania potencjalnych uczestników na prawach strony o toczącym się postępowaniu sądownoadministracyjnym. Jest to rozwiązanie podyktowane względami ekonomii procesowej.

Jeżeli wynik postępowania sądownoadministracyjnego nie dotyczy interesu prawnego osób, o których mowa w art. 33 § 1 i 1a p.p.s.a., a żądają one dopuszczenia do udziału w postępowaniu, sąd wydaje na posiedzeniu niejawnym postanowienie o odmowie dopuszczenia do udziału w sprawie. Na postanowienie to przysługuje zażalenie.

Fakultatywnym uczestnikiem postępowania na prawach strony może być:

- osoba, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym, jeżeli wynik tego postępowania dotyczy jej interesu prawnego,
- organizacja społeczna, o której mowa w art. 25 § 4 p.p.s.a., w sprawach innych osób, jeżeli sprawa dotyczy zakresu jej statutowej działalności,
- prokurator, jeżeli według jego oceny wymagają tego względy praworządności (art. 8 § 1 p.p.s.a.),
- Rzecznik Praw Obywatelskich, jeżeli według jego oceny wymaga tego ochrona praw człowieka i obywatela (art. 8 § 1 p.p.s.a.),
- Rzecznik Praw Dziecka, jeżeli według jego oceny wymaga tego ochrona praw dziecka (art. 8 § 2 p.p.s.a.),
- Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, 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 2019 r. poz. 1292).

To, czy w konkretnym postępowaniu wyżej wymienione podmioty wezmą udział w charakterze uczestników na prawach strony, jest uzależnione od ich inicjatywy. Podmioty te muszą zgłosić stosowny wniosek do sądu administracyjnego. Udział prokuratora i Rzeczników w postępowaniu w charakterze uczestnika na prawach strony nie podlega ocenie sądu, jest uzależniony wyłącznie od inicjatywy wyżej wymienionych podmiotów. W odniesieniu do wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu w charakterze uczestnika na prawach strony pozostałych

podmiotów (osoby, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym, jeżeli wynik tego postępowania dotyczy jej interesu prawnego i organizacji społecznej) sąd rozstrzyga postanowieniem, które może być wydane na posiedzeniu niejawnym. Na postanowienie o odmowie dopuszczenia do udziału w sprawie w charakterze uczestnika na prawach strony przysługuje zażalenie.

Zasadniczym **celem postępowania sądowoadministracyjnego** jest rozstrzygnięcie **kwestii zgodności z prawem zaskarżonego aktu lub czynności (zaniechania) organu administracji publicznej**. W razie stwierdzenia niezgodności z prawem kontrolowanego aktu lub czynności sąd administracyjny orzeka o ich uchyleniu lub stwierdzeniu nieważności (ewentualnie o stwierdzeniu niezgodności z prawem). **Kryterium kontroli sprawowanej przez sąd administracyjny jest zgodność działania (zaniechania) organu administracji z prawem** (materialnym, procesowym lub ustrojowym). Sąd administracyjny nie może uwzględniać innych, pozaprawnych kryteriów kontroli, w szczególności takich jak celowość, gospodarność czy też rzetelność działania organów administracji publicznej.

 **Sąd administracyjny jest zatem wyposażony – co do zasady – w uprawnienia kasatoryjne**, co pozwala mu na wyeliminowanie z obrotu prawnego zaskarżonego aktu lub czynności, lecz nie pozwala na ich zastąpienie nowym aktem, pozbawionym wad. Sąd administracyjny – co do zasady – nie może zastępować organu administracji publicznej i wydawać końcowego rozstrzygnięcia w sprawie administracyjnej. Kontrola wykonywana przez sąd administracyjny nie powinna bowiem prowadzić do zastępowania działania kontrolowanego podmiotu⁷. Rozstrzygnięcie sądu administracyjnego można zatem sprowadzić do zwrotu stosunkowego „zaskarżony akt (czynność, zaniechanie) jest zgodny (nie jest zgodny) z prawem”. **Konsekwencją orzeczenia sądu administracyjnego jest utrzymanie zaskarżonego aktu w mocy** (jeśli sąd stwierdzi, że jest on zgodny z prawem) **lub jego wyeliminowanie z obrotu prawnego** (jeśli sąd stwierdzi, że jest on sprzeczny z prawem w sposób uzasadniający jego uchylenie lub stwierdzenie nieważności). Wyeliminowanie aktu przez sąd z obrotu prawnego skutkuje powrotem sprawy administracyjnej do postępowania przed organem administracji publicznej. Organ ten, ponownie rozpoznając sprawę, jest związany oceną prawną, wyrażoną w uzasadnieniu orzeczenia sądu administracyjnego i wskazaniami sądu co do dalszego postępowania.

Proces „wędrowania” sprawy administracyjnej w ramach postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego może odbywać się wielokrotnie, co stanowi niewątpliwie jedno z istotnych zagrożeń związanych z kasacyjnym modelem orzekania

⁷ W wyniku noweli p.p.s.a. z 2015 r. sądy administracyjne zostały wyposażone – w wyjątkowych wypadkach – w kompetencje do orzekania reformacyjnego (por. w szczególności art. 145a p.p.s.a.). Zasadą pozostało jednak nadal orzekanie kasatoryjne przez sądy administracyjne.

przez sądy administracyjne⁸. Należy jednak pamiętać, że zgodnie z postanowieniami art. 184 Konstytucji RP Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Działalność sądu administracyjnego ma inny cel niż działalność organów administracji publicznej. Celem postępowania administracyjnego jest konkretyzacja w drodze decyzji administracyjnej uprawnień lub obowiązków stron stosunku administracyjnoprawnego w oparciu o obowiązujące normy prawa materialnego, w ustalonym stanie faktycznym sprawy. Sąd administracyjny sprawuje natomiast kontrolę dokonanej przez organ administracji publicznej konkretyzacji. Celem postępowania sądowoadministracyjnego jest zatem ustalenie, czy proces konkretyzacji uprawnień lub obowiązków adresata decyzji administracyjnej został przez organ administracji publicznej przeprowadzony prawidłowo. Powyższe odmienne cele pozwalają na rozróżnienie **sprawy administracyjnej**, będącej przedmiotem postępowania administracyjnego, i **sprawy sądowoadministracyjnej**, stanowiącej przedmiot postępowania sądowoadministracyjnego. Między sprawą administracyjną a sprawą sądowoadministracyjną istnieje jednak ścisły związek, gdyż istotę postępowania sądowoadministracyjnego stanowi badanie prawidłowości dokonanej w postępowaniu administracyjnym konkretyzacji stosunku administracyjnoprawnego. Ramy i przedmiot postępowania sądowoadministracyjnego są zatem wyznaczane przez stosunek administracyjnoprawny⁹. Istnieje zatem zależność między postępowaniem administracyjnym a sądowoadministracyjnym polegająca na tym, że co do zasady postępowanie sądowoadministracyjne może toczyć się dopiero po zakończeniu postępowania administracyjnego, tj. po ukształtowaniu w ramach tego postępowania przez organ administracji publicznej uprawnień lub obowiązków strony postępowania administracyjnego. Przedmiotem postępowania sądowoadministracyjnego, po jego uruchomieniu przez legitymowany podmiot, staje się przedmiot konkretyzacji dokonanej w ramach postępowania administracyjnego.

1.2. Organizacja sądów administracyjnych

Zasady ustrojowe i organizacja sądów administracyjnych są określone w Prawie o ustroju sądów administracyjnych oraz w aktach wykonawczych do tej ustawy. W ograniczonym zakresie powyższe kwestie zostały uregulowane w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W myśl art. 29 p.u.s.a. w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie do wojewódzkich sądów administracyjnych znajdują

⁸ Wśród europejskich modeli jurysdykcji sądownictwa administracyjnego wyróżnia się model „pełnego orzekania” oraz model orzekania weryfikacyjnego, co do zasady kasacyjnego. Słabość modelu kasacyjnego wynika z jego niedostatecznej efektywności; por. A. Krawczyk [w:] *Polskie sądownictwo administracyjne – zarys systemu*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2017, s. 70–73.

⁹ Por. T. Woś [w:] T. Woś (red.), H. Knyśiak-Sudyka, M. Romańska, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2017, s. 43.

zastosowanie przepisy o ustroju sądów powszechnych. W myśl art. 49 p.u.s.a. do Naczelnego Sądu Administracyjnego – w zakresie nieuregulowanym w powyższej ustawie – znajdują zastosowanie przepisy o Sądzie Najwyższym, z wyjątkiem przepisu art. 44 ust. 1 zd. 2 ustawy z 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2019 r. poz. 84 ze zm.).

Zgodnie z art. 2 p.u.s.a. **sądami administracyjnymi są Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne**. Zgodnie z art. 13 § 1 p.p.s.a. wojewódzkie sądy administracyjne rozpoznają wszystkie sprawy sądowoadministracyjne z wyjątkiem spraw, dla których zastrzeżona jest właściwość Naczelnego Sądu Administracyjnego. Do rozpoznania sprawy właściwy jest wojewódzki sąd administracyjny, na którego obszarze właściwości ma siedzibę organ administracji publicznej, którego działalność została zaskarżona (art. 13 § 2 p.p.s.a.¹⁰). Wojewódzki sąd administracyjny, na którego obszarze właściwości ma siedzibę urząd obsługujący ministra właściwego do spraw zagranicznych, jest właściwy do rozpoznania skargi na działalność konsula. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, w drodze rozporządzenia, może przekazać wojewódzkiemu sądowi administracyjnemu rozpoznawanie spraw określonego rodzaju należących do właściwości innego wojewódzkiego sądu administracyjnego, jeżeli wymagają tego względy celowości.

W art. 14 p.p.s.a. przyjęto **zasadę perpetuatio fori**, czyli **ciągłości działania sądów administracyjnych**, zgodnie z którą sąd właściwy w chwili wniesienia skargi pozostaje nim aż do ukończenia postępowania, choćby podstawy właściwości zmieniły się w toku sprawy, chyba że przepis szczególnie stanowi inaczej. Jeżeli wojewódzki sąd administracyjny nie może z powodu przeszkody rozpoznać sprawy lub podjąć innej czynności, Naczelny Sąd Administracyjny wyznaczy na posiedzeniu niejawnym, w składzie trzech sędziów, inny wojewódzki sąd administracyjny.

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

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

¹⁰ Siedziby i obszar właściwości wojewódzkich sądów administracyjnych określa rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 25.04.2003 r. w sprawie utworzenia wojewódzkich sądów administracyjnych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz.U. Nr 72, poz. 652 ze zm.).

- 5) rozpoznaje inne sprawy należące do właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego na mocy odrębnych ustaw.

Naczelny Sąd Administracyjny jest sądem drugiej, a zarazem ostatniej instancji. Od jego orzeczeń nie przysługują środki odwoławcze. Naczelny Sąd Administracyjny ma siedzibę w Warszawie. W jego skład wchodzi Prezes NSA, wiceprezesa oraz sędziowie. Naczelny Sąd Administracyjny dzieli się na trzy **izby: Finansową, Gospodarczą i Ogólnoadministracyjną**. W NSA funkcjonuje także Biuro Orzecznictwa i Kancelaria Prezesa. **Organami NSA** są: Prezes NSA, Zgromadzenie Ogólne Sędziów NSA i Kolegium NSA.

Wojewódzkie sądy administracyjne są tworzone dla jednego lub większej liczby województw. Obecnie w każdym województwie ma swoją siedzibę jeden wojewódzki sąd administracyjny, z reguły, choć nie zawsze, w stolicy województwa¹¹. **Organami wojewódzkiego sądu administracyjnego** są: prezes sądu, zgromadzenie ogólne sędziów WSA i kolegium WSA.

1.3. Sędziowie sądów administracyjnych

Sędziów sądów administracyjnych powołuje Prezydent RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa¹². **Sędziowie sądów administracyjnych są niezawisli**, w sprawowaniu swojego urzędu podlegają tylko Konstytucji RP oraz ustawom. Procesową gwarancję bezstronności sędziego w konkretnym postępowaniu stanowi **instytucja wyłączenia sędziego**. Jej celem jest realizacja konstytucyjnego prawa do rozpatrzenia sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Wyłączenie sędziego ma zapewnić stworzenie takich warunków sprawowania urzędu sędziowskiego, które wyeliminują możliwość wywierania na sędziego jakichkolwiek nacisków, a tym samym zapewnić obiektywizm orzekania.

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

Wyłączenie sędziego może nastąpić **z mocy ustawy** lub **na wniosek** (na żądanie sędziego lub na wniosek strony). Zaistnienie przyczyny wyłączenia sędziego z mocy

¹¹ Np. w województwie śląskim siedziba WSA mieści się w Gliwicach, a w województwie mazowieckim WSA, oprócz głównej siedziby w Warszawie, ma również VII Wydział Zamiejscowy w Radomiu.

¹² Asesorów sądowych do pełnienia urzędu na stanowisku asesora sądowego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Asesorzy sądowi są powoływani na pięć lat, z wyznaczeniem miejsca służbowego (siedziby) asesora sądowego w wojewódzkim sądzie administracyjnym.

ustawy powoduje, że sędzia staje się nieodpowiedni do orzekania (*iudex inhabilis*) w danej sprawie sądowoadministracyjnej. **Przesłanki wyłączenia sędziego z mocy ustawy opierają się na związkach sędziego z przedmiotem lub podmiotami postępowania** i zostały wymienione enumeratywnie w art. 18 p.p.s.a., zgodnie z którym sędzia jest wyłączony z mocy samej ustawy w sprawach:

- 1) w których jest stroną lub pozostaje z jedną z nich w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy oddziałuje na jego prawa lub obowiązki;
- 2) swojego małżonka, krewnych lub powinowatych w linii prostej, krewnych bocznych do czwartego stopnia i powinowatych bocznych do drugiego stopnia;
- 3) osób związanych z nim z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli;
- 4) w których był lub jest jeszcze pełnomocnikiem jednej ze stron;
- 5) w których świadczył usługi prawne na rzecz jednej ze stron lub jakiegokolwiek inne usługi związane ze sprawą;
- 6) w których brał udział w wydaniu zaskarżonego orzeczenia, jak też w sprawach o ważność aktu prawnego z jego udziałem sporządzonego lub przez niego rozpoznanego oraz w sprawach, w których występował jako prokurator¹³;
- 7) dotyczących skargi na decyzję lub postanowienie rozstrzygające sprawę co do istoty wydanych w postępowaniu administracyjnym nadzwyczajnym, jeżeli w prowadzonym wcześniej postępowaniu sądowoadministracyjnym dotyczącym kontroli legalności decyzji albo postanowienia wydanych w postępowaniu administracyjnym zwyczajnym, brał udział w wydaniu wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie;
- 8) w których brał udział w rozstrzygnięciu sprawy w organach administracji publicznej.

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

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

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

¹³ Z dniem 24.10.2008 r. art. 18 § 1 pkt 6 p.p.s.a. w zakresie, w jakim pomija jako podstawę wyłączenia sędziego od udziału w orzekaniu w postępowaniu sądowym toczącym się po wznowieniu postępowania administracyjnego, jego wcześniejszy udział w orzekaniu w sprawie dotyczącej decyzji wydanej we wznowianym postępowaniu administracyjnym, został uznany za niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, wyrokiem TK z 14.10.2008 r., SK 6/07 (Dz.U. Nr 190, poz. 1171).

Przyczyny wyłączenia sędziego na wniosek strony lub na żądanie sędziego, którego one dotyczą, **nie są wymienione taksatywnie** w przepisach Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zgodnie z art. 19 p.p.s.a., niezależnie od przyczyn wymienionych w art. 18 p.p.s.a., sąd wyłącza sędziego na jego żądanie lub na wniosek strony, jeżeli istnieje okoliczność tego rodzaju, że mogłaby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do jego bezstronności w danej sprawie (*iudex suspectus*). Nie każda wątpliwość co do bezstronności sędziego uzasadnia jego wyłączenie. Chodzi o tego rodzaju wątpliwość, która jest uzasadniona przyczynami obiektywnymi, tj. takimi, które pozostają w związku przyczynowym z oceną, iż sędzia w danych okolicznościach może nie być obiektywny. Nie jest wystarczające dla przyjęcia istnienia przyczyny wyłączenia sędziego subiektywne przekonanie strony, że sędzia nie będzie bezstronny¹⁴. Przykładowo powodem wyłączenia sędziego może być prywatna lub zawodowa znajomość sędziego ze skarżącym.

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

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

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

¹⁴ Takie przekonanie może wynikać np. z faktu, że sędzia orzekał już wcześniej w sprawie tej samej strony i wydał niekorzystne dla niej rozstrzygnięcie.

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

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

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

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

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

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

1.4. Posiedzenia sądowe

Rozpoznawanie spraw przed sądem administracyjnym odbywa się w trakcie posiedzeń sądowych. Z uwagi na brzmienie art. 90 p.p.s.a. wyróżnić można **posiedzenia jawne** i **posiedzenia niejawne**. Zasadą jest jawność posiedzeń sądowych oraz orzekanie przez sąd na rozprawie, która jest kwalifikowanym rodzajem posiedzenia jawnego. Rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym może nastąpić wówczas, gdy przepis szczególnie tak stanowi. Sąd może jednak skierować sprawę na posiedzenie jawne i wyznaczyć rozprawę także wówczas, gdy sprawa podlega rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym.

Do **posiedzeń jawnych, niebędących rozprawą**, należą:

- posiedzenie, na którym dochodzi do ogłoszenia wyroku, gdy jego publikacja została odroczona (art. 139 § 2 p.p.s.a.),
- posiedzenie, na którym dochodzi do podjęcia uchwały przez NSA (art. 264 p.p.s.a.).

O posiedzeniach jawnych są zawiadamiane strony i uczestnicy postępowania, choć nie mają oni obowiązku brania w nich udziału. Sąd może zarządzić stawienie się stron osobiście lub przez pełnomocnika (art. 91 p.p.s.a.). W posiedzeniu jawnym mogą uczestniczyć – poza stronami i osobami wezwanymi – tylko osoby pełnoletnie. Przewodniczący może zezwolić na obecność na posiedzeniu małoletnim.

Posiedzenie jawne może także odbywać się **przy drzwiach zamkniętych**. Zgodnie z art. 96 § 1 p.p.s.a. sąd z urzędu zarządza odbycie całego posiedzenia lub części przy drzwiach zamkniętych, jeżeli publiczne rozpoznanie sprawy zagraża moralności, bezpieczeństwu państwa lub porządkowi publicznemu, a także gdy mogą być ujawnione okoliczności stanowiące informacje niejawne. Zgodnie z art. 96 § 2 p.p.s.a. sąd na wniosek strony zarządza odbycie posiedzenia przy drzwiach zamkniętych, jeżeli wymaga tego ochrona życia prywatnego strony lub inny ważny interes prywatny. Postępowanie dotyczące tego wniosku również toczy się przy drzwiach zamkniętych. Postanowienie w tym przedmiocie sąd ogłasza publicznie. Podczas posiedzenia odbywającego się przy drzwiach zamkniętych na sali rozpraw mogą być obecne strony, ich przedstawiciele ustawowi i pełnomocnicy, prokurator oraz osoby zaufania po dwie z każdej strony. Ogłoszenie orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie odbywa się publicznie.

Na posiedzenia niejawne mają wstęp tylko osoby wezwane. O skierowaniu sprawy na posiedzenie niejawne mogą decydować różne okoliczności. W szczególności na posiedzeniu niejawnym sąd może:

- 1) zbadać dopuszczalność skargi (sprzeciwu od decyzji), skargi kasacyjnej (zażalenia), skargi o wznowienie postępowania, skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia;
- 2) w wyjątkowych przypadkach rozpoznać skargę, zażalenie, skargę kasacyjną merytorycznie;
- 3) rozpoznać sprzeciw od decyzji merytorycznie;
- 4) rozpoznać wnioski skarżącego zgłoszone w toku postępowania, dotyczące kwestii incydentalnych (np. o wstrzymanie wykonania zaskarżonego aktu lub czynności);
- 5) rozstrzygnąć z urzędu pewne kwestie incydentalne (np. dotyczące zawieszenia, podjęcia czy umorzenia postępowania).

Na posiedzeniach niejawnych skład sądu i charakter rozstrzygnięcia mogą być różne, w zależności od tego, jaka kwestia jest rozpoznawana na konkretnym posiedzeniu. Przykłady takiego zróżnicowania obrazuje tabela 1.

Tabela 1. Rodzaje posiedzeń sądowych z uwagi na skład sądu i charakter rozstrzygnięcia

	Rodzaj posiedzenia	Skład sądu	Charakter rozstrzygnięcia
Postępowanie ze sprzeciwu od decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.	Posiedzenie niejawne (zasada*) * sąd może przekazać sprawę do rozpoznania na rozprawie (art. 64d § 2 p.p.s.a.)	1 sędzia* * w razie przekazania sprawy do rozpoznania na rozprawie 3 sędziów	Wyrok
Tryb uproszczony	Posiedzenie niejawne (zasada*) * sąd może przekazać sprawę do rozpoznania na rozprawie (art. 121 p.p.s.a.)	3 sędziów	Wyrok
Odrzucenie skargi (art. 58 p.p.s.a.)	Posiedzenie niejawne	1 sędzia	Postanowienie

Źródło: opracowanie własne.

Odmienne rozwiązania w zakresie rozpoznawania spraw na posiedzeniach sądowych przewiduje art. 15zzs⁴ ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych¹⁵. Zgodnie z powyższą regulacją w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich w sprawach, w których strona wnosząca skargę kasacyjną nie zrzekła się rozprawy lub inna strona zażądała przeprowadzenia rozprawy, Naczelny Sąd Administracyjny może rozpoznać skargę kasacyjną na posiedzeniu niejawnym, jeżeli wszystkie strony w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o zamiarze skierowania sprawy na posiedzenie niejawne wyrażą na to zgodę. Na posiedzeniu niejawnym w tych sprawach Naczelny Sąd Administracyjny orzeka w składzie trzech sędziów. We wskazanych wyżej okresach wojewódzkie sądy administracyjne oraz Naczelny Sąd Administracyjny przeprowadzają rozprawę przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku, z tym że osoby w niej uczestniczące nie muszą przebywać w budynku sądu, chyba że przeprowadzenie rozprawy bez użycia powyższych urządzeń nie wywoła nadmiernego zagrożenia dla zdrowia osób w niej uczestniczących. Przewodniczący może zarządzić przeprowadzenie posiedzenia niejawnego, jeżeli uzna rozpoznanie sprawy za konieczne, a przeprowadzenie wymaganej przez ustawę rozprawy mogłoby wywołać nadmierne zagrożenie dla zdrowia osób w niej uczestniczących i nie można przeprowadzić jej na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku. Na posiedzeniu niejawnym w tych sprawach sąd orzeka w składzie trzech sędziów.

¹⁵ Dz.U. z 2020 r. poz. 374 ze zm.

1.5. Działalność uchwałodawcza Naczelnego Sądu Administracyjnego

Jednym z podstawowych zadań Naczelnego Sądu Administracyjnego jest **zapewnienie jednolitości orzecznictwa** w sprawach sądowoadministracyjnych. Zadanie to NSA realizuje w szczególności przez podejmowanie uchwał, o których mowa w art. 15 § 1 pkt 2 i 3 p.p.s.a.



Naczelny Sąd Administracyjny podejmuje dwa rodzaje uchwał:

- 1) **uchwały abstrakcyjne** – mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych (art. 264 § 2 p.p.s.a.);
- 2) **uchwały konkretne** – zawierające rozstrzygnięcie zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej (art. 187 § 1 p.p.s.a.).

Uchwały abstrakcyjne Naczelny Sąd Administracyjny podejmuje na wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokuratora Generalnego, Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, Rzecznika Praw Dziecka. Uchwały podejmowane w tym trybie powinny mieć charakter generalny, a zatem we wniosku należy zobrazować rozbieżności występujące w orzecznictwie WSA, NSA, czy też rozbieżności między orzecznictwem WSA a NSA.



W postanowieniu NSA (7) z 3.03.2014 r., II FPS 7/13¹⁶, NSA wyjaśnił, że uchwała abstrakcyjna powinna zostać wydana jedynie na kanwie takich spraw, w których wykładnia (prawidłowa lub nieprawidłowa) była niezbędna do ich rozstrzygnięcia. Za przepisy wywołujące rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych powinny zostać zaś uznane tylko te, które stanowiły podstawę rozstrzygnięcia sądu lub przyjęcia ustaleń mających wpływ na treść orzeczenia. Należy odróżnić rozbieżność od incydentalnych błędów w wykładni, a także w wadliwym zastosowaniu prawa. Rozbieżność nie może być utożsamiana z każdym przypadkiem wyrażenia odmiennego poglądu w orzeczeniu sądu administracyjnego. Ponadto należy wskazać, że przypadki przyjęcia odmiennej wykładni nie mogą mieć charakteru marginalnego, a pytanie prawne powinno dotyczyć przepisów, których wykładnia była niezbędna do rozstrzygnięcia sprawy.

Uchwały abstrakcyjne wiążą – choć w sposób względny – **wszystkie składy orzekające sądów administracyjnych** (zarówno WSA, jak i NSA). Zgodnie z art. 269 § 1 p.p.s.a., jeżeli jakikolwiek skład sądu administracyjnego rozpoznający sprawę nie podziela stanowiska zajętego w uchwale składu siedmiu sędziów, całej Izby albo w uchwale pełnego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego, przedstawia powstałe

¹⁶ LEX nr 1438475.

zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia odpowiedniemu składowi. W takim wypadku skład siedmiu sędziów, całej Izby albo pełny skład Naczelnego Sądu Administracyjnego ponownie podejmuje uchwałę, którą skład orzekający jest bezwzględnie związany (z uwagi na konieczność odpowiedniego stosowania art. 187 § 1 i 2 p.p.s.a.).

Uchwały konkretne Naczelnny Sąd Administracyjny podejmuje na podstawie postanowienia składu orzekającego, który powziął wątpliwość prawną. Zgodnie z art. 187 p.p.s.a., jeżeli przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej wyłoni się zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, Naczelnny Sąd Administracyjny może odroczyć rozpoznanie sprawy i przedstawić to zagadnienie do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów tego Sądu. Uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego jest w danej sprawie wiążąca w sposób bezwzględny. Naczelnny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów może także przejąć sprawę do rozpoznania.

Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego, choć formalnie nie wiążą organów administracji oraz stron postępowania sadowoadministracyjnego, w istocie mają – pośrednio – także wobec nich charakter wiążący, gdyż czynności procesowe stron zmierzające do wydania przez sąd administracyjny orzeczenia sprzecznego z wykładnią dokonaną w uchwale są z reguły bezskuteczne. Ponadto wskazane wyżej podmioty nie dysponują środkami prawnymi umożliwiającymi im uruchomienie procedury, w wyniku której mogłoby dojść do zmiany wykładni ustalonej w uchwale abstrakcyjnej. W istocie zatem uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego wobec organów administracji i obywateli mają **charakter precedensów faktycznych** niewiążących, ale mających moc¹⁷. W praktyce organy administracji publicznej z reguły akceptują stanowisko wyrażone w uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego i uwzględniają je przy podejmowaniu swoich rozstrzygnięć.

Naczelnny Sąd Administracyjny podejmuje uchwały w składzie siedmiu sędziów, całej Izby lub w pełnym składzie. Skład siedmiu sędziów może – w formie postanowienia – przekazać zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia pełnemu składowi Izby, a Izba pełnemu składowi Naczelnego Sądu Administracyjnego. Do wydania przez Naczelnny Sąd Administracyjny uchwały w pełnym składzie doszło dotychczas tylko raz, a dotyczyła ona problematyki podstaw skargi kasacyjnej¹⁸.

¹⁷ Por. A. Skoczylas, *Moc wiążąca uchwał NSA a prawa jednostki* [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003, s. 602 i n.

¹⁸ Uchwała NSA z 26.10.2009 r., I OPS 10/09, ONSAiWSA 2010/1, poz. 1.

Rozdział 2

PRAWNE FORMY DZIAŁANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ KONTROLOWANE PRZEZ SĄDY ADMINISTRACYJNE

2.1. Regulacja właściwości rzeczowej sądów administracyjnych

§ Sądy administracyjne powołano do kontroli legalności działalności administracji publicznej. Zakres tej kontroli określają przepisy art. 3 i 4 p.p.s.a., w których wskazano właściwość rzeczową (kognicję) tych sądów. Zawarto w nich wyliczenie form działania administracji, na które można wnieść skargę, albo sytuacje związane z administracją, które można skontrolować w drodze skargi albo wniosku. Również w przepisach szczególnych w randze ustawy zawarto odrębne działania administracji podlegające zaskarżeniu do sądu. Odmienną rolę pełni przepis art. 5 p.p.s.a., w którym wskazano wyłączenia z kognicji, tj. określono te rodzaje aktywności administracji publicznej, które nie podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Tych działań sądy administracyjne nie mogą kontrolować. Z punktu widzenia konstytucyjnej reguły prawa do sądu, zawartej w art. 45 Konstytucji RP, przepisy art. 3 i 4 p.p.s.a. powinny być interpretowane w **sposób rozszerzający**, zaś art. 5 p.p.s.a. w **sposób zawężający**. W zakresie rozdziału właściwości rzeczowej między sądami administracyjnymi ustawodawca przyjął w art. 13 § 1 p.p.s.a. **domniemanie właściwości wojewódzkich sądów administracyjnych**, stwierdzając, że „rozpoznają wszystkie sprawy sądowniczo-administracyjne z wyjątkiem spraw, dla których zastrzeżona jest właściwość Naczelnego Sądu Administracyjnego”.

! W myśl art. 3 § 1 i 2 p.p.s.a. przedmiotem skargi do sądu administracyjnego mogą być:

- 1) decyzje administracyjne;
- 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty;

- 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie, z wyłączeniem postanowień wierzyciela o niedopuszczalności zgłoszonego zarzutu oraz postanowień, przedmiotem których jest stanowisko wierzyciela w sprawie zgłoszonego zarzutu;
- 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 w rozdziale 1 o Krajowej Administracji Skarbowej, oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy trzech wskazanych ustaw;
- 5) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach, opinie zabezpieczające i odmowy wydania opinii zabezpieczających;
- 6) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej;
- 7) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 6, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej;
- 8) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego;
- 9) bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1–4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 5;
- 10) bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach dotyczących innych niż określone w pkt 1–3 aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień, lub obowiązków wynikających z przepisów prawa podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w Kodeksie postępowania administracyjnego oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI Ordynacji podatkowej, oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy dwóch wskazanych ustaw.

N! Na podstawie art. 3 § 2a p.p.s.a. sądy administracyjne rozpoznają także sprzeciwy od decyzji wydanych na podstawie art. 138 § 2 k.p.a., tj. decyzji o uchyleniu decyzji organu pierwszej instancji i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia (decyzja kasacyjna). Przepis ten nie stanowi jednak rozszerzenia właściwości tych sądów. Ten typ aktów mieścił się przed nowelą kwietniową z 2017 r. w klauzuli generalnej zawartej w art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a., tzn. na taką decyzję przysługiwała skarga. Ustawodawca wprowadził jednak odrębny środek prawny – sprzeciw, który ma pełnić funkcję dyscyplinującą wobec organów wyższego stopnia przy korzystaniu z decyzji kasacyjnej, a przy tym przewidział nowe rozwiązania, mające usprawnić orzekanie w tych sprawach (art. 64a–64e p.p.s.a. – zob. rozdział 3).

Poza tym sądy administracyjne orzekają także w innych sprawach, w których ustawy szczególne przewidują kontrolę sądownoadministracyjną – art. 3 § 3 p.p.s.a.

Przepis ten stanowi więc swoistą deklarację o możliwości rozszerzenia kognicji sądów w przepisach szczególnych, z uwzględnieniem wymogu zachowania konstytucyjnej funkcji tych sądów, tj. kontroli działalności administracji publicznej. Te inne sprawy należy także zakwalifikować do kategorii spraw sądownoadministracyjnych, przy czym ich ustanowienie może być powiązane z wprowadzeniem odrębności procesowych w drodze przepisów szczególnych.

! W podsumowaniu wskazanych skarg, można przyjąć wniosek, że jest **wiele przedmiotów zaskarżenia** do sądu administracyjnego wygenerowanych przez administrację publiczną i mają one **bardzo zróżnicowany charakter**. W konsekwencji sąd stosuje różne, dopasowane do nich mechanizmy rozpoznania i orzekania oraz inne typy orzeczeń, które wywołują odmienne skutki. Przedmioty te, z wyjątkiem bezczynności, łączą jednak trzy cechy. Po pierwsze, stanowią przejaw **władczej aktywności organów administracji publicznej**, tj. związanej ze stosowaniem władztwa administracyjnego, którego podstawą jest norma kompetencyjna i norma prawa materialnego. Po drugie, stanowią przejaw aktywności o **charakterze zewnętrznym**, tzn. mają oddziaływać poza sferę administracji publicznej. Po trzecie, **powinny wywoływać skutki w różnych sferach**, np. prawa, sytuacji administracyjnoprawnej jednostek, a nawet faktów. Stwierdzenie braku którejkolwiek ze wskazanych cech pozwala przyjąć, że dana aktywność administracji publicznej nie może być przedmiotem zaskarżenia do sądu administracyjnego.

Przedstawioną właściwość rzeczową sądów administracyjnych ujęto za pomocą **klauzul generalnych**, stosowanych w tych systemach prawnych, w których przyjmuje się szeroką kognicję sądów administracyjnych. Rozwiązanie to zastosowano w ustawie o NSA z 1995 r. i wykorzystano w obowiązującej regulacji. Wcześniej, tj. od chwili reaktywowania sądownictwa administracyjnego w drodze noweli styczeniowej do k.p.a. z 1980 r., właściwość rzeczową ujmowano w formule **enumeracji pozytywnej**, która polegała na wskazaniu rodzaju spraw, w których jest możliwe wniesienie skargi. Ta metoda służyła ograniczaniu właściwości rzeczowej kognicji sądów.

W sytuacji wniesienia skargi na działania administracji publicznej niewymienione w art. 3 p.p.s.a. albo sprawy wyłączone w art. 5 p.p.s.a. zostaje **ona odrzucona w drodze postanowienia** na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a., tj. sprawa nie należy do właściwości sądu administracyjnego. Postanowienie to, jako kończące postępowanie, zaskarżalne jest skargą kasacyjną – art. 173 § 1 p.p.s.a.¹

! W myśl art. 4 p.p.s.a. **sądy administracyjne rozstrzygają także spory o właściwość** między organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej, oraz **spory kompetencyjne** między organami tych jednostek a organami administracji

¹ Zob. rozdział 7.

rządowej. Zgodnie z art. 15 § 1 pkt 4 p.p.s.a. właściwym do rozstrzygania sporów kompetencyjnych i sporów o właściwość jest Naczelny Sąd Administracyjny. Postępowania te są uruchamiane wnioskiem wnoszonym na podstawie art. 63 p.p.s.a.² W tym zakresie Naczelny Sąd Administracyjny także wykonuje kontrolę administracji publicznej.

Przepisy Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi normują także postępowania sądowe w innych sprawach, do których te przepisy stosuje się z mocy ustaw szczególnych. Te szczególne postępowania powinny stanowić przejaw realizacji podstawowego zadania sądów administracyjnych – kontroli działalności administracji publicznej.

2.2. Decyzje administracyjne

Przedmiotem skargi do sądu administracyjnego mogą być decyzje administracyjne. Tę formę działania ujęto za pomocą klauzuli generalnej, tzn. od każdej decyzji administracyjnej przysługuje skarga do sądu administracyjnego, chyba że wyłączono to uprawnienie na podstawie przepisu szczególnego, przez dopuszczenie drogi sądowej przed sądem powszechnym, albo w ogóle wyłączono możliwość ich zaskarżenia, czy to na podstawie art. 5 p.p.s.a., czy też ustawowego przepisu szczególnego. Ze statystyk sądów administracyjnych wynika, że jest to główny przedmiot zaskarżenia.

 Dopuszczalne jest zaskarżenie decyzji administracyjnych podjętych w postępowaniu unormowanym przepisami działów I i II Kodeksu postępowania administracyjnego, jak też w trybie procedury regulującej jurysdykcyjne postępowania podatkowe oraz w postępowaniach uregulowanych w innych szczególnych procedurach administracyjnych. Ustawodawca nie zawarł w obowiązujących przepisach definicji legalnej tego aktu. W niniejszym opracowaniu przyjęto, że przez **pojęcie decyzji administracyjnej należy rozumieć władcze, jednostronne oświadczenie woli organu administracji publicznej w ujęciu funkcjonalnym, skierowane do zewnętrznego adresata, rozstrzygające indywidualną sprawę administracyjną, podjęte na podstawie i w celu konkretyzacji generalno-abstrakcyjnych norm prawnych powszechnie obowiązujących oraz normy kompetencyjnej, w trybie i w formie przewidzianej normami proceduralnymi, kończące administracyjne jurysdykcyjne postępowanie administracyjne**³. Decyzja jest **kwalifikowanym indywidualnym aktem administracyjnym**, służącym ustaleniu, zniesieniu lub zmianie uprawnień lub obowiązków indywidualnego podmiotu (**terytoryczna sprawa**

² Zob. rozdział 3 pkt 3.10.

³ Za T. Woś [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Sudyka, A. Gołęba, M. Kamiński, T. Kielkowski, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2017, s. 374. Por. też wyrok NSA z 5.10.1982 r., II SA 969/82, OSPiKA 1985/9, poz. 163.

administracyjna) albo kontroli legalności innej decyzji ostatecznej (**weryfikacyjna sprawa administracyjna**). Takie skutki wywołują decyzje wydawane zarówno w oparciu o przepisy zawarte w Kodeksie postępowania administracyjnego, jak i w Ordynacji podatkowej. Odrębną kategorię stanowią decyzje o umorzeniu postępowania w części albo w całości wydawane na podstawie art. 105 k.p.a. albo art. 208 o.p., które wywołują wyłącznie skutki procesowe – zakończenie postępowań bez merytorycznego albo weryfikacyjnego załatwienia sprawy. Formę decyzji określa art. 109 k.p.a. i art. 207 o.p., zaś jej strukturę art. 107 k.p.a. oraz art. 210 o.p.

 Kategoria ta obejmuje wszystkie typy decyzji: związane, wydane na podstawie uznania administracyjnego, rozstrzygające sprawę w całości albo w części, merytoryczne oraz o charakterze procesowym (decyzja o umorzeniu postępowania). Wydaje się dopuszczalne zaskarżenie również samego uzasadnienia prawnego i faktycznego decyzji. Bezpośrednim przedmiotem zaskarżenia, w związku z wymogiem wyczerpania środków zaskarżenia zgodnie z art. 52 p.p.s.a., jest jednak – co do zasady – akt wydawany przez organ wyższego stopnia po rozpoznaniu w toku instancji odwołania⁴. Inaczej mówiąc, skarga jest wnoszona na akt wydawany w drugiej instancji postępowania. **Nie podlegają jednak zaskarżeniu w drodze skargi decyzje procesowe o charakterze kasacyjnym** wydane w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym na skutek rozpoznania odwołania przez organ wyższego stopnia (np. samorządowe kolegium odwoławcze, wojewodę) w oparciu o art. 138 § 2 k.p.a., tj. **decyzje o uchyleniu decyzji i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia**. Od tych decyzji przysługuje bowiem sprzeciw do sądu administracyjnego wnoszony na podstawie art. 3 § 2a p.p.s.a.⁵ Trzeba podkreślić, że rozwiązanie to nie stanowi przejawu ograniczenia właściwości rzeczowej sądów administracyjnych. Decyzje te są nadal poddawane kontroli sądowoadministracyjnej, jednak inicjowanej w inny sposób i z zachowaniem odmiennych reguł procedowania. Rozwiązanie to dotyczy wyłącznie decyzji wydanych w postępowaniach prowadzonych na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.

Zakwalifikowanie danego przedmiotu zaskarżenia do kategorii decyzji wymaga stwierdzenia istnienia w systemie prawa normy kompetencyjnej określającej tę formę działania administracji publicznej, która może jednak być wprowadzona za pomocą różnych terminów (np. zezwolenie, cofnięcie zezwolenia, pozwolenie, koncesja, cofnięcie koncesji, wymiar podatku, ustalenie warunków), przy czym o tym, czy dany akt jest postanowieniem, decyzją czy inną formą działania, nie decyduje jego nazwa, lecz treść⁶. Z orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że w odniesieniu do tych aktów zastosowanie ma formuła domniemania formy decyzji. Pogląd ten

⁴ Zob. rozdział 3 pkt 3.3.

⁵ Zob. rozdział 3 pkt 3.9.

⁶ Wyrok NSA z 21.02.1994 r., I SAB 54/93, OSP 1995/11, poz. 222 z glosą aprobowującą B. Adamiak, J. Borkowskiego.

uzasadnia się potrzebą przyznania adresatowi tego aktu jak najbardziej rozbudowanych gwarancji procesowych związanych z możliwością weryfikacji w toku instancji, co wpisuje się w konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego⁷. Praktyka sądów wskazuje, że w przypadku zaskarżenia działania administracji publicznej stanowiącego jednostronną konkretyzację praw i obowiązków jednostki, wobec którego powstają wątpliwości przy próbie przyporządkowaniu do określonej kategorii form działania z art. 3 § 2 p.p.s.a., np. w związku z brakiem jednoznacznego określenia tej formy w normie kompetencyjnej, zakłada się formę decyzji⁸. Przyjęcie tej reguły jest dopuszczalne w sytuacji, gdy z przepisu prawa materialnego można wyprowadzić normę, która dla wywołania w rzeczywistości skutków wymaga przeprowadzenia procesu konkretyzacji⁹. Dopiero w razie niestwierdzenia elementów konstytucyjnych decyzji podejmuje się próbę zaliczenia do kategorii „innych aktów” z pkt 4 tego przepisu.



Dla zaliczenia danej aktywności do kategorii decyzji administracyjnej wymaga się istnienia czterech **elementów konstytucyjnych, tj. oznaczenia organu, oznaczenia strony, rozstrzygnięcia i podpisu piastuna organu**. Jednakże z punktu widzenia istnienia przedmiotu zaskarżenia wymogi te nie muszą być dochowane. Istotna jest tylko norma kompetencyjna ustanawiająca formę decyzji. Tym samym działanie organu, które nie jest decyzją z powodu niewystąpienia jednego z tych elementów, także może być przedmiotem zaskarżenia na podstawie art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a. W ten sposób kontroli sądowoadministracyjnej można poddać np. „decyzję” niezawierającą podpisu organu, a jedynie pieczęć z wzorem podpisu (tzw. *facsimile*)¹⁰. Od elementów konstytucyjnych należy odróżniać elementy ustawowe decyzji określone w art. 107 k.p.a., z których niektóre zaliczane są również do pierwszej kategorii. Braki elementów ustawowych, które nie są równocześnie konstytucyjnymi, nie pozbawiają jej bytu prawnego, aczkolwiek mogą wywoływać efekt wadliwości, np. brak wymaganego prawem uzasadnienia, albo mogą wywoływać inne konsekwencje (np. nieskuteczność postanowienia tego aktu wobec jej adresata – strony postępowania administracyjnego).

Przedstawioną wyżej zasadę domniemania formy decyzji można przeciwstawiać teoretycznej regule wymogu ustawowego wskazania formy decyzji w normie kompetencyjnej, a wobec braku takiego wskazania – domniemania formy „innego aktu”.

⁷ Wyrok NSA z 23.02.2005 r., OSK 1185/04, LEX nr 165713.

⁸ Uchwała NSA (7) z 24.05.2012 r., II GPS 1/12, ONSAiWSA 2012/4, poz. 62 z glosą M. Romańskiej, OSP 2013/2, s. 79 i n.; wyrok NSA z 30.04.2010 r., I OSK 93/10, LEX nr 595620.

⁹ Zob. B. Adamiak, *Prawo do procesu w świetle regulacji prawa procesowego administracyjnego* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 9, *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 93.

¹⁰ Wyrok NSA z 12.04.2000 r., II SA/Gd 1089/98, LEX nr 44070.