

PRAWO O POSTĘPOWANIU PRZED SĄDAMI ADMINISTRACYJNYMI

Komentarz

Bogusław Dauter, Andrzej Kabat
Małgorzata Niezgódka-Medek

KOMENTARZE

6. WYDANIE

PRAWO O POSTĘPOWANIU PRZED SĄDAMI ADMINISTRACYJNYMI

Komentarz

Bogusław Dauter, Andrzej Kabat
Małgorzata Niezgódka-Medek

KOMENTARZE

6. WYDANIE

Stan prawny na 2 kwietnia 2016 r.

Wydawca
Izabella Matecka

Redaktor prowadzący
Adam Choiński

Opracowanie redakcyjne
Katarzyna Rybczyńska

Łamanie
Wolters Kluwer

Komentarze do poszczególnych artykułów napisali:

Bogusław Dauter: art. 45–49a, 60–122, 154–172, 176–193, 285a–285l

Andrzej Kabat: art. 1–24, 50–59, 132–153, 194–198, 264–285, 286–301

Małgorzata Niezgódka-Medek: art. 25–44, 123–131, 173–175, 199–263

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobieciom 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 SA, 2016

ISBN: 978-83-8092-319-5

6. wydanie

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

Spis treści

Wykaz skrótów	21
Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi	29
Dział I. Przepisy wstępne	31
Rozdział 1. Przepisy ogólne	31
Art. 1. [Przedmiot regulacji]	31
Art. 2. [Ogólna właściwość sądów do rozpatrywania spraw sądowoadministracyjnych]	36
Art. 3. [Zasada sądowej kontroli administracji publicznej] ...	37
Art. 4. [Rozstrzyganie sporów o właściwość, sporów kompetencyjnych]	90
Art. 5. [Wyłączenia właściwości sądów administracyjnych]	96
Art. 6. [Obowiązek udzielania pouczeń stronie występującej samodzielnie]	103
Art. 7. [Postulat szybkości postępowania]	105
Art. 8. [Pozycja procesowa prokuratora i Rzecznika Praw Obywatelskich]	107
Art. 9. [Udział organizacji społecznej w postępowaniu]	110
Art. 10. [Zasada jawności postępowania]	112
Art. 11. [Prejudycjalność prawomocnego skazującego wyroku karnego]	113
Art. 12. [Strona i uczestnik postępowania]	114
Art. 12a. [Akta: tworzenie, przetwarzanie, przechowywanie i zniszczenie]	114

Art. 12a.	[Akta: tworzenie, przetwarzanie, przechowywanie i zniszczenie]	115
Art. 12b.	[Obieg dokumentów elektronicznych]	118
Rozdział 2.	Właściwość wojewódzkich sądów administracyjnych	119
Art. 13.	[Właściwość rzeczowa, miejscowa i delegacyjna wojewódzkich sądów administracyjnych]	119
Art. 14.	[Trwałość właściwości sądowej. Zasada <i>perpetuatio fori</i>]	121
Art. 14a.	[Zmiana właściwości sądowej]	122
Rozdział 3.	Właściwość Naczelnego Sądu Administracyjnego	123
Art. 15.	[Właściwość Naczelnego Sądu Administracyjnego]	123
Rozdział 4.	Skład sądu	126
Art. 16.	[Skład sądu – zasada, posiedzenie niejawne, zarządzenia poza rozprawą]	126
Art. 17.	[Zasady wyznaczania i zmiany składu orzekającego]	127
Rozdział 5.	Wyłączenie sędziego	131
Art. 18.	[Przyczyny wyłączenia sędziego z mocy ustawy – <i>iudex inhabilis</i>]	131
Art. 19.	[Wyłączenie sędziego na wniosek – <i>iudex suspectus</i> . Przesłanka wątpliwości co do bezstronności]	137
Art. 20.	[Wniosek o wyłączenie sędziego – termin złożenia, wymogi formalne]	140
Art. 21.	[Powiadomienie o istnieniu podstawy wyłączenia i wyłączenie się przez sędziego]	141
Art. 22.	[Rozstrzygnięcie o wyłączeniu – sąd właściwy, skład]	142
Art. 23.	(uchylony).	143
Art. 24.	[Wyłączenie prokuratora, protokolanta i referendarza sądowego]	143
Dział II. Strony		144
Rozdział 1.	Zdolność sądowa i procesowa	144
Art. 25.	[Zdolność sądowa]	144
Art. 26.	[Zdolność procesowa]	159
Art. 27.	[Przedstawiciel ustawowy]	164
Art. 28.	[Działanie osób prawnych]	166

Art. 29.	[Obowiązek udokumentowania umocowania]	170
Art. 30.	[Sądowe ustanowienie kuratora]	174
Art. 31.	[Skutki braku zdolności sądowej lub procesowej]	176
Rozdział 2.	Strony i uczestnicy postępowania	180
Art. 32.	[Strony postępowania]	180
Art. 33.	[Uczestnicy postępowania na prawach strony]	186
Rozdział 3.	Pełnomocnicy	196
Art. 34.	[Sposób działania przed sądem]	196
Art. 35.	[Osoby mogące być pełnomocnikami]	199
Art. 36.	[Rodzaje pełnomocnictw]	214
Art. 37.	[Forma udzielenia pełnomocnictwa]	218
Art. 37a.	[<i>Pełnomocnictwo udzielone w formie dokumentu elektronicznego</i>]	227
Art. 38.	[Podpis zastępczy]	227
Art. 39.	[Zakres pełnomocnictwa]	228
Art. 40.	[Wykładnia pełnomocnictwa]	232
Art. 41.	[Modyfikacja oświadczeń pełnomocnika]	233
Art. 42.	[Skutki prawne wypowiedzenia pełnomocnictwa]	233
Art. 43.	[Wygaśnięcie pełnomocnictwa]	235
Art. 44.	[Działanie bez umocowania]	237
Dział III. Postępowanie przed wojewódzkim sądem administracyjnym		240
Rozdział 1.	Pisma w postępowaniu sądowym	240
Art. 45.	[Pismo strony]	240
Art. 46.	[Wymogi formalne pisma. Obowiązek dołączenia pełnomocnictwa]	244
Art. 47.	[Obowiązek dołączenia odpisów pisma dla stron i odpisów załączników]	254
Art. 48.	[Skutki powołania w piśmie dokumentu – obowiązek złożenia oryginału]	258
Art. 49.	[Niezachowanie warunków formalnych. Wezwanie do uzupełnienia lub poprawienia pisma. Termin, skutki niedotrzymania]	264
Art. 49a.	[<i>Potwierdzenie wniesienia pisma w formie dokumentu elektronicznego</i>]	271

Rozdział 2. Skarga	271
Art. 50. [Wniesienie skargi powszechnej – przesłanka interesu prawnego]	271
Art. 51. [Wniesienie skargi przez kilku uprawnionych – przesłanki]	282
Art. 52. [Przesłanka wyczerpania środków zaskarżenia]	283
Art. 53. [Termin wniesienia skargi]	292
Art. 54. [Pośrednictwo organu we wnoszeniu skargi. Obowiązki i możliwości organu, którego skarga dotyczy]	297
Art. 55. [Sankcje za rażące naruszenie obowiązków przez organ przekazujący skargę]	307
Art. 56. [Zawieszenie postępowania jako skutek wniesienia skargi w toku sprawy]	313
Art. 57. [Wymogi formalne skargi]	315
Art. 57a. [Skarga na pisemną interpretację przepisów prawa podatkowego w indywidualnej sprawie]	317
Art. 58. [Odrzucenie skargi – przesłanki i forma]	319
Art. 59. [Obowiązek przekazania sprawy sądowi właściwemu]	328
Art. 60. [Cofnięcie skargi]	328
Art. 61. [Względna niesuspensywność skargi]	334
Art. 62. [Obowiązki przewodniczącego wydziału]	350
Rozdział 3. Wniosek o wszczęcie postępowania	355
Art. 63. [Zasada skargowości postępowania]	355
Art. 64. [Wymogi formalne wniosku o wszczęcie postępowania]	359
Rozdział 4. Doręczenia	361
Art. 65. [Sposoby doręczeń pism w postępowaniu]	361
Art. 66. [Doręczanie pism pomiędzy pełnomocnikami profesjonalnymi. Wręczenie bezpośrednie pisma]	367
Art. 67. [Szczegółowe zasady doręczeń – doręczenie osobie fizycznej i prawnej]	375
Art. 68. [Doręczenia w dni ustawowo wolne od pracy i w porze nocnej]	381
Art. 69. [Miejsce doręczenia]	382

Art. 70.	[Obowiązek zawiadomienia o zmianie adresu. Pozostawienie pisma w aktach ze skutkiem doręczenia]	384
Art. 71.	[Doręczanie żołnierzom i osobom pozbawionym wolności]	388
Art. 72.	[Doręczenie zastępcze – dorosłemu domownikowi, zarządcy domu, dozorczy]	389
Art. 73.	[Doręczenie zastępcze – przez złożenie w placówce pocztowej lub urzędzie gminy]	394
Art. 74.	[Skutki odmowy przyjęcia pisma. Fikcja doręczenia]	400
Art. 74a.	[<i>Doręczanie pism sądowych za pomocą środków komunikacji elektronicznej</i>]	401
Art. 75.	[Doręczanie pism w odpisach]	403
Art. 76.	[Doręczenie pisma pełnomocnikowi kilku stron lub kilku pełnomocnikom strony]	404
Art. 77.	[Potwierdzenie odbioru pisma i stwierdzenie doręczenia]	405
Art. 78.	[Doręczenie skargi kuratorowi strony nieznanej z miejsca pobytu]	407
Art. 79.	[Kurator dla strony nieznanej z miejsca pobytu]	410
Art. 80.	[Ustanowienie kuratora dla jednostek organizacyjnych niemających organów]	412
Art. 81.	[Skutki nieuzasadnionego żądania ustanowienia kuratora lub wywieszenia pisma]	413
Rozdział 5. Terminy		415
Art. 82.	[Termin sądowy]	415
Art. 83.	[Zasady obliczania terminów]	418
Art. 84.	[Przedłużenie bądź skrócenie terminu sądowego]	426
Rozdział 6. Uchybienie i przywrócenie terminu		427
Art. 85.	[Bezskuteczność czynności procesowej podjętej po upływie terminu]	427
Art. 86.	[Warunki przywrócenia terminu. Przestanka negatywna]	429
Art. 87.	[Wniosek o przywrócenie terminu]	435
Art. 88.	[Odrzucenie spóźnionego lub niedopuszczalnego wniosku o przywrócenie terminu]	445

Art. 89.	[Możliwość wstrzymania postępowania lub wykonania orzeczenia na czas rozpatrywania wniosku o przywrócenie terminu]	447
Rozdział 7. Posiedzenia sądowe		449
Art. 90.	[Zasada jawności postępowania oraz rozpoznania sprawy na rozprawie]	449
Art. 91.	[Posiedzenia sądowe. Zawiadomienia o posiedzeniach, stawiennictwo stron]	452
Art. 92.	[Udział prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich lub Rzecznika Praw Dziecka]	457
Art. 93.	[Treść zawiadomienia o posiedzeniu]	460
Art. 94.	[Miejsce posiedzeń sądowych]	461
Art. 95.	[Osoby mogące uczestniczyć w posiedzeniach jawnych albo niejawnych]	462
Art. 96.	[Posiedzenie przy drzwiach zamkniętych – przesłanki zarządzenia]	465
Art. 97.	[Podmioty obecne na posiedzeniu przy drzwiach zamkniętych. Publiczne ogłoszenie orzeczenia końcowego]	466
Art. 98.	[Uprawnienia przewodniczącego. Policja sesyjna]	467
Art. 99.	[Zgodny wniosek stron o odroczenie posiedzenia] ...	473
Art. 100.	[Protokół albo notatka urzędowa z przebiegu posiedzenia]	475
Art. 101.	[Wymogi formalne i treść protokołu]	478
Art. 102.	[Utrwalenie przebiegu posiedzenia za pomocą aparatury dźwiękowej]	482
Art. 103.	[Żądanie sprostowania lub uzupełnienia protokołu – dopuszczalność]	483
Art. 104.	[Załączniki do protokołu]	486
Art. 105.	[Warunki wpisania do protokołu zastrzeżenia o uchybieniu przepisom postępowania]	489
Art. 106.	[Rozprawa – przeprowadzenie, kolejność wypowiedzi]	492
Art. 107.	[Nieobecność stron lub pełnomocników]	506
Art. 108.	[Przedstawianie dowodów, wniosków i twierdzeń za nieobecną stroną]	507
Art. 109.	[Przesłanki odroczenia rozprawy]	508

Art. 110.	[Odroczenie rozprawy z uwagi na konieczność dodatkowych zawiadomień]	513
Art. 111.	[Przesłanki połączenia kilku spraw celem ich łącznego rozpoznania]	515
Art. 112.	[Grzywna dla organu w razie uchylania się od zastosowania do postanowienia sądu lub zarządzenia przewodniczącego]	521
Art. 113.	[Zamknięcie rozprawy – przesłanki dopuszczalności]	525
Art. 114.	[Odwołania od orzeczeń wydawanych w toku rozprawy – termin wniesienia]	527
Rozdział 8.	Postępowanie mediacyjne i uproszczone	529
Art. 115.	[Warunki i cele przeprowadzenia postępowania mediacyjnego]	529
Art. 116.	[Przebieg postępowania mediacyjnego]	535
Art. 117.	[Skutki ustaleń dokonanych w postępowaniu mediacyjnym]	540
Art. 118.	[Skarga na akt wydany na podstawie ustaleń – termin i warunki]	543
Art. 119.	[Przesłanki rozpoznania sprawy w trybie uproszczonym]	546
Art. 120.	[Rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym]	552
Art. 121.	[Rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym na podstawie odpisu skargi]	555
Art. 122.	[Przekazanie sprawy na rozprawę]	557
Rozdział 9.	Zawieszenie i podjęcie postępowania	558
Art. 123.	[Zawieszenie postępowania z mocy prawa]	558
Art. 124.	[Przesłanki obligatoryjnego zawieszenia postępowania z urzędu]	559
Art. 125.	[Przesłanki fakultatywnego zawieszenia postępowania z urzędu]	570
Art. 126.	[Zawieszenie postępowania na zgodny wniosek stron]	580
Art. 127.	[Skutki zawieszenia postępowania]	582
Art. 128.	[Podjęcie postępowania z urzędu]	584
Art. 129.	[Podjęcie postępowania na wniosek]	587
Art. 130.	[Umorzenie postępowania]	588
Art. 131.	[Orzekanie o zawieszeniu lub umorzeniu]	591

Rozdział 10. Orzeczenia sądowe	593
Art. 132. [Wyrok jako forma rozstrzygnięcia sprawy]	593
Art. 133. [Moment wydania wyroku. Możliwość otwarcia rozprawy na nowo]	594
Art. 134. [Granice orzekania sądu]	596
Art. 135. [Cel stosowania przewidzianych ustawą środków] ...	602
Art. 136. [Zasada bezpośredniości]	606
Art. 137. [Wyrokowanie: narada, głosowanie, wydanie i podpisanie wyroku. Zdanie odrębne]	607
Art. 138. [Wymogi formalne sentencji wyroku]	609
Art. 139. [Ogłoszenie wyroku. Możliwość odroczenia ogłoszenia. Odczytanie sentencji. Doręczenie stronom]	610
Art. 140. [Obowiązek pouczenia strony występującej bez profesjonalnego pełnomocnika procesowego]	612
Art. 141. [Sporządzenie uzasadnienia wyroku – termin, wymogi formalne. Odmowa]	613
Art. 142. [Doręczanie odpisu wyroku z uzasadnieniem]	620
Art. 143. [Podpisanie uzasadnienia]	621
Art. 144. [Związek sądu wyrokiem]	622
Art. 145. [Orzeczenia w przypadku uwzględnienia skargi na decyzję lub postanowienie]	622
Art. 145a. [Zobowiązanie organu do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia]	633
Art. 146. [Orzeczenie w przypadku uwzględnienia skargi na akt lub czynność]	641
Art. 147. [Orzeczenie w przypadku uwzględnienia skargi na uchwałę lub akt]	642
Art. 148. [Orzeczenie w przypadku uwzględnienia skargi jednostki samorządu terytorialnego]	645
Art. 149. [Orzeczenie w przypadku uwzględnienia skargi na bezczynność organów]	646
Art. 150. [Inne przypadki uwzględnienia skargi]	652
Art. 151. [Nieuwzględnienie skargi w całości albo w części – oddalenie]	652
Art. 152. [Uwzględnienie skargi na akt lub czynność]	653
Art. 153. [Związek organu oceną prawną i wskazaniem w orzeczeniu sądu]	654

Art. 154.	[Postępowanie w przypadku niewykonania wyroku. Grzywna i odszkodowanie]	658
Art. 155.	[Postępowanie w przypadku stwierdzenia istotnych naruszeń prawa – sygnalizacja]	669
Art. 156.	[Sprostowanie niedokładności, błędów i oczywistych omyłek w wyroku]	675
Art. 157.	[Wniosek o uzupełnienie wyroku – przesłanki, termin zgłoszenia]	681
Art. 158.	[Postanowienie rozstrzygające wątpliwości co do treści wyroku]	687
Art. 159.	[Bieg terminu do wniesienia zaskarżenia]	692
Art. 160.	[Orzeczenie w formie postanowienia]	692
Art. 161.	[Postanowienie o umorzeniu postępowania – przypadki wydania]	696
Art. 162.	[Postanowienia wypadkowe]	705
Art. 163.	[Uzasadnianie i doręczanie postanowień]	706
Art. 164.	[Związanie postanowieniem wydanym na posiedzeniu niejawnym]	709
Art. 165.	[Zakres zmian postanowień niekończących postępowania]	711
Art. 166.	[Odpowiednie stosowanie przepisów o wyrokach] ...	714
Art. 167.	[Zarządzenia przewodniczącego]	715
Art. 167a.	[Zarządzenia i postanowienia referendarza sądowego]	716
Rozdział 11.	Prawomocność orzeczeń	721
Art. 168.	[Prawomocność formalna. Prawomocność częściowa]	721
Art. 169.	[Stwierdzenie prawomocności]	728
Art. 170.	[Prawomocność materialna. Zakres związania prawomocnym orzeczeniem]	730
Art. 171.	[Powaga rzeczy osądzonej – <i>res iudicata</i>]	734
Art. 172.	[Unieważnienie prawomocnego orzeczenia wydanego z naruszeniem właściwości]	737
Dział IV. Środki odwoławcze		740
Rozdział 1.	Skarga kasacyjna	740
Art. 173.	[Dopuszczalność]	740
Art. 174.	[Podstawy skargi kasacyjnej]	749

Art. 175.	[Przymus adwokacko-radcowski]	765
Art. 176.	[Wymogi formalne skargi kasacyjnej]	773
Art. 177.	[Wniesienie skargi kasacyjnej – termin, organ]	783
Art. 177a.	[Wezwanie strony do usunięcia braków formalnych w skardze kasacyjnej]	795
Art. 178.	[Odrzucenie skargi na etapie postępowania międzyinstancyjnego]	796
Art. 178a.	[Umorzenie postępowania kasacyjnego]	803
Art. 179.	[Odpowiedź na skargę]	806
Art. 179a.	[Uchylenie zaskarżonego wyroku lub postanowienia przez wojewódzki sąd administracyjny]	810
Art. 180.	[Odrzucenie skargi przez NSA]	817
Art. 181.	[Skład NSA rozpoznający skargę]	821
Art. 182.	[Przypadki rozpoznania skargi przez NSA na posiedzeniu niejawnym]	824
Art. 183.	[Zakres rozpoznania skargi. Bezwzględne podstawy zaskarżenia]	828
Art. 184.	[Przesłanki oddalenia skargi przez NSA]	851
Art. 185.	[Rozstrzygnięcia w przypadku uwzględnienia skargi]	859
Art. 186.	[Uchylenie niezaskarżonej części wyroku w przypadku nieważności postępowania]	864
Art. 187.	[Zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości. Uchwała siedmiu sędziów NSA]	867
Art. 188.	[Uchylenie zaskarżonego orzeczenia i rozpoznanie skargi przez NSA]	873
Art. 189.	[Uchylenie orzeczenia, odrzucenie skargi, umorzenie postępowania]	881
Art. 190.	[Związanie sądów wykładnią NSA w danej sprawie]	887
Art. 191.	[Wyjątkowe rozpoznanie postanowień wpadkowych mających wpływ na rozstrzygnięcie sprawy]	896
Art. 192.	[Przesłanki zawieszenia postępowania przed NSA] ...	899
Art. 193.	[Postępowanie przed NSA – odpowiednie stosowanie przepisów o postępowaniu przed WSA]	901

Rozdział 2. Zażalenie	911
Art. 194. [Przesłanki, forma i termin wniesienia zażalenia do NSA]	911
Art. 195. [Względna dewolutywność zażalenia]	916
Art. 196. [Względna suspensywność zażalenia]	919
Art. 197. [Rozpoznanie zażalenia; odpowiednie stosowanie przepisów o skardze kasacyjnej]	920
Art. 198. [Zażalenie na zarządzenie przewodniczącego]	922
Dział V. Koszty postępowania	924
Rozdział 1. Zwrot kosztów postępowania między stronami	924
Art. 199. [Koszty postępowania]	924
Art. 200. [Zwrot kosztów postępowania pierwszoinstancyjnego]	926
Art. 201. [Zwrot kosztów w przypadku uwzględnienia skargi w trybie autokontroli lub umorzenia postępowania w wyniku mediacji]	930
Art. 202. [Zwrot kosztów kilku skarżącym]	935
Art. 203. [Zwrot kosztów postępowania kasacyjnego w razie uwzględnienia skargi kasacyjnej]	937
Art. 204. [Zwrot kosztów postępowania kasacyjnego w razie oddalenia skargi kasacyjnej]	942
Art. 205. [Zwrot kosztów niezbędnych]	944
Art. 206. [Stosunkowe rozdzielenie kosztów postępowania]	951
Art. 207. [Odesłanie]	955
Art. 208. [Zasada zawinienia]	958
Art. 209. [Obowiązek orzekania o kosztach]	960
Art. 210. [Obowiązek zgłoszenia żądania zwrotu kosztów]	963
Rozdział 2. Koszty sądowe	965
Oddział 1. Przepisy ogólne	965
Art. 211. [Definicja legalna]	965
Art. 212. [Opłaty sądowe]	966
Art. 213. [Wydatki]	967
Art. 214. [Obowiązek uiszczenia kosztów]	969
Art. 215. [Obowiązek podania wartości przedmiotu zaskarżenia]	973

Art. 216.	[Należność pieniężna jako wartość przedmiotu zaskarżenia]	976
Art. 217.	[Obliczanie wartości przedmiotu zaskarżenia]	979
Art. 218.	[Dopuszczalność sprawdzenia wartości przedmiotu zaskarżenia]	980
Art. 219.	[Obowiązek wniesienia opłaty sądowej]	982
Art. 220.	[Skutki nieuiszczenia opłaty]	987
Art. 221.	(uchylony).	994
Art. 222.	[Odstąpienie od żądania opłaty]	994
Art. 223.	[Odesłanie]	995
Art. 224.	[Postanowienie w przedmiocie kosztów]	998
Art. 225.	[Zwrot opłaty]	999
Art. 226.	[Przedawnienie]	1001
Art. 227.	[Zażalenie]	1003
Art. 228.	[Egzekucja nałożonych grzywien]	1005
Art. 229.	[Umorzenie, odroczenie i rozłożenie na raty należności. Delegacja ustawowa]	1007
Oddział 2. Wpis		1012
Art. 230.	[Zakres poboru wpisu]	1012
Art. 231.	[Wpis stosunkowy i stały]	1017
Art. 232.	[Zwrot uiszczanego wpisu]	1025
Art. 233.	[Delegacja ustawowa]	1027
Oddział 3. Opłata kancelaryjna		1030
Art. 234.	[Zakres poboru opłaty kancelaryjnej]	1030
Art. 235.	[Rozszerzenie zakresu poboru opłaty kancelaryjnej]	1035
Art. 235a.	[Opłata kancelaryjna za pisma wniesione w formie dokumentu elektronicznego]	1036
Art. 236.	[Delegacja ustawowa]	1036
Art. 236.	[Delegacja ustawowa]	1036
Oddział 4. Wydatki		1038
Art. 237.	[Obowiązek poniesienia wydatków]	1038
Art. 238.	[Skutki niewpłacenia zaliczki]	1039
Rozdział 3. Zwolnienie od kosztów sądowych		1041
Oddział 1. Przepisy ogólne		1041
Art. 239.	[Zwolnienie z mocy ustawy]	1041
Art. 240.	[Delegacja ustawowa]	1052
Art. 241.	[Domniemanie całkowitego zwolnienia]	1053

Art. 242.	[Skutki zwolnienia]	1054
Oddział 2.	Prawo pomocy	1055
Art. 243.	[Wniosek o przyznanie prawa pomocy]	1055
Art. 244.	[Zakres prawa pomocy]	1063
Art. 245.	[Zakres całkowity i częściowy]	1067
Art. 246.	[Przesłanki przyznania prawa pomocy]	1069
Art. 247.	[Wyłączenie prawa pomocy]	1082
Art. 248.	[Zwrot kosztów postępowania]	1085
Art. 249.	[Cofnięcie prawa pomocy]	1086
Art. 249a.	[Umorzenie postępowania w sprawie przyznania prawa pomocy]	1088
Art. 250.	[Wynagrodzenie pełnomocnika]	1090
Art. 251.	[Wygaśnięcie prawa pomocy]	1097
Art. 252.	[Treść wniosku]	1098
Art. 253.	[Wyznaczenie pełnomocnika]	1103
Art. 254.	[Właściwość sądu]	1106
Art. 255.	[Uzupełnienie wniosku]	1109
Art. 256.	[Delegacja ustawowa]	1113
Art. 257.	[Pozostawienie wniosku bez rozpoznania]	1116
Art. 258.	[Czynności referendarzy sądowych]	1118
Art. 259.	[Wniesienie sprzeciwu]	1125
Art. 260.	[Skutki wniesienia sprzeciwu]	1130
Art. 261.	[Brak opłat]	1133
Art. 262.	[Odpowiednie zastosowanie]	1134
Art. 263.	(uchylony).	1135
Dział VI.	Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego	1136
Art. 264.	[Sposób podejmowania uchwał przez NSA. Składy orzekające]	1136
Art. 265.	[Udział przedstawiciela prokuratury w posiedzeniach NSA]	1150
Art. 266.	[Kworum i zasady podejmowania uchwał przez NSA]	1150
Art. 267.	[Odmowa podjęcia uchwały]	1151
Art. 268.	[Obowiązek uzasadnienia wniosku o podjęcie uchwały]	1152

Art. 269.	[Przedstawienie zagadnienia prawnego w przypadku niepodzielania stanowiska zajętego w uchwale]	1155
Dział VII. Wznowienie postępowania		1163
Art. 270.	[Wznowienie postępowania – przesłanka ogólna]	1163
Art. 271.	[Wznowienie z uwagi na nieważność postępowania]	1168
Art. 272.	[Wznowienie z uwagi na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego]	1171
Art. 273.	[Wznowienie z uwagi na tzw. właściwe przyczyny restytucyjne]	1181
Art. 274.	[Wznowienie z uwagi na przestępstwo – ograniczenia]	1185
Art. 275.	[Właściwość sądu wznawiającego postępowanie z uwagi na nieważność]	1186
Art. 276.	[Odpowiednie stosowanie przepisów o postępowaniu w pierwszej instancji]	1186
Art. 277.	[Termin wniesienia skargi o wznowienie]	1188
Art. 278.	[Upływ czasu jako przesłanka negatywna wznowienia postępowania z powodu niemożności działania strony]	1189
Art. 279.	[Wymogi formalne skargi o wznowienie postępowania]	1190
Art. 280.	[Odrzucenie skargi z powodu braków formalnych. Uprawdopodobnienia]	1190
Art. 281.	[Rozstrzygnięcie o dopuszczalności wznowienia]	1193
Art. 282.	[Zakres rozpoznania sprawy w wyniku wznowienia]	1194
Art. 283.	[Wyłączenie orzekającego wcześniej sędziego]	1196
Art. 284.	[Względna niesuspensywność skargi]	1197
Art. 285.	[Niedopuszczalność dalszego wznowienia]	1197
Dział VIIa. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia		1199
Art. 285a.	[Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia]	1199
Art. 285b.	[Kompetencje Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich]	1224

Art. 285c.	[Ograniczenie w liczbie wnoszonych skarg]	1227
Art. 285d.	[Podstawy wniesienia skargi]	1229
Art. 285e.	[Elementy skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia]	1233
Art. 285f.	[Właściwość sądowa]	1242
Art. 285g.	[Przesłanki obligatoryjnego przedstawienia akt sprawy do NSA]	1249
Art. 285h.	[Przesłanki odrzucenia skargi przez NSA]	1251
Art. 285i.	[Rozpoznanie skargi. Skład sędziowski]	1254
Art. 285j.	[Granice materialne rozpoznania skargi przez NSA]	1255
Art. 285k.	[Przesłanki oddalenia skargi przez NSA]	1256
Art. 285l.	[Odpowiednie stosowanie przepisów o skardze kasacyjnej]	1258
Dział VIII. Wykonywanie orzeczeń sądowych		1259
Art. 286.	[Postępowanie po uprawomocnieniu się orzeczenia sądu pierwszej instancji kończącego postępowanie]	1259
Art. 287.	[Odszkodowanie od organu wydającego decyzję]	1260
Dział IX. Postępowanie w razie zaginięcia lub zniszczenia akt		1263
Art. 288.	[Akta podlegające odtworzeniu]	1263
Art. 289.	[Wszczęcie postępowania – skargowość albo oficjalność]	1265
Art. 290.	[Właściwość sądu do odtworzenia akt]	1266
Art. 291.	[Wymogi formalne wniosku o odtworzenie akt]	1267
Art. 292.	[Wezwanie do złożenia poświadczonych urzędowo odpisów dokumentów]	1268
Art. 293.	[Grzywna]	1268
Art. 294.	[Postępowanie ze złożonymi odpisami]	1269
Art. 295.	[Ustne oświadczenia co do treści zaginionych lub zniszczonych pism]	1270
Art. 296.	[Czynności podejmowane przez sąd – dochodzenie]	1271
Art. 297.	[Postanowienie o sposobie odtworzenia lub niemożliwości odtworzenia]	1272
Art. 298.	[Skutki niewystarczającego odtworzenia do podjęcia dalszego postępowania]	1273

Dział X. Przepisy z zakresu postępowania w obrocie zagranicznym	1275
Art. 299. [Obowiązki strony zamieszkałej za granicą – ustanowienie pełnomocnika do doręczeń]	1275
Art. 300. [Odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania cywilnego]	1279
Dział XI. Przepis końcowy	1280
Art. 301. [Wejście w życie ustawy]	1280
Bibliografia	1281
Skorowidz	1321

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- | | | |
|------------------|---|--|
| k.c. | – | ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 380) |
| k.k. | – | ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.) |
| k.p.a. | – | ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 23) |
| k.p.c. | – | ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 101 z późn. zm.) |
| k.r.o. | – | ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2082 z późn. zm.) |
| Konstytucja RP | – | Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) |
| nowela grudniowa | – | ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego i ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18 z późn. zm.) |

nowela z dnia 12 lutego 2010 r.	–	ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 36, poz. 196)
nowela z kwietnia 2015 r.	–	ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. poz. 658)
o.p.	–	ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 613 z późn. zm.)
p.p.s.a.	–	ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.)
p.u.s.a.	–	ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1647 z późn. zm.)
p.u.s.p.	–	ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 133 z późn. zm.)
pr. adw.	–	ustawa z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 615 z późn. zm.)
pr. bank.	–	ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 128 z późn. zm.)
pr. bud.	–	ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 290)
pr. poczt.	–	ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. poz. 1529 z późn. zm.)
przep. wprowadz.	–	ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo

	o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1271 z późn. zm.)
reg. NSA	– uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2010 r. w sprawie regulaminu wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego (M.P. Nr 86, poz. 1007 z późn. zm.)
reg. WSA	– rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 sierpnia 2015 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz. U. poz. 1177)
rozporządzenie w sprawie doręczania pism sądowych	– rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 października 2010 r. w sprawie szczegółowego trybu i sposobu doręczania pism sądowych w postępowaniu cywilnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1222)
rozporządzenie w sprawie opłaty kancelaryjnej	– rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości opłat kancelaryjnych pobieranych w sprawach sądowoadministracyjnych (Dz. U. Nr 221, poz. 2192)
rozporządzenie w sprawie wpisu	– rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 221, poz. 2193 z późn. zm.)
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47, z późn. zm.)
TWE	– Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 321E z 29.12.2006, s. 37, z późn. zm.)

u.d.p.	–	ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 41, poz. 213 z późn. zm.)
u.d.p.p.w.	–	ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 239 z późn. zm.)
u.k.s.	–	ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1025 z późn. zm.)
u.p.d.o.f.	–	ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 361 z późn. zm.)
u.p.d.o.p.	–	ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 851 z późn. zm.)
u.p.e.a.	–	ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1619 z późn. zm.)
u. rad. pr.	–	ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 233)
u.r.p.	–	ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 221)
u.s.g.	–	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 446)
u.s.k.o.	–	ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1659 z późn. zm.)
u.s.p.	–	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1445 z późn. zm.)

u.s.w.	–	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 486)
u.z.p.p.r.	–	ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 383)
ustawa o NSA	–	ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 z późn. zm.)
ustawa o skardze	–	ustawa z dnia 17 czerwca 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. Nr 179, poz. 1843 z późn. zm.)
WKC	–	rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny (Dz. Urz. WE L 302 z 19.10.1992, s. 1, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 2, t. 4, s. 307, z późn. zm.)
zarz. biur.	–	zarządzenie nr 11 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 listopada 2003 r. w sprawie zasad biurowości w sądach administracyjnych (opublikowane na stronie internetowej NSA, zakładka Regulacje prawne. Zarządzenia Prezesa NSA, http://www.nsa.gov.pl)

Czasopisma i publikatory

ATDP	–	Administracja – Teoria, Dydaktyka, Praktyka
Biul. SN	–	Biuletyn Sądu Najwyższego

Dz. U.	–	Dziennik Ustaw
Dz. Urz. UE/WE	–	Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej / Wspólnot Europejskich
EPS	–	Europejski Przegląd Sądowy
GP	–	Gazeta Prawna
GSP-Prz. Orz.	–	Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa
KPPubl.	–	Kwartalnik Prawa Publicznego
KSP	–	Krakowskie Studia Prawnicze
M.P.	–	Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”
M. Pod.	–	Monitor Podatkowy
M. Praw.	–	Monitor Prawniczy
M. Spół.	–	Monitor Spółdzielczy
M.P.Pr.	–	Monitor Prawa Pracy
NP	–	Nowe Prawo
ONSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSA WSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSA	–	Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
OSN	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego
OSNAPiUS	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNC	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNCK	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Cywilnej i Izby Karnej
OSNCP	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNKW	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Kar na i Wojskowa

OSNP	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSP	–	Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPika	–	Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
OSS	–	Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
PiP	–	Państwo i Prawo
PiZS	–	Praca i Zabezpieczenie Społeczne
POP	–	Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
PPC	–	Polski Proces Cywilny
PPE	–	Przegląd Prawa Egzekucyjnego
PPH	–	Przegląd Prawa Handlowego
PPiA	–	Przegląd Prawa i Administracji
PPP	–	Przegląd Prawa Publicznego
Pr. Gosp.	–	Prawo Gospodarcze
Pr. i Pod.	–	Prawo i Podatki
Pr. Spółek	–	Prawo Spółek
Prob. Egz.	–	Problemy Egzekucji
Prok. i Pr.	–	Prokuratura i Prawo
Prz. Leg.	–	Przegląd Legislacyjny
Prz. Pod.	–	Przegląd Podatkowy
Prz. Sejm.	–	Przegląd Sejmowy
PS	–	Przegląd Sądowy
RPEiS	–	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
Sam. Teryt.	–	Samorząd Terytorialny
ZNSA	–	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Inne

CBOSA	–	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, www.orzeczenia.nsa.gov.pl
ETPC	–	Europejski Trybunał Praw Człowieka
KRS	–	Krajowy Rejestr Sądowy
NSA	–	Naczelny Sąd Administracyjny
SA	–	sąd apelacyjny
SKO	–	samorządowe kolegium odwoławcze
SN	–	Sąd Najwyższy
TK	–	Trybunał Konstytucyjny
TSUE	–	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
UE	–	Unia Europejska
WSA	–	wojewódzki sąd administracyjny
ZUS	–	Zakład Ubezpieczeń Społecznych

USTAWA

z dnia 30 sierpnia 2002 r.

Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

(tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270; zm.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1101, poz. 1529;
z 2014 r. poz. 183, poz. 543; z 2015 r. poz. 658, poz. 1191, poz. 1224, poz. 1269, poz. 1311;
z 2016 r. poz. 394)

DZIAŁ I

Przepisy wstępne

ROZDZIAŁ 1

Przepisy ogólne

Art. 1. [Przedmiot regulacji]

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

1. W myśl art. 175 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) sądy administracyjne, podobnie jak Sąd Najwyższy, sądy powszechne i sądy wojskowe, sprawują wymiar sprawiedliwości.

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

2. Sprawowanie kontroli oznacza pewnego rodzaju wtórność działań sądu wobec działań administracji publicznej. Zdaniem L. Garlickiego, *rolą sądu administracyjnego może być tylko badanie (korygowanie) działań lub zaniechań organów administracji publicznej, a nie samodzielne rozstrzyganie spraw z zakresu administracji* (L. Garlicki, *Komentarz do art. 184 (w:) Konstytucja...*, 2005, s. 5). W uchwale NSA z dnia 26 października 2009 r., I OPS 10/09, ONSA WSA 2010, nr 1, poz. 1, podjętej w pełnym składzie, wyjaśniono, że termin „kontrola działalności administracji publicznej”, którym posługuje się art. 184 Konstytucji RP, określając właściwość sądów administracyjnych, należy rozumieć jako porównywanie czynności organów administracji publicznej z wzorcem, jakim są normy prawne (zob. s. 28 uzasadnienia).

Zdaniem R. Hausera z treści art. 184 Konstytucji RP wypływa wniosek, że sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej należy do sądów administracyjnych, a nie do

innych sądów (R. Hauser, *Przekształcenie modelu polskiego sądownictwa administracyjnego*, Forum Iuridicum 2002, nr 1, s. 97–98). Autor twierdzi, że w tym należy upatrywać sensu przyjętego w Konstytucji RP modelu sądownictwa, polegającego na wyodrębnieniu dwóch niezależnych od siebie pionów sądownictwa: jednego – obejmującego sądy powszechne i sądy wojskowe, z SN na czele, oraz drugiego – obejmującego sądy administracyjne, z NSA na czele. Takie rozdzielenie sądownictwa wprost w Konstytucji RP ma swoje określone implikacje w rozumieniu poszczególnych jej przepisów oraz stanowi ważną wskazówkę dla ustawodawcy regulującego w ustawach ustrój, właściwość i postępowanie przed sądami (Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie wypowiadał się w kwestii odpowiedniego ukształtowania właściwości rzeczowej sądów oraz podziału właściwości między sądami powszechnymi i administracyjnymi, wskazując jednocześnie podstawowe zasady, którymi powinien się kierować ustawodawca, podejmując decyzje w tym względzie – zob. wyrok TK z dnia 19 października 2010 r., P 10/10, OTK-A, 2010, nr 8, poz. 78).

3. W świetle przedstawionych wyżej unormowań Konstytucji RP należy uznać, że rozpoznawanie spraw, polegające na kontroli działalności administracji publicznej, powinno być powierzone sądom administracyjnym, a nie sądom powszechnym. Nie oznacza to, że w określonych sprawach, które mają swój początek w postępowaniu administracyjnym, nie można przekazać sprawy na drogę postępowania przed sądami powszechnymi. Przyjęcie takiego toku postępowania powinno być jednak oparte na założeniu, że sądowi powszechnemu powierza się dalsze załatwienie spraw mających swój początek w postępowaniu administracyjnym, a nie sprawowanie kontroli działalności administracji publicznej w rozumieniu art. 184 Konstytucji RP. Wprawdzie nie można wykluczyć, że w toku rozpoznawania takiej sprawy przez sąd powszechny zajdzie konieczność dokonania oceny np. legalności uchwały organu samorządu terytorialnego lub aktu normatywnego terenowego organu administracji rządowej, jednak ocena ta nie będzie zasadniczym celem tego postępowania tylko jedną z przesłanek rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej (podobnie M. Romańska, *Realizacja prawa do sądu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Wybrane zagadnienia*

(w:) *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Biel-sko-Biała 2003, s. 544).

4. Z uwag poczynionych w tezie 2 wynika, że różnica między sprawowa-niem kontroli działalności administracji publicznej przez sądy admini-stracyjne a załatwianiem sprawy wynikającej z działalności administracji publicznej przez sądy powszechne jest dość wyraźna.

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

5. Wyraźne określenie w Konstytucji RP granic właściwości rzeczowej sądów administracyjnych przesądziło o zakresie i sposobie unormowania tej materii przez ustawy wprowadzające reformę sądownictwa administracyjnego, a więc ustawę z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.), ustawę z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.) oraz ustawę z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1271 z późn. zm.).
6. Ustawa – Prawo o ustroju sądów administracyjnych w art. 1 § 1 stanowi, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i sporów o właściwość między jednostkami samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Powołany przepis nawiązuje więc do treści art. 175 i 184 Konstytucji RP (zob. teza 1) oraz do jej art. 166 ust. 3 (spory kompetencyjne między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej).

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

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

J. Borkowski zauważa, że wymieniony przepis charakteryzuje tę sprawę pod względem materialnym przez pojęcie kontroli administracji publicznej jako jej podstawowy przedmiot. Autor ten wskazuje, że to określenie podstawowe „jest dopełnione elementem formalnym, jaki stanowi odesłanie do ustaw odrębnych przekazujących jeszcze inne sprawy do

postępowania sądowoadministracyjnego” (J. Borkowski, *Ustawy o dwuinstancyjnym sądownictwie administracyjnym*, cz. 1, M. Praw. 2003, nr 7, s. 346).

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

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

Do rozpoznawania spraw sądowoadministracyjnych powołane są sądy administracyjne.

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

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

2. Stosownie do art. 3 § 1 p.u.s.a. wojewódzkie sądy administracyjne rozpoznają, w pierwszej instancji, sprawy należące do właściwości sądów administracyjnych (zob. uwagi do art. 13). Natomiast NSA sprawuje nadzór nad działalnością wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie orzekania. W myśl art. 3 § 2 p.u.s.a. nadzór ten jest sprawowany przez rozpoznawanie środków odwoławczych (skarg kasacyjnych i zażaleń) od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych oraz przez podejmowanie uchwał wyjaśniających zagadnienia prawne. Ponadto NSA rozpoznaje inne sprawy należące do jego właściwości na mocy innych ustaw (zob. uwagi do art. 15).

Art. 3. [Zasada sądowej kontroli administracji publicznej]

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

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

- 1) decyzje administracyjne;
- 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty;
- 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które 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 ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, z późn. zm.) oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r. poz. 613) oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw;

- 4a) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach;
- 5) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej;
- 6) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej;
- 7) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego;
- 8) bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1–4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a;
- 9) 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 ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw.

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

1. Kryterium kontroli wykonywanej przez sądy administracyjne określa art. 1 § 2 p.u.s.a., który stanowi, że jest ona sprawowana pod względem

zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Kontrola sądów administracyjnych polega więc na zbadaniu, czy organ administracji publicznej nie naruszył prawa w stopniu mogącym mieć wpływ na wynik sprawy. Kontrola ta powinna zawsze przebiegać w trzech płaszczyznach:

- a) oceny zgodności rozstrzygnięcia (decyzji lub innego aktu) lub działania z prawem materialnym;
- b) dochowania wymaganej prawem procedury;
- c) respektowania reguł kompetencji.

Trybunał Konstytucyjny, uwzględniając wskazane płaszczyzny kontroli, uznał, że „postępowanie przed NSA daje wystarczająco dużo możliwości kontroli samej decyzji administracyjnej, jak i przepisu prawa będącego jej podstawą” (postanowienie TK z dnia 4 lutego 1998 r., Ts 1/97, OTK 1998, nr 2, poz. 18).

2. W związku z przyjętym w art. 1 § 2 p.u.s.a. określeniem kryterium kontroli wykonywanej przez sądy administracyjne w orzecznictwie tych sądów, a także w literaturze wystąpiła rozbieżność stanowisk co do zakresu kontroli decyzji organów podatkowych zawierających interpretację przepisów prawa podatkowego. Udzielanie wymienionych interpretacji w formie aktów administracyjnych (m.in. decyzji) przewidywała ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 143, poz. 1199 z późn. zm.), która w zakresie instytucji interpretacji podatkowej obowiązywała do dnia 1 lipca 2007 r. Część sądów administracyjnych, rozpoznając skargi na powyższe decyzje, obejmowała kontrolą zarówno elementy formalne przeprowadzonej interpretacji, jak i merytoryczne stanowisko organu podatkowego (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 30 czerwca 2005 r., I SA/Ol 181/05, LEX nr 856585), natomiast część sądów ograniczała kontrolę do wspomnianych elementów formalnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy, zajmując drugie ze wskazanych stanowisk, w wyroku z dnia 28 czerwca 2005 r., I SA/Bd 276/05, OSP 2006, z. 6, poz. 67, stwierdził m.in., że wymieniona decyzja może być uznana za naruszającą prawo tylko wtedy, gdy jest niezgodna z przepisami normującymi wydawanie interpretacji, a nie z przepisami,

które są przedmiotem interpretacji. Zdaniem sądu: „Interpretacja (...) nie może naruszać prawa, które interpretuje”. B. Brzeziński oraz M. Masternak w głosie do wskazanego wyroku (zob. OSP 2006, z. 6, s. 314 i n.) podzielili stanowisko sformułowane w tym orzeczeniu. Autorzy wskazywali, że kontrola wykonywana przez sądy administracyjne polega na stwierdzeniu, czy zaskarżone akty lub czynności organu administracji publicznej są zgodne z prawem. Ocena sądu w tym zakresie opiera się na porównaniu zaskarżonego aktu lub czynności do wzorca zdeterminowanego przepisami prawa. W odniesieniu do czynności polegających na wykładni przepisów prawa podatkowego wzorca takiego nie zawierają i nie mogą zawierać przepisy, które są przedmiotem interpretacji. Interpretacja zatem nie może naruszać przepisów, które objaśnia.

Z. Kmiecik w krytycznej głosie do powołanego wyroku WSA w Bydgoszczy z dnia 28 czerwca 2005 r. (zob. Glosa 2006, nr 1, s. 125 i n.) wskazał, że ustawodawca, przewidując dla stanowiska organu podatkowego formę decyzji, nie ograniczył zakresu jego sądowej weryfikacji. Sąd administracyjny, badając zgodność z prawem takiej decyzji, nie może zatem ograniczyć zakresu formułowanych ocen do kontroli trybu i terminu jej podjęcia. Wadliwa interpretacja prawa jest jedną z odmian jego naruszenia. Spór co do prawidłowości interpretacji rodzi stan niepewności co do prawa. Sąd administracyjny dokonujący kontroli aktu zawierającego interpretację przepisów prawa podatkowego musi zmierzać do usunięcia tego stanu, zwłaszcza że jest on wiążący dla organów podatkowych i organów kontroli skarbowej właściwych dla wnioskodawcy. Nie wdając się w głębsze rozważania dotyczące przedstawionych w dużym skrócie rozstrzygnięć sądów administracyjnych i poglądów przedstawicieli doktryny, należy ograniczyć się do stwierdzenia, iż trafne wydaje się stanowisko, że sądowa kontrola decyzji zawierających interpretację przepisów prawa podatkowego obejmuje także ocenę legalności podanej w nich interpretacji. Podobne stanowisko zajął NSA w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 8 stycznia 2007 r., I FPS 1/06, ONSA WSA 2007, nr 2, poz. 27, wyjaśniając, że sąd administracyjny, sprawując na podstawie art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a. kontrolę działalności administracji publicznej w sprawach skarg na decyzje administracyjne wydane na

podstawie art. 14b § 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 749 z późn. zm.), jest obowiązany do kontroli takiej decyzji również z punktu widzenia poprawności merytorycznej dokonanej interpretacji co do zakresu i sposobu stosowania prawa podatkowego. W dniu 1 lipca 2007 r. weszła w życie ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie innych ustaw (Dz. U. Nr 217, poz. 1590), która dokonała zasadniczej zmiany przepisów regulujących instytucję interpretacji prawa podatkowego. Do istotniejszych rozwiązań przyjętych w ustawie w zakresie unormowań dotyczących interpretacji indywidualnej należy odstąpienie od formy aktu administracyjnego. Wymieniona ustawa, rezygnując z nadania interpretacji indywidualnej formy postanowienia lub decyzji, jednocześnie wprowadziła do ustawy – Ordynacja podatkowa przepis wskazujący, że wspomniana interpretacja podlega kontroli sądu administracyjnego. Przepisem tym jest art. 14c § 3 o.p. (w brzmieniu nadanym nowelą do ordynacji podatkowej z 2006 r.), który do obligatoryjnych elementów interpretacji indywidualnej zalicza pouczenie o prawie wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Powołana ustawa wprowadziła dwie zmiany w art. 3 § 2 p.p.s.a. Pierwsza z nich, polegająca na dodaniu do art. 3 § 2 p.p.s.a. pkt 4a, rozszerzyła katalog spraw objętych kontrolą sądownoadministracyjną przez poddanie jej piśmennych interpretacji prawa podatkowego wydanych w indywidualnych sprawach. Wprowadzenie tej zmiany było niezbędne do utrzymania sądowej kontroli interpretacji indywidualnej. Wcześniejsza podstawa kontroli, którą stanowił art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a. dotyczący kontroli decyzji administracyjnych, stała się nieaktualna z dniem 1 lipca 2007 r. Druga zmiana art. 3 § 2 p.p.s.a. polegała na uzupełnieniu pkt 8 (skarga na bezczynność) przez wymienienie w jego treści także pkt 4a tego przepisu. Nowela z kwietnia 2015 r. wprowadziła zmianę art. 3 § 2 p.p.s.a., która objęła także unormowania odnoszące się do interpretacji przepisów prawa podatkowego w sprawach indywidualnych. Zakres tych zmian zostanie przedstawiony w tezie 4. Zmiana dokonana w art. 3 § 2 p.p.s.a. nie wpłynęła na kryteria sądowej kontroli interpretacji przepisów prawa podatkowego w sprawach indywidualnych. Kontrola ta, podobnie jak kontrola wszystkich aktów i czynności (bezczynności, przewlekłości

postępowania) wymienionych w art. 3 § 2 p.p.s.a., jest sprawowana pod względem zgodności z prawem. Jej przedmiotem będą zatem zarówno elementy formalne wydanej interpretacji indywidualnej, jak i wyrażone w niej stanowisko merytoryczne (zob. teza 1).

3. Ustawodawca w art. 3, jak również w innych przepisach komentowanej ustawy oraz pozostałych ustawach wprowadzających reformę sądownictwa administracyjnego, nie uregulował materii, którą normowały przepisy art. 20 ust. 1–3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 z późn. zm.). Przepisy te określały właściwość NSA za pomocą kryterium charakteru podmiotu, którego działanie lub bezczynność były przedmiotem skargi, stając w art. 20 ust. 1, że: „Sąd jest właściwy w sprawach określonych w art. 16 i 17, gdy skargę wniesiono na działanie lub bezczynność organu będącego organem administracji publicznej w rozumieniu ust. 2”. W art. 20 ust. 2 ustawy o NSA zawarto legalną definicję organu administracji publicznej, natomiast w ust. 3 tego przepisu wyjaśniono, że: „Ileokroć w niniejszej ustawie jest mowa o decyzjach, postanowieniach, innych aktach lub czynnościach z zakresu administracji publicznej, należy przez to rozumieć wszelkie akty, czynności, działania i sprawy załatwiane przez organy wymienione w ust. 2, które nie mają charakteru cywilnoprawnego”.

W praktyce orzeczniczej NSA przytoczona wyżej regulacja była niejednokrotnie wykorzystywana przy ustalaniu właściwości rzeczowej tego sądu, zwłaszcza w tych sprawach, w których pojawiały się wątpliwości co do charakteru podmiotu wydającego akt lub podejmującego określoną czynność albo samego aktu lub czynności (np. uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 4 grudnia 2000 r., FPS 12/00, ONSA 2001, nr 2, poz. 57).

Można sądzić, że w komentowanej ustawie odstąpiono od wprowadzenia podobnej regulacji, gdyż uznano, że ustanowienie przepisu obejmującego materię zawartą w art. 20 ust. 1–3 ustawy o NSA nie jest już ko-

nieczne z uwagi na jednoznaczny i wyczerpujący charakter unormowania art. 1, 3 i 5 p.p.s.a.

Należy jednak pamiętać, że jedną z cech administracji publicznej odróżniających ją np. od wymiaru sprawiedliwości jest wielość podmiotów wykonujących tę administrację (B. Adamiak, glosa do wyroku NSA z dnia 19 maja 2003 r., OSA 1/03, OSP 2003, z. 11, poz. 136). Jeżeli ponadto uwzględni się, że Konstytucja RP nie zawiera zamkniętego katalogu organów pełniących władzę wykonawczą, to nie sposób całkowicie wykluczyć możliwości wystąpienia trudności przy zaliczaniu przejawów działalności konkretnego podmiotu, niebędącego ustrojowo organem administracji publicznej, do katalogu aktów lub czynności (bezczynności) objętych regulacją art. 3 § 2 lub 3 p.p.s.a.

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

ministracyjnego i ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18 z późn. zm.), która uzupełniła treść art. 3 § 2 pkt 8 przez ustanowienie skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania. Nowela z kwietnia 2015 r. wprowadziła kolejne zmiany art. 3 § 2 p.p.s.a. przez nadanie nowego brzmienia pkt 3, 4 i 8 tego przepisu oraz na dodaniu pkt 9. Zmiana regulacji zawartej w pkt 3 polegała na wyłączeniu możliwości zaskarżania do sądu administracyjnego postanowień wierzyciela o niedopuszczalności zarzutu oraz postanowień, przedmiotem których jest stanowisko wierzyciela w sprawie zgłoszonych zarzutów. Nowelizacja pkt 4 ograniczyła zaskarżalność aktów i czynności, o których mowa w tym przepisie, przez wyłączenie tych aktów i czynności, które podjęto w ramach postępowania administracyjnego określonego w kodeksie postępowania administracyjnego i postępowań określonych w dziale IV, V i VI ustawy – Ordynacja podatkowa oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw. Z kolei zmiana pkt 8 polegała na skreśleniu jego fragmentu przewidującego skargę na bezczynność w wydaniu pisemnej interpretacji przepisów prawa podatkowego w indywidualnych sprawach i ograniczeniu możliwości zaskarżenia tych interpretacji na podstawie tego przepisu wyłącznie w wypadku przewlekłości postępowania. Natomiast dodany powołaną nowelą pkt 9 przewiduje skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach dotyczących innych niż określone w pkt 1–3 aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w kodeksie postępowania administracyjnego i postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy – Ordynacja podatkowa oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw.

Decyzje administracyjne

5. Artykuł 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a. przewiduje, że przedmiotem skargi mogą być decyzje administracyjne. Komentowany przepis utrzymuje w tym zakresie dotychczasową klauzulę generalną. Kontroli sądowoadministra-

cyjnej podlegają więc wszystkie decyzje administracyjne z wyjątkiem wyraźnie wyłączonych art. 5 p.p.s.a. (zob. uwagi do tego artykułu) oraz przepisami ustaw szczególnych, które przewidują takie wyłączenie w stosunku do szczegółowo określonych spraw. Przepisy wprowadzające wspomniane ograniczenie podlegają ścisłej wykładni. W sposób jednoznaczny podkreśla to uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 10 kwietnia 2006 r., I OPS 3/06, ONSA WSA 2006, nr 3, poz. 69 (zob. także glosa W. Tarasa do tej uchwały, OSP 2006, z. 12, poz. 136 i n.), przyjmująca, że: „Przepis art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz. U. Nr 179, poz. 1750 z późn. zm.), który wyłącza wniesienie skargi do sądu administracyjnego na decyzję w sprawach wyznaczenia żołnierza zawodowego na stanowisko służbowe, nie ma zastosowania do skargi na zawarte w decyzji o wyznaczeniu na stanowisko służbowe rozstrzygnięcie o należnym żołnierzowi uposażeniu”. Z uzasadnienia uchwały wynika, że zasadniczą podstawę zajętą w niej stanowiska stanowiły przepisy Konstytucji RP wyznaczające granice konstytucyjnego prawa do sądu. Dokonując analizy tych regulacji, NSA wskazał m.in., że z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika dyrektywa interpretacyjna zakazująca dokonywania zawężającej wykładni prawa do sądu. Skład siedmiu sędziów uwzględnił więc tę dyrektywę przy ustalaniu granic zakazu wynikającego z wyjaśnianego przepisu (zob. także powołany w uchwale wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK 1998, nr 4, poz. 50).

6. Komentowany przepis nie uzależnia dopuszczalności skargi od tego, czy decyzja administracyjna została podjęta w postępowaniu unormowanym przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 23) czy też w trybie innej procedury regulującej postępowania jurysdykcyjne. Zaskarżeniu podlegają zarówno tzw. decyzje związane, jak i decyzje wydane na zasadzie uznania administracyjnego, decyzje merytoryczne oraz decyzje kasacyjne (podobnie A. Wróbel (w:) K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowniczoadministracyjne*, Kraków 2003, s. 309).

7. Ustawy wprowadzające reformę sądownictwa administracyjnego, jak również kodeks postępowania administracyjnego i inne procedury administracyjne nie zawierają definicji decyzji. W tym zakresie należy więc sięgnąć do ustaleń doktryny i dorobku orzecznictwa sądowego.

W doktrynie postępowania administracyjnego rozróżnia się materialne i procesowe ujęcie decyzji. W ujęciu materialnym przez decyzję rozumie się „oparte na przepisach prawa administracyjnego władcze, jednostronne oświadczenie woli organu administracji publicznej, określające sytuację prawną konkretnie wskazanego adresata w indywidualnie oznaczonej sprawie” (por. J. Lang, J. Służewski (red.), M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1995, s. 190). Problematyka związana z materialnym ujęciem decyzji była także przedmiotem wypowiedzi SN oraz NSA. Należy zwłaszcza wymienić uchwałę Izby Cywilnej i Administracji SN z dnia 5 lutego 1988 r., III AZP 1/88, OSPiKA 1989, z. 3, poz. 59, w której sąd ten, nawiązując do ustaleń doktryny, stwierdził, że określa ona materialne pojęcie decyzji, „przez którą rozumie się kwalifikowany akt administracyjny, stanowiący przejaw woli organów administracyjnych w państwie, wydany na podstawie powszechnie obowiązującego prawa administracyjnego lub finansowego, o charakterze władczym i zewnętrznym, rozstrzygający konkretną sprawę, konkretnie określonej osoby fizycznej i prawnej w postępowaniu unormowanym przez przepisy proceduralne”.

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

8. Przepisy prawa administracyjnego, określając rozstrzygnięcia organów administracji publicznej, używają często pojęć: zezwolenia, pozwolenia, zgody, orzeczenia, koncesji. W literaturze utrwalił się pogląd, że o istocie aktu prawnego powinna przesądzać jego treść, a nie forma (por. J. Borkowski, *Nieważność decyzji administracyjnej*, Zielona Góra 1997, s. 23;

Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Warszawa 1997, s. 95 i n.). Problem ten jest ujmowany w podobny sposób w orzecznictwie sądowym. Stanowisko takie sformułował SN w wyroku z dnia 18 października 1985 r., II CR 320/85, OSNC 1986, nr 10, poz. 158, stwierdzając, że „użycie tej czy innej nazwy nie ma znaczenia dla charakteru prawnego aktu jako decyzji, jeżeli jest to akt rozstrzygający co do istoty indywidualną sprawę należącą do właściwości organów administracji państwowej” (por. także wyroki NSA z dnia: 20 lipca 1981 r., SA 1163/81, OSPiKA 1982, z. 9, poz. 169; 21 lutego 1994 r., I SAB 54/93, OSP 1995, z. 11, poz. 222). Naczelny Sąd Administracyjny podtrzymał ten kierunek wykładni w uchwałach składu siedmiu sędziów z dnia 4 grudnia 2000 r., FPS 13/00, ONSA 2001, nr 2, poz. 58, oraz 8 września 2003 r., OPS 2/03, ONSA 2004, nr 1, poz. 5. W orzecznictwie nawiązującym do powyższej wykładni podkreśla się, że dla stwierdzenia, że organ administracji publicznej jest uprawniony do wydania decyzji administracyjnej, musi nastąpić wyraźne i wystarczające określenie w przepisie prawa materialnego jego kompetencji w formie czasownikowej („zezwała”, „przydziela”, „stwierdza”; zob. uchwała składu pięciu sędziów NSA z dnia 9 października 2000 r., OPK 15/00, ONSA 2001, nr 2, poz. 18 oraz powołane tam orzeczenia). Również B. Adamiak wskazuje, że wykonywanie administracji w formie decyzji jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy znajduje podstawę w przepisach materialnego prawa administracyjnego (B. Adamiak, *Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej* (w:) *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej jubileuszowi 80. urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 7 i n.). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 4 października 2004 r., II SA/Wr 954/02, ONSA WSA 2006, nr 1 poz. 23, stwierdził nieważność decyzji wojskowego komendanta uzupełnień o przedłużeniu okresu powołania do odbycia służby wojskowej do końca roku kalendarzowego, w którym poborowy ukończy 25. rok życia (art. 46 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416 z późn. zm.), gdyż ustawodawca nie przewidział kompetencji wymienionego organu do orzekania w tym

przedmiocie w formie decyzji (podobnie wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 kwietnia 2005 r., II SA/Gd 1646/03, ONSA WSA 2006, nr 1, poz. 3, w sprawie zwrotu kosztów dojazdu do miejsca pełnienia służby).

9. Użycie w przepisie prawnym określenia „decyzja” nie przesądza także o zakwalifikowaniu danej czynności do decyzji administracyjnych. Stanowisko takie NSA zajął w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 5 grudnia 2011 r., I OPS 3/11, ONSA WSA 2012, nr 2, poz. 19 (zob. glosa M. Szubiakowskiego, OSP 2012, z. 9, s. 609 i n.), uznając, że na decyzję szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego o utrzymaniu w mocy zaskarżonej przez funkcjonariusza opinii służbowej, wydanej na podstawie § 15 ust. 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 października 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu opiniowania funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz wzoru formularza opinii służbowej (Dz. U. Nr 172, poz. 1405 z późn. zm.), nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego. W uchwale wskazano, że opinii służbowej nie można traktować jako orzeczenia administracyjnego bezpośrednio kształtującego stan prawny w jakiegokolwiek sprawie, a w szczególności jako aktu wywołującego bezpośrednio skutki zewnętrzne w sferze stosunku służbowego opiniowanego. Opinia bowiem stanowi jedynie ocenę – stan wiedzy bezpośredniego przełożonego o określonych cechach osoby opiniowanej. Podobne stanowisko NSA sformułował w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 5 grudnia 2011 r., I OPS 2/11, ONSA WSA 2012, nr 2, poz. 18, przyjmując niedopuszczalność skargi do sądu administracyjnego w sprawie opiniowania funkcjonariusza Służby Więziennej.
10. W literaturze i orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że w razie gdy norma prawa materialnego wymaga autorytatywnej konkretyzacji, a przepisy prawa nie kształtują stosunku materialnoprawnego na podstawie innej formy działania, obowiązuje zasada domniemania załatwienia sprawy w formie decyzji administracyjnej. Jednocześnie podkreśla się, że przyjęcie tej zasady jest możliwe w przypadkach, gdy z przepisu prawa materialnego można wyprowadzić normę prawną, która wymaga konkretyzacji (szerzej zob. B. Adamiak, *Prawo do procesu w świetle*

regulacji prawa procesowego administracyjnego (w:) System prawa administracyjnego, t. 9, Prawo procesowe administracyjne, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 93). Zasada ta jest uwzględniana w orzecznictwie sądów administracyjnych, a także w uchwałach NSA stanowiących ważny instrument nadzoru sprawowanego nad działalnością wojewódzkich sądów administracyjnych (zob. uwagi do art. 2, teza 2). Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 24 maja 2012 r., II GPS 1/12, ONSA WSA 2012, nr 4, poz. 62 (zob. także glosa do tej uchwały M. Romańskiej, OSP 2013, z. 2, s. 79 i n.) uznał, że negatywne rozpatrzenie wniosku o udzielenie osobie niepełnosprawnej bezrobotnej jednorazowych środków z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na podjęcie działalności gospodarczej, na podstawie art. 12a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 14, poz. 92 z późn. zm.) w trybie przewidzianym przez rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 października 2007 r. w sprawie przyznania osobie niepełnosprawnej środków na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej (Dz. U. Nr 194, poz. 1403 z późn. zm.), następuje w formie decyzji administracyjnej. W uzasadnieniu uchwały NSA wskazał, że procedura przyznawania osobie niepełnosprawnej środków na działalność gospodarczą, rolniczą albo na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej jest procedurą dwuetapową. W pierwszym etapie powinno zapaść rozstrzygnięcie starosty, czy wnioskodawca może otrzymać wspomniane środki. W wypadku uwzględnienia wniosku kolejnym etapem jest określenie wysokości tych środków, co następuje w umowie zawartej ze starostą. W wypadku pozytywnego rozstrzygnięcia wniosku przez starostę, po stronie wnioskodawcy pojawia się roszczenie o podjęcie negocjacji i zawarcie umowy, której przedmiotem jest wypłata wspomnianych środków. Pomiędzy wnioskodawcą a starostą nawiązuje się więc stosunek cywilnoprawny. Ewentualne spory wynikającego z tego stosunku podlegają kognicji sądów powszechnych. Natomiast w wypadku negatywnego rozpatrzenia wniosku przez starostę wnioskodawca nie uzyskuje roszczenia o rozpoczęcie negocjacji i zawarcia umowy. Nie dysponuje także możliwością skutecznego wnie-

sienia powództwa przed sądem cywilnym. Analizowane akty normatywne nie zawierają jednoznacznych regulacji prawnych przyznających temu wnioskodawcy uprawnienie do skorzystania z innych środków zażalenia. Według uchwały należy wykluczyć możliwość przyjęcia takiej wykładni wyjaśnianych przepisów, która pozbawiałaby wspomnianego wnioskodawcę prawa do procedury. Zdaniem NSA w wyjaśnianej sprawie występują wystarczające przesłanki do przyjęcia, że negatywne rozpatrzenie wniosku przez starostę stanowi w istocie decyzję administracyjną. Jako podstawę powyższego stanowiska NSA przyjął zasadę domniemania rozstrzygnięcia sprawy indywidualnej w drodze decyzji administracyjnej, zaznaczając m.in., że powyższa zasada jest konsekwencją „prawa do procesu administracyjnego” wynikającego z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), zagwarantowanego art. 78 Konstytucji RP. Zasadę domniemania załatwienia sprawy w formie decyzji administracyjnej uwzględniły także kolejne orzeczenia składów powiększonych NSA, a mianowicie: a) uchwała NSA z dnia 9 grudnia 2013 r., I OPS 4/13, ONSA WSA 2014, nr 3, poz. 35 (zob. także glosa do tej uchwały J. Chmielewskiego, OSP 2014, z. 7–8, s. 956 i n.), przyjmująca, że stosownie do § 7 ust. 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2006 r. w sprawie warunków przyznawania funkcjonariuszom Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego nagród rocznych, nagród uznaniowych i zapomóg (Dz. U. Nr 143, poz. 1034) w zw. z art. 125 ust. 2 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154 z późn. zm.) odmowa przyznania funkcjonariuszowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego nagrody rocznej następuje w formie decyzji administracyjnej; b) postanowienie składu siedmiu sędziów NSA z dnia 24 listopada 2014 r., II GSK 296/14, ONSA WSA 2015, nr 3, poz. 36, w którym wyjaśniono, że odmowa przez wojewódzki fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej zwrotu gminie utraconych dochodów tytułem zwolnienia od podatku od nieruchomości gruntów pokrytych wodami jeziora o ciągłym dopływie lub odpływie wód powierzchniowych oraz gruntów zajętych pod sztuczne zbiorniki wody, będących własnością Skarbu Państwa (art. 7 ust. 6 ustawy z dnia 11 stycznia 1991 r. podatkach i opłatach lokalnych, tekst jedn.:

Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 z późn. zm.) następuje w formie decyzji administracyjnej.

11. W orzecznictwie NSA utrwalił się pogląd, że dla uznania konkretnego aktu za decyzję administracyjną wystarczy stwierdzić, że ów akt zawiera minimum niezbędnych elementów. Według tego stanowiska do elementów tych należą: oznaczenie organu administracyjnego, wskazanie adresata tego aktu, rozstrzygnięcie o istocie sprawy oraz podpis osoby reprezentującej organ (wyrok NSA z dnia 20 lipca 1981 r., SA 1163/81, OSPiKA 1982, z. 9–10, poz. 169, z glosą J. Borkowskiego, tamże, s. 351 i n.). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 28 stycznia 2004 r., III SA 1642/03, POP 2005, z. 3, poz. 65, uznał, że pismo organu administracji publicznej charakteryzujące się wskazanymi cechami stanowi decyzję.
12. Naczelny Sąd Administracyjny uznał m.in., że nie stanowi decyzji:
a) ustalenie i nałożenie korekty finansowej, o których mowa w art. 26 ust. 1 pkt 15a ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, tekst jedn.: Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 z późn. zm. (zob. uchwała NSA z dnia 27 października 2014 r., II GPS 2/14, OSP 2015, z. 6, poz. 55 z glosą R. Poździka, tamże, s. 845 i n.), b) zawiadomienie o nieumieszczeniu przedsiębiorcy na liście, o której mowa w art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 28 czerwca 2012 r. o spłacie niektórych niezaspokojonych należności przedsiębiorców, wynikających z realizacji udzielonych zamówień publicznych, Dz. U. poz. 891 z późn. zm. (zob. uchwała NSA z dnia 24 lutego 2014 r., II GPS 4/13, OSP 2015, z. 6, poz. 54 z glosą N. Jadwiszczak, tamże, s. 825 i n.).
13. W tezie 6 wskazano, że art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a. nie uzależnia dopuszczalności skargi od tego, jakie przepisy regulują postępowanie, w którym została wydana decyzja. Oznacza to m.in., że zaskarżeniu na podstawie komentowanego przepisu podlegają również wszystkie decyzje organów celnych wydane na podstawie przepisów prawa celnego. Jednakże to ogólne stwierdzenie wymaga stosownego uściślenia, uzasadnionego treścią przepisów prawa celnego (zob. art. 1 rozporządzenia Rady (EWG)

nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny, Dz. Urz. WE L 302 z 19.10.1992, s. 1 z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 2, t. 4, s. 307, z późn. zm.), dotyczących terminu „decyzja”. W myśl bowiem art. 4 pkt 5 WKC „«decyzja» oznacza każdą czynność administracyjną dotyczącą prawa celnego, podjętą przez organ celny w indywidualnym przypadku, mającą skutki prawne w odniesieniu do jednej lub kilku osób określonych lub mogących zostać określonymi; określenie to obejmuje między innymi wiążącą informację w rozumieniu art. 12”. W literaturze podkreśla się, że w ujęciu przytoczonego przepisu decyzją będzie m.in. każde rozstrzygnięcie zapadające w toku postępowania celnego, a także czynności faktyczne organu celnego, jeżeli tylko wywołały skutek prawny (zob. K. Lasiński-Sulecki, W. Morawski, *Autonomia pojęć „decyzja” i „odwołanie” we wspólnotowym kodeksie celnym*, EPS 2007, nr 11, s. 24 i n.; *Wspólnotowy kodeks celny. Komentarz*, red. W. Morawski, Warszawa 2007, s. 83–84). Oznacza to, że pojęcia decyzji występujące w prawie polskim (zob. teza 7) i wspólnotowym nie są tożsame. K. Lasiński-Sulecki oraz W. Morawski wskazują w związku z tym, iż Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wielokrotnie podkreślał, że pojęcia i terminy prawa wspólnotowego muszą być postrzegane jako autonomiczne wobec prawa krajowego. Jednocześnie wymienieni autorzy są zdania, że autonomia działa również w odwrotnym kierunku. Ustawodawca krajowy nie musi się zatem wzorować na terminologii stosowanej w przepisach prawa wspólnotowego. Fakt, że identyczne językowo pojęcia muszą być różnie rozumiane na gruncie prawa wspólnotowego i krajowego, nie jest zjawiskiem negatywnym, ponieważ rozwiązaniem problemu jest stosowanie prawa krajowego ze świadomością autonomii prawa wspólnotowego (zob. K. Lasiński-Sulecki, W. Morawski, glosa do wyroku WSA w Krakowie z dnia 8 lutego 2007 r., III SA/Kr 1249/06, OSP 2008, z. 11, s. 796 i n.). Przenosząc powyższe ustalenia na grunt art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a., należy przyjąć, że w wypadku decyzji, o których mowa w art. 4 pkt 5 WKC, komentowany przepis stanowić będzie podstawę skargi do sądu administracyjnego tylko w tych wypadkach, gdy akt stanowiący tę decyzję będzie jednocześnie zawierał elementy niezbędne do uznania go za decyzję w rozumieniu prawa krajowego. Natomiast zasada prowsólno-

towej wykładni prawa krajowego pozwoli niewątpliwie uznać niektóre akty lub czynności stanowiące decyzję w rozumieniu art. 4 pkt 5 WKC, a niebędące decyzją w rozumieniu prawa krajowego, za akty lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. W tych więc wypadkach podstawę skargi do sądu administracyjnego na decyzję w rozumieniu art. 4 pkt 5 WKC stanowić będzie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

14. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym dotyczącym stanu prawnego obowiązującego przed wejściem w życie komentowanej ustawy przyjmowano, że zaskarżenie decyzji może się ograniczyć do zakwestionowania jej uzasadnienia prawnego i faktycznego (por. wyrok NSA z dnia 30 czerwca 1983 r., I SA 178/83, ONSA 1983, nr 1, poz. 51, z glosą J. Zimmermanna, NP 1985, nr 5, s. 153). Podobne stanowisko na tle art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a. zajął WSA w Lublinie w wyroku z dnia 19 października 2004 r., II SA/Lu 161/04, OSP 2006, z. 2, poz. 15, z glosą J. Borkowskiego, uznając, że sąd, uwzględniając skargę na decyzję, może uchylić ją w części dotyczącej uzasadnienia. W glosie do tego wyroku J. Borkowski wskazał, że uzasadnienie decyzji stało się jej integralną częścią od chwili wejścia w życie nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego z 1980 r., a zatem jego wady mogą być podniesione w skardze do sądu administracyjnego; decyzja będzie musiała zostać uchylona w tej części, która jest dotknięta niezgodnością z prawem na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. (J. Borkowski, OSP 2006, z. 2, s. 76).

Postanowienia

15. W myśl art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. zaskarżeniu do sądu administracyjnego podlegają postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie, albo kończące postępowanie, a także postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty.
16. Termin „postępowanie administracyjne”, użyty w art. 3 § 2 pkt 2, należy pojmować szeroko, obejmując nim postępowania administracyjne uregulowane zarówno w kodeksie postępowania administracyjnego oraz w ordynacji podatkowej, jak i w innych ustawach procesowych. Jednakże

pewne rozbieżności co do zakresu tego terminu pojawiły się na tle uchwały z dnia 13 stycznia 2014 r., II GPS 3/13, ONSA WSA 2014, nr 4, poz. 55, w której NSA uznał, że na odmowę rozpatrzenia sprzeciwu wniesionego na podstawie art. 84c ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 672 z późn. zm.) nie przysługuje zażalenie. Rozważania zawarte w uzasadnieniu uchwały dotyczyły głównie zakres przedmiotowego pojęcia „postępowanie administracyjne”, w ujęciu komentowanego przepisu. Zdaniem NSA o zakresie przedmiotowym postępowania administracyjnego przesądza regulacja art. 1 k.p.a. Wymieniony przepis wymaga przy ustalaniu zakresu przedmiotowego postępowania administracyjnego uwzględnienia regulacji art. 3 § 1 i 3 k.p.a. ograniczającej zakres stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego do administracyjnych postępowań szczególnych (postępowania podatkowego i postępowania w sprawach należących do właściwości polskich przedstawicieli dyplomatycznych i urzędów konsularnych). W uchwale podkreślono, że „regulacja postępowania administracyjnego w k.p.a. jest regulacją pełną, wyłączającą kwalifikowanie do postępowania administracyjnego innego rodzaju spraw, które nie zostały objęte tą regulacją zgodnie z art. 1 k.p.a.” (s. 28 uzasadnienia uchwały). Stanowisko NSA podzielił w całości W. Chróścielewski (zob. W. Chróścielewski, glosa do uchwały NSA z dnia 13 stycznia 2014 r., II GPS 3/13, OSP 2014, z. 7–8, s. 928 i n.). Natomiast H. Knysiak-Molczyk krytycznie oceniła powyższą uchwałę, wskazując m.in., że przyjęta przez NSA wykładnia nie uwzględnia w należyтым stopniu konstytucyjnej zasady prawa do sądu (zob. H. Knysiak-Molczyk, glosa do uchwały NSA z dnia 13 stycznia 2014 r., II GPS 3/13, OSP 2014, z. 7–8, s. 937 i n.). Zdaniem autorki glosy, postępowanie administracyjne na gruncie art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. należy rozumieć szeroko, obejmując nim także postępowania administracyjne o charakterze innym niż postępowanie jurysdykcyjne, a w ramach postępowania jurysdykcyjnego również postępowania, które nie są regulowane przepisami kodeksu postępowania administracyjnego – w ogóle lub w pewnym zakresie. Jak zaznaczono na wstępie tej „uwagi”, szerokie pojmowanie terminu „postępowanie administracyjne” w rozważanym zakresie zasługuje na aprobatę (zob. także B. Adamiak, *Refleksje na temat*

dopuszczalności postępowania administracyjnego, ZNSA 2015, nr 5, s. 9 i n.).

17. Kodeks postępowania administracyjnego oraz ordynacja podatkowa nie przewidują złożenia zażalenia na każde postanowienie. Według wymienionych ustaw zażalenie przysługuje tylko na postanowienia wskazane w ustawie (art. 141 § 1 k.p.a. oraz art. 236 § 1 o.p.).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 października 1996 r., SA/Lu 117/96, Glosa 1997, nr 8, poz. 30, uznał, że na postanowienie o odmowie wydania zaświadczenia bądź zaświadczenia o treści żądanej służy skarga do sądu administracyjnego (podobnie postanowienie NSA z dnia 24 września 1998 r., I SAB 49/98, LEX nr 656450). Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 11 marca 2008 r., II OSK 1816/07, ONSA WSA 2009, nr 1, poz. 5, uznał, że: „Wydanie informacji o dyskwalifikacji materiału siewnego (art. 47 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 26 czerwca 2003 r. o nasiennictwie, tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 41, poz. 271 z późn. zm.) stanowi odmowę wydania zaświadczenia o treści żądanej przez osobę ubiegającą się o nie”. Taka odmowa powinna być zgodnie z art. 219 k.p.a. udzielona w drodze postanowienia, na które służy zażalenie. J.P. Tarno w glosie do tego postanowienia (ZNSA 2008, nr 5, s. 175 i n.) podzielił stanowisko NSA zarówno co do charakteru wspomnianej informacji, jak i co do możliwości zaskarżenia tego aktu do sądu administracyjnego. W wyroku z dnia 18 czerwca 2013 r., II OSK 2296/12, OSP 2014, z. 12, poz. 112, NSA wypowiedział się co do zakresu zaskarżalności postanowień w przedmiocie zawieszenia postępowania administracyjnego. Przepis art. 101 § 3 k.p.a. regulujący tę materię był przedmiotem nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18 z późn. zm.). Przed nowelizacją powyższy przepis stanowił: „Na postanowienie w sprawie zawieszenia postępowania służy zażalenie”. Na tle powyższej regulacji w doktrynie i w orzecznictwie w zasadzie zgodnie przyjmowano, że zwrot „postanowienie o zawieszeniu postępowania” obejmuje: postanowienie o zawieszeniu postępowania

nia, o odmowie jego zawieszenia, postanowienie o podjęciu zawieszonego postępowania oraz o odmowie jego podjęcia (zob. np. uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 22 maja 2000 r., OPS 4/00, ONSA 2000, nr 4, poz. 137). Wspomniana nowelizacja nadała art. 101 § 3 k.p.a. następujące brzmienie: „Na postanowienie w sprawie zawieszenia postępowania albo odmowy podjęcia zawieszonego postępowania służy zażalenie”. Na tle nowej regulacji art. 101 § 3 k.p.a. część przedstawicieli doktryny była zdania, że mimo powyższej zmiany treści tego przepisu zażalenie przysługuje w dalszym ciągu na wszystkie rodzaje postanowień w sprawie zawieszenia (zob. np. B. Adamiak (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 387). W powołanym wyroku z dnia 18 czerwca 2013 r., II OSK 2296/12, NSA nie podzielił powyższego stanowiska i stwierdził, że poczynając od dnia 11 kwietnia 2011 r., w myśl art. 101 § 3 k.p.a., zażalenie przysługuje wyłącznie na postanowienia o zawieszeniu postępowania oraz na postanowienia o odmowie podjęcia zawieszonego postępowania. W uzasadnieniu wyroku wskazano m.in., że istotą nowelizacji art. 101 § 3 k.p.a. było pozostawienie środka zaskarżenia (zażalenia) na postanowienia tamujące postępowanie administracyjne i jednocześnie wyłączenie możliwości zaskarżenia postanowień, które nie wstrzymują biegu postępowania administracyjnego, a więc na postanowienia o odmowie zawieszenia oraz o podjęciu zawieszonego postępowania administracyjnego. Zdaniem NSA powyższe rozwiązanie uzasadnia m.in. zasada szybkości postępowania administracyjnego (art. 12 k.p.a.). H. Knysiak-Molczyk w głosie do tego wyroku w zasadzie akceptuje stanowisko NSA, podkreślając, że jest ono usprawiedliwione potrzebą realizacji zasady szybkości postępowania i niedopuszczenia do jego przewlekłości. Jednocześnie autorka glosy słusznie zauważa, że regulacja ustawowa powinna być w tym zakresie precyzyjna i niebudząca wątpliwości (szerzej zob. H. Knysiak-Molczyk, glosa do wyroku NSA z dnia 18 czerwca 2013 r., II OSK 2296/12, OSP 2014, z. 12, s. 1587 i n.). Problematyka związana ze skargą na postanowienie o zawieszeniu postępowania administracyjnego była przedmiotem wyroku WSA w Gliwicach z dnia 6 czerwca 2014 r., II SA/Gl 1610/13, ONSA WSA 2015, nr 5, poz. 86. W orzeczeniu tym WSA uznał, że rozstrzygnięcie wydane w wyniku

rozpoznania zażalenia na postanowienie o zawieszeniu postępowania administracyjnego i uchylające to postanowienie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. w zw. z art. 101 § 3 k.p.a.

18. Postanowieniami kończącymi postępowanie są: postanowienie o niedopuszczalności odwołania oraz o uchybieniu terminowi do wniesienia odwołania (art. 134 k.p.a. oraz art. 228 § 1 pkt 1 i 2 o.p.), postanowienie o niedopuszczalności wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz o uchybieniu terminowi do złożenia wymienionego wniosku (art. 134 k.p.a. w zw. z art. 127 § 3 k.p.a.), o odmowie przywrócenia terminu do wniesienia odwołania, zażalenia lub wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 59 § 2 k.p.a., art. 59 § 2 k.p.a. w zw. z art. 127 § 3 k.p.a. oraz art. 163 § 2 o.p.), a także przewidziane w art. 228 § 1 pkt 3 o.p. pozostawienie odwołania bez rozpatrzenia. W wyroku z dnia 21 grudnia 2005 r., II GSK 295/05, ONSA WSA 2006, nr 3, poz. 74, NSA wskazał, że wydane na podstawie art. 185 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm.) postanowienie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o zwrocie odwołania wykonawcy od oddalenia lub odrzucenia protestu podlega zaskarżeniu do WSA jako postanowienie kończące postępowanie w sprawie o udzielenie zamówienia publicznego, do którego ma zastosowanie art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. Z kolei WSA w Gliwicach w postanowieniu z dnia 7 listopada 2005 r., I SA/Gl 1540/05, LEX nr 851224, do wymienionej kategorii postanowień zaliczył także postanowienie organu podatkowego o wyrażeniu lub odmowie wyrażenia zgody na zawarcie między podatnikiem a starostą umowy przeniesienia własności rzeczy lub praw majątkowych w zamian za zaległość podatkową (art. 67b § 3 o.p.).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 lipca 2004 r., FSK 37/04, ONSA WSA 2004, nr 3, poz. 70, wskazał, że na postanowienie organu odwoławczego przekazujące sprawę organowi podatkowemu pierwszej instancji w celu dokonania wymiaru uzupełniającego, o którym mowa w art. 230 § 1 o.p. nie przysługuje skarga do sądu admini-

stracyjnego. Postanowienie to bowiem nie kończy postępowania podatkowego, ponieważ organ pierwszej instancji wydaje nową decyzję, od której przysługuje odwołanie.

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

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

T. Woś także uważa, że z postanowieniami, które rozstrzygają sprawę co do istoty, mamy do czynienia zupełnie wyjątkowo. Autor jest zdania, że do rozważanej kategorii postanowień można zaliczyć postanowienie

o wznowieniu postępowania, i wskazuje, że postanowienia te kończą postępowania „szczególne” w sprawie wznowienia postępowania oraz rozstrzygają co do istoty kwestię zasadności wznowienia (szerzej T. Woś (w:) T. Woś (red.), H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2004, s. 79).

Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 12 września 2007 r., II OSK 1009/07, ONSA WSA 2008, nr 6, poz. 92, uznał, że postanowienie właściwego organu nadzoru budowlanego w przedmiocie zezwolenia na dokończenie budowy, o którym mowa w art. 49b ust. 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.), rozstrzyga sprawę co do istoty i w związku z tym przysługuje na nie skarga do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. K. Defecińska-Tomczak w głosie do tego orzeczenia (zob. OSP 2008, z. 10, s. 722 i n.) zwraca uwagę, że uznanie przez NSA, iż art. 49b ust. 6 pr. bud. umocował właściwy organ nadzoru budowlanego do rozstrzygania sprawy co do istoty w procesowej formie postanowienia, jest równoznaczne z milczącym wypowiedzeniem się przeciw uznaniu powyższego postanowienia za decyzję administracyjną. Głosowane postanowienie można by w związku z tym uznać za orzeczenie odstępujące od powszechnie akceptowanego poglądu, że to treść aktu, a nie jego nazwa przesądza o tym, czy jest on decyzją administracyjną (zob. teza 8). Autorka uważa jednak, że stanowisko NSA można w tym wypadku zaaprobować ze względu na jednoznaczne wyrażenie przez ustawodawcę w art. 49b pr. bud. woli co do procesowej formy załatwienia sprawy; nakaz rozbiórki obiektu budowlanego będącego w budowie lub wybudowanego bez wymaganego zgłoszenia lub pomimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ ma formę decyzji (art. 49b ust. 1 pr. bud.), a legalizacja takiej samowoli – formę postanowienia (art. 49b ust. 6 pr. bud.). K. Defecińska-Tomczak zaznacza jednocześnie, że „pogląd, zgodnie z którym przedmiotem skargi do sądu była w rzeczywistości decyzja administracyjna, a nie postanowienie rozstrzygające sprawę co do istoty, znalazłby podstawę zarówno w literaturze, jak i w orzecznictwie” (K. Defecińska-Tomczak, tamże, s. 227).

19. W postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym zaskarżeniu do sądu administracyjnego podlegają postanowienia, na które służy zażalenie. Wspomniano już, że nowela z kwietnia 2015 r. dokonała zmiany art. 3 § 2 pkt 3 p.p.s.a. polegającej na wyłączeniu możliwości zaskarżania do sądu administracyjnego postanowień wierzyciela o niedopuszczalności zarzutu oraz postanowień, przedmiotem których jest stanowisko wierzyciela w sprawie zgłoszonego zarzutu (zob. uwagi do art. 3, teza 4). W uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi podkreślono, że postanowienia te mają charakter incydentalny. Ponadto wskazano, że w tych wypadkach w pełni skuteczna ochrona praw jednostki jest zapewniona przez możliwość zaskarżenia do sądu administracyjnego rozstrzygnięć wydanych w sprawie głównej, to jest postanowień organu egzekucyjnego w sprawie zgłoszonych zarzutów (zob. druki sejmowe nr 1633 i 2539, VII kadencja).
20. Stosownie do art. 17 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1619 z późn. zm.) organ egzekucyjny wydaje postanowienie, gdy wymieniona ustawa tak stanowi. Na postanowienie to służy zażalenie, jeżeli powołana ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji lub kodeks postępowania administracyjnego tak stanowią.

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

21. Treść art. 3 § 2 pkt 3 p.p.s.a. jednoznacznie wskazuje, że w komentowanej ustawie wymieniony przepis stanowi jedyną podstawę zaskarżania do sądu administracyjnego postanowień wydanych w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym. Należy zatem wykluczyć możliwość zaskarżania wymienionych postanowień na podstawie art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a., przewidującego skargę również na te postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, które kończą postępowanie lub rozstrzygają sprawę co do istoty. Z tego powodu należy uznać za niesłuszne stanowisko zawarte w wyroku WSA w Poznaniu z dnia 12 grudnia 2006 r., I SA/Po 562/06, ONSA WSA 2008, nr 2, poz. 39, zgodnie z którym: „Wyrażone w formie postanowienia w trybie art. 34 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 z późn. zm.) stanowisko wierzyciela (KRUS) w sprawie zgłoszonych zarzutów jest postanowieniem rozstrzygającym sprawę co do istoty (art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, tekst jedn.: Dz. U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25 z późn. zm., w zw. z art. 83c ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz. U. Nr 137, poz. 887 z późn. zm.), na które przysługuje skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego na zasadzie art. 3 § 2 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi”.

Inne akty i czynności z zakresu administracji publicznej

22. W tezie 4 wskazano, że art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. nie stanowi dosłownego powtórzenia art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA. Przypomnijmy, że w art. 3 § 2 pkt 4 kontrolą sądów administracyjnych objęto „inne niż określone w pkt 1–3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa”, a więc w porównaniu z art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA pominięto wzmiankę o „przyznaniu, stwierdzeniu albo uznaniu” uprawnień lub obowiązków przez „akty lub czynności” podlegające tej kontroli. Ocena ewentualnego wpływu tej zmiany na zakres sądowej kontroli aktów i czynności, o których mowa w komentowanym przepisie, nie jest jed-

nolita. E. Ochendowski uważa, że: „Zmieniona nieznacznie w porównaniu z ustawą o NSA redakcja tego przepisu nie zmieniła istoty regulacji prawnej” (E. Ochendowski (w:) M. Jaśkowska, M. Materna, E. Ochendowski, *Postępowanie...*, 2004, s. 59). Natomiast zdaniem E. Łętowskiej jest to rozwiązanie trafne, gdyż oznacza liberalizację przesłanki w porównaniu z ujęciem przyjętym w art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA (E. Łętowska, glosa do wyroku NSA z dnia 14 sierpnia 2002 r., II SA/Gd 4182/01, OSP 2003, z. 10, s. 562). Zbliżone stanowisko zajęli W. Chróścielewski, Z. Kmiecik i J.P. Tarno, którzy wskazują, że w orzecznictwie NSA czasownikowe określenia: „przyznanie”, „stwierdzenie” albo „uznanie”, rozpatrywane w związku z kategorią uprawnień i obowiązków, były traktowane jako kwalifikatory przesądzające o dopuszczalności skargi na te akty i czynności. Pominięcie tych kwalifikatorów rozszerzyło więc w pewnym stopniu zakres kontroli (W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, J.P. Tarno, *Reforma sądownictwa administracyjnego a standardy ochrony praw jednostki*, PiP 2002, z. 12, s. 35–36; podobnie G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej jako przedmiot skargi do sądu administracyjnego (art. 3 § 2 pkt 4 ustawy p.p.s.a.)* (w:) *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej jubileuszowi 80. urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 364).

23. Wspomniano już (zob. teza 4), że nowela z kwietnia 2015 r. dokonała zmiany art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. polegającej na ograniczeniu zaskarżalności aktów i czynności, o których mowa w tym przepisie, przez wyłączenie tych aktów i czynności, które podjęto w ramach postępowania administracyjnego określonego w kodeksie postępowania administracyjnego, postępowań określonych w dziale IV, V, i VI ustawy – Ordynacja podatkowa (tj. w postępowaniu podatkowym, w czynnościach sprawdzających i w kontroli podatkowej) oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy wymienionych ustaw. W uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druki sejmowe nr 1633 i 2539, VII kadencja) wyjaśniono, że celem powyższej zmiany jest wykluczenie zaska-

rzania do sądu administracyjnego poszczególnych aktów i czynności podejmowanych w ramach sformalizowanych procedur. Podkreślono, iż zmiana ta nawiązuje do stanowiska zajętego w doktrynie, że nadmierne rozszerzenie granic kontroli sądowoadministracyjnej może mieć wpływ na standard ochrony zabiegających o nią podmiotów. W interesie skarżącego lepiej jest odczekać, aż sprawa „dojrzeje” do rozpoznania przez sąd administracyjny, który – w sytuacji bezpośredniej i rzeczywistej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki – będzie mógł zagwarantować realną, a nie przedwczesną czy też pozorną ochronę prawną. Należy zauważyć, że ustanowione w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. ograniczenie zaskarżalności wspomnianych aktów i czynności zostało powiązane ze ściśle określonymi w tym przepisie ustawami procesowymi, a zatem obejmuje tylko te akty i czynności, które wydano lub podjęto w ramach tych postępowań. Jednakże nie może budzić wątpliwości, że przyjęte unormowanie wpłynie na zakres stosowania art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. J. Chmielewski uważa, że skutkiem nowelizacji komentowanego przepisu będzie ograniczenie możliwości kwestionowania działań organów administracji podejmowanych w postępowaniach sformalizowanych, co – zdaniem autora – stanowi nieuzasadniony przejaw ograniczenia prawa do sądu (szerzej zob. J. Chmielewski, glosa do wyroku WSA w Białymstoku z dnia 21 października 2014 r., II SA/Bk 619/14, OSP 2015, z. 11, s. 1512 i n.).

24. Zaskarżeniu do sądu administracyjnego na podstawie komentowanego przepisu podlegają akty i czynności inne niż określone w art. 3 § 2 pkt 1–3 p.p.s.a., a więc niemające charakteru decyzji lub postanowień.
25. W doktrynie (por. J. Świątkiewicz, *Komentarz do ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, Warszawa 1995, s. 52; J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, 2004, s. 32; B. Adamiak, *Z problematyki właściwości sądów administracyjnych (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.)*, ZNSA 2006, nr 2, s. 18; M. Bogusz, glosa do wyroku NSA z dnia 20 listopada 2008 r., I OSK 611/08, GSP-Prz. Orz. 2009, nr 3, s. 14–15; K. Klonowski, *Kontrola sądowoadministracyjna „innych aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obo-*

wiązków, wynikających z przepisów prawa” z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., PPP 2012, nr 5, s. 52 i 54) oraz w orzecznictwie (por. wyrok NSA z dnia 16 września 2004 r., OSK 247/04, ONSA WSA 2004, nr 2, poz. 30) przyjmuje się, że w komentowanym przepisie chodzi o akty i czynności podejmowane w sprawach indywidualnych, a więc w stosunku do konkretnych podmiotów.

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

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

27. Zarówno w okresie obowiązywania art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA, jak i na tle art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. różnica stanowisk dotyczyła m.in. tego, czy uprawnienie lub obowiązek, o których mowa w wymienionych przepisach, muszą wynikać bezpośrednio z przepisów prawa, czy też wystarczy, aby to wynikanie było tylko pośrednie. J. Świątkiewicz (J. Świątkiewicz, *Komentarz do ustawy...*, s. 93) oraz E. Łętowska (głosza do wyroku NSA powołana w tezie 18) wyrazili pogląd, że art. 16 ust. 1 pkt 4 obejmuje także sytuacje, w których prawa lub obowiązki wynikają pośrednio z przepisów prawa. Podobne stanowisko zajęli J. Zimmermann (głosza do postanowienia NSA z dnia 24 marca 1998 r., II SA 1155/97, OSP 1999, z. 9, s. 448) oraz M. Bogusz (M. Bogusz, *Pojęcie aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku, wynikających z przepisów prawa w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA*, Sam. Teryt. 2000, nr 1–2, s. 181). Przeciwnego zdania jest T. Woś, który zarówno w okresie

obowiązki art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA, jak i art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., wskazywał, że zwrot „dotyczy” nie może być rozumiany jako dopuszczenie również pośredniego związku między aktem lub czynnością a uprawnieniem danego podmiotu, określonym w przepisach prawa (T. Woś, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 1999, s. 61; tenże (w:) T. Woś (red.), H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 60–61). Wyrazem szerokiego pojmowania wymienionej przesłanki jest stanowisko sformułowane w postanowieniu WSA w Bydgoszczy z dnia 15 lipca 2005 r., II SAB/Bd 23/04, OSP 2006, z. 3, poz. 30. W orzeczeniu tym sąd uznał, że do kategorii czynności z zakresu administracji publicznej, wymienionych w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., zaliczyć należy materialno-techniczne czynności określone przepisem art. 164 § 2 i 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 427), polegające na dokonaniu przez prezesa właściwego sądu zawiadomienia ławników o wyborze, odebraniu od nich ślubowania, wpisaniu ich na listę ławników i wydaniu im legitymacji. Wymienione w postanowieniu czynności dotyczą uprawnień wynikających z uchwały właściwego organu gminy o wyborze ławnika, a więc aktu, który je skonkretyzował. M. Bogusz w głosie do tego orzeczenia (OSP 2006, z. 3, s. 140–142) akceptuje to stanowisko i podkreśla, że „wynikanie” uprawnień lub obowiązków z „przepisów prawa” w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. „obejmuje zarówno pośrednie, jak i bezpośrednie oparcie uprawnienia lub obowiązku na przepisie prawa”. Komentowany przepis „nie zawęży bowiem zakresu pojęcia «aktów lub czynności» jedynie do takich przejawów działalności administracji publicznej, które dotyczą uprawnień lub obowiązków powstałych *ex lege*”. Zdaniem M. Bogusza pojęcie to obejmuje również akty lub czynności dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z aktów je konkretyzujących (tamże, s. 141). Należy podzielić powyższe stanowisko.

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

- a) przez akty lub czynności organu administracji publicznej, o jakich mowa w art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA, należy rozumieć głównie działania materialno-techniczne wywołujące określone skutki prawne; działania te mogą mieć również charakter władczy, z tym że nie są to rozstrzygnięcia władcze, gdyż wówczas mamy do czynienia z decyzją administracyjną (uchwała NSA z dnia 8 września 2003 r., OPS 2/03);
- b) przez „czynność” w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA należy rozumieć czynność materialno-techniczną z zakresu administracji publicznej, podjętą przez organ administracji publicznej, dotyczącą stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa; ustna informacja pracownika urzędu, który nie jest organem administracji publicznej, o wysokości obowiązującej opłaty za wydanie decyzji administracyjnej nie ma takiego waloru, nie jest bowiem czynnością materialno-techniczną (postanowienie NSA z dnia 12 marca 1998 r., II SA 1247/97, OSP 1999, z. 2, poz. 25 z glosą L. Żukowskiego, tamże, s. 66 i n.);
- c) odmowa udostępnienia dokumentacji medycznej pacjentowi publicznego zakładu opieki zdrowotnej podlega zaskarżeniu na podstawie art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA (wyrok składu siedmiu sędziów NSA z dnia 19 maja 2003 r., OSA 1/03, ONSA 2003, nr 4, poz. 114);
- d) usunięcie danych z Krajowego Rejestru Karnego mieści się w zakresie art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA (wyrok NSA z dnia 20 marca 2003 r., II SA 2558/02, ONSA 2004, nr 1, poz. 35);
- e) sprawa ogłoszenia umowy międzynarodowej w Dzienniku Ustaw RP nie należy do spraw, o których mowa w art. 16 ust. 1 pkt 1–4 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (wyrok NSA z dnia 16 września 2004 r., OSK 247/04, ONSA WSA 2004, nr 2, poz. 30).

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

- a) wyznaczenie przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych terminu posiedzenia arbitrów (§ 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 czerwca 2002 r. w sprawie re-

- guluminu postępowania przy rozpatrywaniu odwołań w sprawach o udzielenie zamówień publicznych, Dz. U. Nr 85, poz. 772) nie należy do czynności, o jakich mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (postanowienie NSA z dnia 29 czerwca 2005 r., II GSK 96/05, ONSA WSA 2006, nr 1, poz. 4);
- b) ogłoszenie Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji o możliwości uzyskania i rozszerzenia koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych nie jest skierowane do konkretnych, imiennie oznaczonych podmiotów i dlatego nie należy do kategorii aktów i czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (postanowienie NSA z dnia 6 czerwca 2006 r., II GSK 74/06, ONSA WSA 2007, nr 2, poz. 29);
- c) ogłoszenie przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej wyników przetargu (art. 118 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne, Dz. U. Nr 171, poz. 1800 z późn. zm.) nie stanowi aktu lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (postanowienie NSA z dnia 13 listopada 2007 r., II GSK 209/07, ONSA WSA 2008, nr 5, poz. 81);
- d) działania Instytutu Pamięci Narodowej polegające na utworzeniu i prowadzeniu Biuletynu Informacji Publicznej nie stanowią czynności, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (wyrok NSA z dnia 20 listopada 2008 r., I OSK 611/08, GSP-Prz. Orz. 2009, nr 3, s. 14; zob. także głosę do tego wyroku M. Bogusza, tamże);
- e) powiadomienie przewidziane w art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.) nie jest czynnością ani aktem, o jakim mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (postanowienie WSA w Krakowie z dnia 25 kwietnia 2006 r., II SA/Kr 1346/05, OSP 2011, z. 1, poz. 9 z głosą M. Bogusza, tamże, s. 58 i n.);
- f) wynik kontroli, o którym mowa w art. 24 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 65 z późn. zm.), wskazuje wyłącznie stwierdzone uchybienia oraz dokonuje ustaleń faktycznych, a tym samym nie dotyczy przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnień bądź obowiązków, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., i nie podlega zaskar-

- zeniu do sądu administracyjnego (postanowienie NSA z dnia 23 września 2010 r., II FSK 1482/10, ONSA WSA 2012, nr 1, poz. 6);
- g) opinia komisji konkursowej w sprawie kandydata na stanowisko wzytatora w okręgowym zespole nadzoru pedagogicznego przy sądzie okręgowym nie podlega kognicji sądów administracyjnych (postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 31 marca 2011 r., II SA/Bk 136/11, CBOSA);
- h) czynność ustalenia liczby punktów uzyskanych przez aplikanta w trakcie aplikacji ogólnej oraz czynność ustalenia liczby porządkowej wskazującej miejsce aplikanta na liście klasyfikacyjnej, ogłoszonej przez Dyrektora Szkoły w trybie art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (Dz. U. Nr 26, poz. 157 z późn. zm.), nie mają charakteru czynności, o jakiej mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., i nie mogą stanowić przedmiotu skargi do sądu administracyjnego (postanowienie WSA w Krakowie z dnia 14 grudnia 2011 r., ONSA WSA 2014, nr 2, poz. 22);
- i) wydanie (lub odmowa wydania) dokumentów potwierdzających odbycie praktyki zawodowej w zakresie zarządzania nieruchomościami nie jest czynnością materialno-techniczną z zakresu administracji publicznej dotyczącą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa administracyjnego, o jakiej mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 22 maja 2012 r., II SAB/Bk 31/12, ONSA WSA 2013, nr 5, poz. 81);
- j) 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 dnia 8 kwietnia 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 z późn. zm.), nie jest aktem, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (uchwała NSA z dnia 13 kwietnia 2015 r., I OPS 5/14, ONSA WSA 2015, nr 5, poz. 81);
- k) czynność materialno-techniczna w przedmiocie wprowadzenia zmiany w ewidencji gruntów i budynków, dokonana przez starostę

- w trybie przewidzianym w § 46 ust. 2 i § 49 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. Nr 38, poz. 454 z późn. zm.), nie ma charakteru czynności, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (postanowienie WSA w Krakowie z dnia 19 lutego 2014 r., III SA/Kr 846/13, ONSA WSA 2015, nr 6, poz. 102);
- l) wydanie dziennika budowy przez właściwy organ administracji publicznej jest czynnością, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., gdyż dotyczy obowiązków inwestora wynikających z przepisów prawa budowlanego (postanowienie NSA z dnia 14 grudnia 2005 r., II OW 60/05, ONSA WSA 2006, nr 4, poz. 97);
- m) zarządzenie pokontrolne, o którym mowa w art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 44, poz. 287), podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (wyrok NSA z dnia 2 czerwca 2009 r., II GSK 1009/08, ONSA WSA 2010, nr 5, poz. 86);
- n) zalecenia pokontrolne, o jakich mowa w art. 28 ust. 2a ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 187, poz. 1577 z późn. zm.), wskazujące na wynikający z przepisów ustawy obowiązek usunięcia stwierdzonych uchybień w oznaczonym przez organ kontroli terminie, podlegają kontroli sądu administracyjnego jako czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (postanowienie NSA z dnia 4 listopada 2014 r., II GSK 2522/14, OSP 2016, z. poz. 25, zob. także glosa do tego postanowienia K. Ziemińskiego, tamże s. 355 i n.);
- o) opinia właściwego zespołu poradni psychologiczno-pedagogicznej dotycząca potrzeby wczesnego wspomagania rozwoju dziecka, o której mowa w art. 71b ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2156 z późn. zm.) i w § 2 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 września 2008 r. w sprawie orzeczeń i opinii wydawanych przez zespoły orzekające działające w publicznych poradniach psychologiczno-pedagogicznych (Dz. U. Nr 173, poz. 1072), jest aktem określonym w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. i podlega kontroli sądów admini-

stracyjnych (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 17 lutego 2010 r., II SA/Sz 1180/09, ZNSA 2012, nr 1, s. 130–136);

- p) dokument potwierdzający możliwość wykorzystania terenu na cele lądowiska, o jakim mowa w art. 93 ust. 2 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (tekst jedn.: Dz. U. z 2006 r. Nr 100, poz. 696 z późn. zm.) i w § 6 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie ewidencji lądowisk (Dz. U. Nr 118, poz. 1238), to akt w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., czyli akt właściwego organu z zakresu administracji publicznej, dotyczący uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (wyrok NSA z dnia 20 marca 2012 r., II OSK 2/11, ONSA WSA 2013, nr 1, poz. 5);
- q) uchwała podstawowej jednostki organizacyjnej uczelni podjęta na podstawie § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 14 września 2011 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłacania doktorantom stypendiów ministra za wybitne osiągnięcia (Dz. U. Nr 214, poz. 1271) nie jest aktem władztwa wewnętrznego przysługującego uczelni, a stanowi akt w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 14 marca 2013 r., II SA/Bk 1011/12, OSP 2013, z. 9, poz. 91 z glosą A. Jakubowskiego, tamże, s. 655 i n.);
- r) odesłanie uproszczonego projektu organizacji ruchu drogowego w celu wprowadzenia poprawek w trybie § 8 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. Nr 177, poz. 1729) jest czynnością, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (wyrok WSA w Białymstoku z dnia 21 października 2014 r., II SA/Bk 619/14, OSP 2015, z. 11, poz. 102, z glosą J. Chmielewskiego, OSP 2015, z. 11, s. 1512 i n.).

- 30.** Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 4 lutego 2008 r., I OPS 3/07, ONSA WSA 2008, nr 2, poz. 21, uznał, że skierowanie do organu żądania zwrotu opłaty za wydanie karty pojazdu, uiszczonej na podstawie § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastru-

ktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu (Dz. U. Nr 137, poz. 1310 z późn. zm.), jest sprawą administracyjną, którą organ załatwia w drodze aktu lub czynności, na które przysługuje skarga do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Wyjaśnione w uchwale zagadnienie prawne pojawiło się w związku z wyrokiem TK z dnia 17 stycznia 2006 r., U 6/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 3, w którym Trybunał orzekł, że § 1 ust. 1 powołanego rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłaty za kartę pojazdu jest niezgodny z art. 77 ust. 4 pkt 2 i ust. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 z późn. zm.) oraz art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji RP, ponieważ określona w tym przepisie wysokość opłaty 500 zł za wydanie karty pojazdu nie uwzględnia wytycznych ustawowych do określenia wysokości tej opłaty i jest zbyt wysoka. Przyjmując określony w uchwale tryb dochodzenia zwrotu opłaty za wydanie karty pojazdu, NSA uznał, że brakuje podstaw do stosowania w tym wypadku przepisów ordynacji podatkowej. Według uchwały bez znaczenia jest okoliczność, że § 1 ust. 1 powołanego rozporządzenia Ministra Infrastruktury został uznany za niezgodny z art. 217 Konstytucji RP. Uzasadnienie wyroku TK nie daje podstaw do wyciągnięcia tak daleko idących wniosków. Ponadto wskazano, że także SN w uchwale z dnia 16 maja 2007 r., III CZP 35/07, OSNC 2008, nr 7–8, poz. 72, uznał, że przepisy ordynacji podatkowej nie mają zastosowania w sprawie o zwrot opłat za kartę pojazdu. Stanowisko przyjęte w uchwale zakwestionował Z. Kmiecik (głos do uchwały składu siedmiu sędziów NSA z dnia 4 lutego 2008 r., I OPS 3/07, OSP 2008, z. 5, s. 348 i n.; zob. także glosa Z. Kmiecika do wyroku WSA w Gdańsku z dnia 19 grudnia 2006 r., III SA/Gd 440/06, OSP 2007, z. 10, s. 724 i n., dotyczącego podobnego problemu prawnego). Zdaniem autora glosy stanowisko wyrażone w uchwale pomija fakt wskazania przez TK na niezgodność § 1 ust. 1 powołanego rozporządzenia Ministra Infrastruktury z art. 217 Konstytucji RP, mimo że NSA był także w tym zakresie związany orzeczeniem TK. Uwzględnienie bowiem wskazanego stanowiska TK uzasadnia przyjęcie, że w rozważanym wypadku znajduje zastosowanie art. 2 § 1 pkt 1 o.p., przewidujący stosowanie przepisów ordynacji podatkowej m.in. do niepodatkowych należności jednostek

samorządu terytorialnego, do których ustalenia lub określenia uprawnione są organy podatkowe. Oznacza to, że dochodzenie zwrotu opłaty za wydanie karty pojazdu powinno następować na podstawie przepisów ordynacji podatkowej dotyczących nadpłaty. Autor zwrócił uwagę, że sentencja uchwały błędnie utożsamia pojęcie sprawy administracyjnej, w której podejmowane są akty lub czynności w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., z żądaniem zwrotu opłaty za wydanie karty pojazdu, kierowanym do właściwego organu administracji publicznej. Z. Kmiecik stwierdza w związku z tym, że „żądanie może dotyczyć sprawy lub być wniesione w sprawie, jednak samo w sobie żadną sprawą nie jest”. K. Defecińska-Tomczak oraz A. Kubiak również uważają, że dochodzenie zwrotu wspomnianej opłaty powinno następować na podstawie przepisów ordynacji podatkowej odnoszących się do nadpłaty (K. Defecińska-Tomczak, A. Kubiak, glosa do uchwały składu siedmiu sędziów NSA z dnia 4 lutego 2008 r., I OPS 3/07, PiP 2008, z. 6, s. 133 i n.). Natomiast A. Skoczylas podziela stanowisko wyrażone w uchwale, że uiszczenie opłaty za wydanie karty pojazdu jest wykonaniem przez stronę obowiązku wynikającego z przepisów prawa, o którym organ nie rozstrzyga w drodze decyzji administracyjnej. Zdaniem autora oznacza to, że „żądanie zwrotu uiszczonej opłaty za kartę pojazdu powoduje konieczność odniesienia się przez organ do takiego obowiązku w formie określonej czynności, którą strona może poddać kontroli sądu administracyjnego” (A. Skoczylas, glosa do uchwały składu siedmiu sędziów NSA z dnia 4 lutego 2008 r., I OPS 3/07, OSP 2008, z. 7–8, s. 594 i n.). W związku z przedstawioną wyżej rozbieżną oceną uchwały NSA z dnia 4 lutego 2008 r., I OPS 3/07, należy podkreślić, że w ujęciu komentowanej ustawy uchwały NSA charakteryzują się m.in. ogólną mocą wiążącą, której istota sprowadza się do tego, że stanowisko zajęte w uchwale wiąże pośrednio wszystkie składy orzekające sądów administracyjnych. Dopóki więc nie nastąpi zmiana tego stanowiska, dopóty sądy administracyjne powinny je respektować (zob. uwagi do art. 269, tezy 3 i 6).

Pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w sprawach indywidualnych

31. W tezie 2 wskazano, że art. 3 § 2 pkt 4a p.p.s.a., dodany nowelą do ordynacji podatkowej z 2006 r., rozszerza katalog spraw objętych kontrolą sądów administracyjnych przez poddanie jej pisemnych interpretacji prawa podatkowego wydanych w indywidualnych sprawach. Dodanie do art. 3 § 2 p.p.s.a. pkt 4a wskazuje, że w ocenie ustawodawcy wydanie interpretacji indywidualnej nie mieści się w hipotezie pkt 4 tego przepisu. Przyjęte rozwiązanie wydaje się trafne, gdyż nie sposób uznać, że wyjaśnienie znaczenia przepisów prawa podatkowego, będące istotą interpretacji indywidualnej, stanowi akt lub czynność dotyczące uprawnień lub obowiązków w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (zob. podobne stanowisko NSA wyrażone w postanowieniu z dnia 2 grudnia 1998 r., I SAB/Ka 16/98, ONSA 1999, nr 2, poz. 74, dotyczącym art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA).

Przepis art. 14b § 1 o.p., w brzmieniu ustalonym art. 45 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o administracji podatkowej (Dz. U. poz. 1269), przewidywał, że od dnia 1 stycznia 2016 r. pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego w sprawach indywidualnych wydaje Dyrektor Biura Krajowej Informacji Podatkowej. Jednakże ustawa z dnia 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o administracji podatkowej oraz o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2184) w art. 1 pkt 2 lit. a dokonała zmiany art. 77 ustawy o administracji podatkowej, przez stwierdzenie, że ustawa wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2016 r. Zmiana terminu wejścia w życie ustawy o administracji podatkowej obejmuje także art. 45 pkt 3 lit. a, a zatem do 1 lipca 2016 r. organem właściwym do wydania wspomnianych interpretacji jest minister właściwy do spraw finansów publicznych.

Zgodnie z art. 14 § 1b Minister Finansów, na pisemny wniosek zainteresowanego, wydaje, w jego indywidualnej sprawie, pisemną interpretację przepisów prawa podatkowego (szerzej zob. A. Kabat, J. Ka-

bat-Rembelska, *Interpretacja przepisów prawa podatkowego – korzyści po zmianach?*, cz. I, Pr. i Pod. 2007, nr 2, s. 8). Kompetencję taką mają również wójtowie, burmistrzowie (prezydenci miast), starostowie lub marszałkowie województwa, którzy wydają tę interpretację stosownie do swojej właściwości (art. 14j § 1 o.p.). Ponadto przepis art. 14b § 6 o.p. przewiduje, że Minister Finansów, w drodze rozporządzenia, może upoważnić podległe mu organy do wydawania interpretacji indywidualnych w jego imieniu i w ustalonym zakresie. Minister Finansów skorzystał z powyższego upoważnienia ustawowego i wydał rozporządzenie z dnia 22 kwietnia 2015 r. w sprawie upoważnienia do wydawania interpretacji przepisów prawa podatkowego (Dz. U. poz. 643). Zgodnie z tym rozporządzeniem organami upoważnionymi do wydawania interpretacji są: dyrektorzy izb skarbowych w Bydgoszczy, Katowicach, Łodzi, Poznaniu i Warszawie. Minister Finansów wydał następnie, na podstawie upoważnienia zawartego w art. 14b § 6a o.p., rozporządzenie z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie upoważnienia do dokonywania niektórych czynności w zakresie interpretacji indywidualnych (Dz. U. poz. 2351). Przewidziane w rozporządzeniu uprawnienia otrzymali dyrektorzy izb skarbowych w Bydgoszczy, Katowicach, Łodzi, Poznaniu i Warszawie.

Stosownie do art. 14b § 2a o.p., dodanego ustawą z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1649), przedmiotem wniosku o interpretację indywidualną nie mogą być przepisy prawa podatkowego regulujące właściwość oraz uprawnienia i obowiązki organów podatkowych i organów kontroli.

Artykuł 14e § 1 pkt 1 o.p. przewiduje możliwość zmiany m.in. wydanej interpretacji indywidualnej. Uprawnienie takie przysługuje tylko Ministrowi Finansów. O potrzebie zmiany wydanej interpretacji rozstrzyga Minister Finansów, który działa w tym wypadku z urzędu (zob. A. Kabat, J. Kabat-Rembelska, *Interpretacja przepisów prawa podatkowego – korzyści po zmianach?*, cz. 2, Pr. i Pod. 2007, nr 3, s. 2–4). Zmieniona interpretacja indywidualna stanowi także interpretację, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4a p.p.s.a.

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

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

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

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22 września 1997 r., I SA 745/97, ONSA 1998, nr 3, poz. 83, uznał, że rozporządzenie wojewody zawierające zakaz odbywania meczów piłki nożnej na stadionie imiennie wymienionych klubów sportowych wyłącza możliwość uzna-

nia go za akt prawa miejscowego w rozumieniu przepisów rozdziału 4 ustawy z 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej. Według wyroku cecha konkretności adresatów tego aktu zbliża go do decyzji administracyjnej; gdyby jednak akt ten miał mieć charakter decyzji, wówczas byłby wydany bez podstawy prawnej, gdyż art. 22 cytowanej ustawy nie upoważniał wojewody do wydawania na jego podstawie innych aktów niż rozporządzenia porządkowe (por. J. Świątkiewicz, *Naczelny Sąd Administracyjny. Komentarz do ustawy*, Warszawa 2001, s. 105). Następnie w wyroku z dnia 29 czerwca 2011 r., II OSK 633/11, ONSA WSA 2012, nr 3, poz. 55, NSA stwierdził, że uchwała rady gminy o nadaniu nazwy ulicy jest aktem prawa miejscowego (art. 18 ust. 2 pkt 13 w zw. z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 594). W uzasadnieniu wyroku wskazano m.in., że uchwała o nadaniu nazwy konkretnej ulicy ma nieograniczony krąg adresatów, jest zatem uchwałą o charakterze ogólnym. Adresatami tymi są wszyscy, którzy muszą posługiwać się tą nazwą, zmieniać adres zamieszkania, miejsca prowadzenia działalności gospodarczej czy też miejsca położenia nieruchomości w dokumentach, rejestrach i ewidencjach urzędowych. Natomiast w wyroku z dnia 9 kwietnia 2013 r., II GSK 62/12, ONSA WSA 2015, nr 2, poz. 24, NSA przyjął, że uchwała rady gminy w sprawie szczegółowych zasad udzielania dotacji dla przedszkoli niepublicznych, prowadzonych przez podmioty inne niż gmina na jej terenie, podjęta na podstawie art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.), jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Naczelny Sąd Administracyjny w motywach wyroku wskazał, że wspomnianą uchwałą należy zaliczyć do aktów prawa miejscowego, zawiera bowiem przepisy powszechnie obowiązujące na terenie gminy, jest skierowana do ogółu, gdyż stanowi o prawach i obowiązkach obywateli i innych podmiotów (s. 136). Z kolei w wyroku z dnia 11 września 2012 r., II OSK 1818/12, ONSA WSA 2013, nr 5, poz. 63, NSA wyjaśnił, że uchwała w sprawie nadania statutu (nadania mu nowego brzmienia) zakładowi opieki zdrowotnej, wydana na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego zawartego w art. 42 ust. 4 ustawy z dnia 15 kwiet-

nia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. Nr 112, poz. 654 z późn. zm.), jest aktem prawa miejscowego. W uzasadnieniu wyroku NSA podkreślił m.in. że powyższa uchwała zawiera normy o charakterze abstrakcyjnym, niekonsumującym się przez jednokrotne zastosowanie, a jej postanowienia kształtują w sposób bezpośredni prawa pewnej kategorii potencjalnych adresatów. Uchwała ta nie ma jedynie charakteru wewnętrznego, sprowadzającego się do relacji pomiędzy organami zakładu opieki zdrowotnej, ponieważ jej postanowienia określają również uprawnienia podmiotów zewnętrznych, przez wskazanie rodzaju oferowanych przez ten zakład świadczeń zdrowotnych (s. 108).

33. Akty prawa miejscowego mogą być zaskarżone na podstawie ustaw ustrojowych, które stanowią *lex specialis* w stosunku do art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. Oznacza to, że zaskarżenie aktów prawa miejscowego może nastąpić na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g., art. 87 ust. 1 u.s.p. oraz art. 90 ust. 1 u.s.w. Natomiast akty prawa miejscowego wydawane przez organy terenowe administracji rządowej mogą być zaskarżone na podstawie art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 525 z późn. zm.).

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

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

Charakter prawny aktów, o których mowa w wyjaśnianym przepisie, jest różnorodny. Wspólną ich cechą jest jednak to, że podejmowane są w sprawach z zakresu administracji publicznej. B. Adamiak wskazuje, że w orzecznictwie TK, SN oraz NSA przyjmuje się, że sprawy z zakresu administracji publicznej obejmują działania z wyłączeniem tych, które rodzą bezpośrednio skutki cywilnoprawne (B. Adamiak (w:) B. Ada-

miak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, 2007, s. 380). Przytoczone stanowisko, mimo ogólnego charakteru, może być przydatne przy wykładni wyjaśnianego przepisu.

35. Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 21 lipca 2008 r., I OPS 4/08, ONSA WSA 2008, nr 6, poz. 90, uznał, że uchwała zarządu dzielnicy m.st. Warszawy odmawiająca zakwalifikowania i umieszczenia na liście osób oczekujących na najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy, w tym także lokalu będącego pracownią służącą prowadzeniu działalności w dziedzinie kultury i sztuki, jest aktem z zakresu administracji publicznej, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. W powyższej uchwale NSA wypowiedział się za szerokim rozumieniem pojęcia „sprawa z zakresu administracji publicznej”. Według uchwały działania i akty prawne podejmowane przez organy samorządu terytorialnego mogą być kwalifikowane jako działania z zakresu wykonywania administracji publicznej, mimo że zmierzają do wywołania w przyszłości skutków cywilnoprawnych. Zdaniem NSA nie można z góry przyjąć założenia, że uchwała, która pozostaje lub może pozostawać w związku ze sprawą cywilną, nie jest uchwałą z zakresu administracji publicznej. W szczególności nie można twierdzić że „nie jest uchwałą w sprawie z zakresu administracji publicznej uchwała organu gminy, która sama przez się nie wywołuje skutków cywilnoprawnych, lecz jedynie zmierza do czynności, która skutki takie wywołuje” (s. 25; zob. także glosa W. Federczyka, GSP-Prz. Orz. 2009, nr 1, s. 25 i n.). Z kolei w uchwale z dnia 26 czerwca 2014 r., I OPS 14/13, ONSA WSA 2015, nr 1, poz. 2, NSA uznał, że zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ jednostki samorządu terytorialnego wskazany w art. 10 ust. 4, 5, 6 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 z późn. zm.), na podstawie § 3 ust. 1 pkt 3, § 6 ust. 1 i § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. Nr 177, poz. 1729), jest aktem, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. W przytoczonej uchwale NSA ponownie wypowiedział się za szerokim rozumieniem pojęcia „sprawa z zakresu ad-

ministracji publicznej”; w tym zakresie w całości podzielił stanowisko sformułowane w uchwale składu siedmiu sędziów NSA z dnia 4 lutego 2008 r., I OPS 3/07, ONSA WSA 2008, nr 2, poz. 21. W uzasadnieniu uchwały z dnia 26 czerwca 2014 r., I OPS 14/13, NSA wskazał także, że art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. obejmuje akty, które z reguły noszą następujące cechy: a) mają na celu realizację zadań publicznych przypisanych organom jednostek samorządu terytorialnego w drodze ustawy, b) nakładają obowiązki, stwierdzają uprawnienia lub obowiązki bądź tworzą lub znoszą istniejący stosunek prawny, c) mają charakter indywidualny bądź generalny, d) nie są aktami prawa miejscowego (s. 51).

36. Zaskarżeniu do sądu administracyjnego podlegać będą m.in. uchwały i zarządzenia organów jednostek samorządu terytorialnego o charakterze ogólnym wewnętrznego urzędowania, w tym zawierające regulaminy, wytyczne (dyrektywy) skierowane do podległych organów i innych jednostek, akty budżetowe, a także akty o charakterze indywidualnym, np. dotyczące likwidacji szkoły.

Akty nadzoru

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

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

Zdaniem Z. Kmiecika pojęcie aktu nadzoru w rozumieniu ustawowym należy łączyć jedynie z władczymi wypowiedziami organów nadzoru tworzącymi określonego rodzaju normę jednostkową i konkretną lub zawierającymi autorytatywną ocenę pewnego stanu (Z. Kmeciak, M. Stahl, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, Sam. Teryt. 2001, nr 1–2, s. 95). W tym ujęciu tylko niektóre środki nadzoru mogą być utożsamiane z aktami nadzoru. W szczególności nie

są takimi aktami czynności faktyczne organów nadzoru, np. żądanie uzupełnienia informacji.

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

38. Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 26 kwietnia 1999 r., FPS 5/99, ONSA 1999, nr 3, poz. 78, wyjaśnił, że na uchwałę kolegium regionalnej izby obrachunkowej w przedmiocie rozpatrzenia zastrzeżeń do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym (art. 25b w zw. z art. 9 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, Dz. U. Nr 85, poz. 428 z późn. zm.) nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Stanowisko zawarte w uchwale nie jest jednak wyrazem wąskiego pojmowania aktu nadzoru, gdyż z jej motywów wynika, że zasadniczą przesłankę przyjętej w niej wykładni stanowiło to, że przepisy powołanej ustawy z dnia 7 października 1992 r. wyraźnie rozdzielają sferę działań nadzorczych od sfery działań kontrolnych, o które chodziło w uchwale (por. glosa A. Szewca, OSP 1999, z. 10, s. 515–516).
39. Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 16 kwietnia 2002 r., II SA/Wr 2151/00, OSP 2003, z. 10, poz. 134, wypowiedział się za wąskim pojmowaniem terminu „akt nadzoru”, stwierdzając, że wska-

zanie na nieistotne naruszenie prawa, o jakim mowa w art. 91 ust. 4 u.s.g., nie jest aktem nadzoru w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 7 ustawy o NSA; wskazanie nie jest rozstrzygnięciem organu nadzoru, na które w myśl art. 98 ust. 1 u.s.g. służy skarga do sądu administracyjnego. Stanowisko sformułowane w tym postanowieniu zakwestionowała M. Stahl. Autorka uzasadniła krytykę powołanego orzeczenia przede wszystkim argumentacją podnoszoną przez zwolenników szerokiego pojmowania pojęcia aktu nadzoru (por. M. Stahl, glosa do powołanego postanowienia NSA z dnia 16 kwietnia 2002 r., tamże, s. 557–560). Natomiast za szerokim pojmowaniem terminu akt nadzoru opowiedział się WSA w Białymstoku w wyroku z dnia 8 marca 2014 r., II SA/Ba 1162/13, ONSA WSA 2015, nr 3, poz. 55, uznając, że zarządzenie zastępcze wojewody o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wydane na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 647 z późn. zm.), jest aktem nadzoru, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a. W uzasadnieniu wyroku wskazano m.in., że zarządzenie zastępcze w przedmiocie przystąpienia do sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego stanowi element procedury zmierzającej do sporządzenia przez wojewodę w zastępstwie gminy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i niewątpliwie stanowi ingerencję w działalność nadzorowanej gminy (s. 163).

40. W postanowieniu z dnia 11 października 2011 r., II OSK 2129/11, CBOSA, NSA uznał, że pismo organu nadzoru – w tym przypadku Prezydenta m.st. Warszawy – informujące o odmowie oceny i badania uchwały rady dzielnicy w trybie nadzoru nie jest ani aktem nadzoru, ani aktem organów jednostek samorządu terytorialnego podejmowanym w sprawach z zakresu administracji publicznej, ani innym aktem, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Tym samym nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

Bezczynność i przewlekłość postępowania

41. W tezie 4 wskazano, że nowela grudniowa uzupełniła treść art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. przez ustanowienie skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania. Zgodnie z dotychczasowym stanem prawnym strona może przeciwdziałać przewlekłości postępowania sądowoadministracyjnego, korzystając ze środków prawnych przewidzianych w ustawie z dnia 17 czerwca 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. Nr 179, poz. 1843 z późn. zm.). Obserwacja praktyki orzeczniczej wykazuje, że NSA przy ocenie przewlekłości postępowania sądowoadministracyjnego brał pod uwagę czas trwania postępowania przed sądem, a więc nie uwzględniał postępowania administracyjnego poprzedzającego wniesienie skargi. W literaturze podniesiono, że takie pojmowanie przewlekłości postępowania sądowoadministracyjnego nie uwzględnia w należyтым stopniu orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, przyjmującego, że ocena przewlekłości postępowania dokonywana jest na tle całego postępowania w danej sprawie, nawet jeżeli jego pewna część nie toczyła się przed sądem (np. A. Skoczylas, *Ocena przewlekłości postępowania sądowoadministracyjnego w świetle orzecznictwa ETPCz i NSA*, ZNSA 2005, nr 2–3, s. 59; W. Ryms, *Skarga na przewlekłość postępowania przed sądami administracyjnymi*, ZNSA 2010, nr 5–6, s. 382; zob. także powołane przez autorów orzecznictwo ETPC). Dokonane nowelą grudniową uzupełnienie treści art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. i przyznanie stronie prawa skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy administracji publicznej uwzględnia w pewnym stopniu orzecznictwo ETPC.
42. Nowela z kwietnia 2015 r. wprowadziła także zmianę regulacji dotyczącej skargi na bezczynność i przewlekłe prowadzenie postępowania, która łączy się z dokonaną przez tę nowelę zmianą art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (zob. teza 4). W wyniku tej zmiany art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. przewiduje skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypad-

kach określonych w art. 3 § 2 pkt 1–4 p.p.s.a. oraz na przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a. Natomiast dodany przez wspomnianą nowelę art. 3 § 2 pkt 9 p.p.s.a. przewiduje skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach dotyczących innych niż określone w pkt 1–3 aktów i czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa podjętych w postępowaniach określonych w kodeksie postępowania administracyjnego oraz w postępowaniach objętych w działach IV, V i IV ustawy – Ordynacja podatkowa oraz postępowaniach, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw.

43. Komentowana ustawa nie określa, na czym polega „przewlekłe prowadzenie postępowania”, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 8 i 9 p.p.s.a. Brak takiej regulacji może utrudnić stosowanie wymienionego przepisu, zwłaszcza że ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie określa także, na czym polega „bezczynność organu” (zob. T. Woś (w:) T. Woś (red.), H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2010, s. 110–111), stanowiąca obok „przewlekłego prowadzenia postępowania” przedmiot skargi przewidzianej w wyjaśnianych przepisach. Zdaniem Z. Kmiecika, przewlekłość postępowania oznacza stan, w którym organy administracyjne prowadzące postępowanie formalnie nie pozostają w zwłoce w załatwieniu sprawy, ponieważ wyznaczają sobie nowy termin jej załatwienia, powołując się na niezależne od siebie przyczyny, a także gdy podejmują działania pozorowane bądź działają opieszale (Z. Kmiecik, *Przewlekłość postępowania administracyjnego*, PiP 2011, z. 6, s. 33). Przedstawione stanowisko należy podzielić. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 kwietnia 2015 r., I FSK 1881/14, OSP 2015, z. 12, poz. 116, w podobny sposób wyjaśnił treść powyższego określenia ustawowego, stwierdzając, że przez przewlekłe prowadzenie postępowania należy rozumieć sytuację, w której Dyrektor Urzędu Kontroli Skarbowej kilkakrotnie wyznaczył nowy termin załatwienia sprawy bez wyczerpującego podania przyczyny niedotrzymania poprzednio wyznaczonych terminów, a ponadto zbyt długo gromadził i analizował uzys-

kany materiał dowodowy przy jednoczesnym braku koncepcji co do sposobu zakończenia postępowania (zob. także głosę W. Chróścielewskiego aprobowując stanowisko NSA, tamże, s. 1719 i n.).

44. Termin „przewlekłe prowadzenie postępowania”, użyty w znowelizowanym art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a., wskazuje, że nowa skarga dotyczy tylko tych aktów lub czynności określonych w wymienionym przepisie, które są wydawane lub podejmowane w toku prowadzonego postępowania. Jedynie bowiem w tych wypadkach ustawy procesowe określają termin załatwienia sprawy stanowiący podstawę do stwierdzenia, czy stronie przysługuje skarga na przewlekłe prowadzenie postępowania czy skarga na bezczynność. W związku z powyższym należy zauważyć, że nie wszystkie akty i czynności wymienione w art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. są wydawane lub podejmowane w toku postępowania. W szczególności akty i czynności wymienione w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. są z reguły wydawane lub podejmowane poza sformalizowanym postępowaniem. W tych więc wypadkach wniesienie skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania nie będzie możliwe.
45. W literaturze przyjmuje się, że bezczynność organu administracji publicznej zachodzi wówczas, gdy w prawnie określonym terminie wymieniony organ nie podejmie żadnych czynności w sprawie lub gdy wprawdzie prowadził postępowanie w sprawie, jednakże – mimo istnienia ustawowego obowiązku – nie zakończył go wydaniem stosownego aktu lub nie podjął czynności (T. Woś (w:) T. Woś (red.), H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie...*, 2010, s. 70).
46. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 lipca 1999 r., I SAB 60/99, OSP 2000 z. 6., poz. 87, uznał, że organ administracji publicznej pozostaje w bezczynności w każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a., jeżeli nie dopełnił czynności określonych w art. 36 k.p.a. lub nie podjął innych działań wynikających z przepisów procesowych mających na celu usunięcie przeszkody w wydaniu decyzji. W literaturze podkreśla się, że stanowisko to jest nadal aktualne (zob. W. Chróścielewski, glosa powołana w tezie 43, s. 1719).

Jednakże WSA w Warszawie w wyroku z dnia 9 lutego 2012 r., I SAB/Wa 456 11, OSP 2015, z. 3, poz. 25, stwierdził, że bezczynność polega na braku jakichkolwiek działań organu administracji publicznej (zob. także glosę J. Chmielewskiego aprobowującą powyższe stanowisko, tamże, s. 375 i n.).

47. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 listopada 1987 r., IV SAB 23/87, ONSA 1988, nr 1, poz. 13, przyjął, że z punktu widzenia dopuszczalności skargi na bezczynność organu administracji obojętne jest, czy organ ten nie wydał decyzji z powodu opieszałości w załatwieniu sprawy czy wobec uznania, że występują przesłanki negatywne załatwienia sprawy. Na gruncie art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. podobne stanowisko zajmuje m.in. T. Woś (w: T. Woś (red.), H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie...*, 2010, s. 70; zob. także wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2010 r., I OSK 3/10, CBOSA).
48. Nierozpoznanie wniosku o wznowienie postępowania w terminie określonym w art. 35 k.p.a. jest równoznaczne z niewydaniem decyzji administracyjnej (wyrok NSA z dnia 25 maja 1990 r., IV SAB 9/90, ONSA 1990, nr 2–3, poz. 42). Orzeczenie to należy uznać za aktualne przy wykładni komentowanego przepisu.
49. Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 3 września 2013 r., I OPS 2/13, ONSA WSA 2014, nr 1, poz. 2, wyjaśnił, że na pozostawienie sprawy bez rozpoznania (art. 64 § 2 k.p.a.) przysługuje skarga ma bezczynność organu, stosownie do art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (zob. glosy K. Łuczaka i A. Jakubowskiego w OSP 2014, z. 5, odpowiednio: s. 699 i n. oraz s. 708 i n., aprobowujące stanowisko uchwały). Z kolei w postanowieniu z dnia 12 kwietnia 2013 r., I OSK 319/13, ONSA WSA 2014, nr 5, poz. 75, NSA stwierdził, że jeżeli podmiot zobowiązany do udzielenia prasie informacji (art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 – Prawo prasowe, Dz. U. Nr 5, poz. 24 z późn. zm.) informacji tej nie udziela i nie wydaje w tym przedmiocie żadnego aktu, redaktorowi naczelnemu czasopisma przysługuje skarga do sądu administracyjnego na bezczynność na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.

50. W tezie 16 wskazano, że do postanowień wymienionych w art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. należy również zaliczyć postanowienia o odmowie wydania zaświadczenia bądź zaświadczenia o żądanej treści. W ujęciu art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. dopuszczalna jest zatem również skarga na bezczynność organu polegającą na niewydaniu jednego z wymienionych postanowień. Należy uznać, że wynikający z powyższych unormowań możliwy zakres kwestionowania bezczynności organu w sprawach wydawania zaświadczeń ustala w tym wypadku właściwe granice skargi do sądu administracyjnego. Jednakże NSA w postanowieniu z dnia 4 kwietnia 2008 r., II OSK 465/08, OSP 2009, z. 1, poz. 1 (z glosą L. Klat-Werteleckiej i E. Klat-Górskiej, tamże), dopuścił możliwość wniesienia skargi również na bezczynność w przedmiocie wydania zaświadczenia, przyjmując, że wydanie zaświadczenia objęte jest dyspozycją art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Powyższe stanowisko NSA nie wydaje się słuszne, gdyż pomija to, że zaliczenie zaświadczenia do aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., wymagałoby stwierdzenia, iż dotyczy ono uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, co z reguły nie będzie miało miejsca (odmiennie M. Jaśkowska, *Właściwość sądów administracyjnych* (w:) *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Kraków 2007, s. 584).
51. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 23 września 1986 r., IV SAB 12/86, ONSA 1986, nr 2, poz. 52, wypowiadając się w kwestii dopuszczalności skargi na bezczynność organu administracji publicznej w przypadku, gdy postępowanie jest zawieszone, uznał, że skarga może być wniesiona, gdy organ mimo ustania przyczyny powodującej zawieszenie postępowania nie podejmie go z urzędu lub na wniosek strony. Jednakże NSA w postanowieniu z dnia 29 grudnia 1992 r., II SA 697/92, ONSA 1994, nr 2, poz. 50, odstąpił od tego stanowiska i stwierdził, że „niedopuszczalne jest wniesienie skargi na bezczynność organu (art. 216 § 1 k.p.a.) dopóty, dopóki we właściwym trybie nie zostanie wzruszone ostateczne postanowienie o zawieszeniu postępowania lub nie zostanie podjęte postępowanie”. Stanowisko to, akceptowane przez B. Adamiak (w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego*).

Komentarz, Warszawa 2008, s. 460), należy uznać za aktualne także na gruncie art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.

52. W uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 23 lutego 2010 r., II GPS 6/09, ONSA WSA 2010, nr 4, poz. 56, NSA uznał, że przekazanie przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej odwołania od jego decyzji do sądu ochrony konkurencji i konsumentów na podstawie art. 479⁵⁹ k.p.c. nie jest czynnością, o jakiej mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., której niedokonanie daje stronie składającej odwołanie prawo skargi do sądu administracyjnego na bezczynność określoną w art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. Stanowisko przyjęte w uchwale zakwestionowała A. Kubiak (głos do powołanej uchwały, OSP 2011, z. 2, s. 157 i n.). Zdaniem autorki glosy twierdzenie, że czynności Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej dokonywane po wniesieniu odwołania (czyli po wszczęciu postępowania cywilnego) nie mogą mieć charakteru czynności z zakresu administracji publicznej, należy uznać za zbyt duże uproszczenie. A. Kubiak wskazuje, że stosownie do art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c., jeżeli Prezes Urzędu uzna odwołanie za słuszne, może nie przekazywać akt sądowi i uchylić lub zmienić swoją decyzję w całości lub w części. Wydanie tej decyzji następuje w trybie administracyjnym, uruchomionym w następstwie wniesienia odwołania do sądu powszechnego. Należy zatem przyjąć, że mieści się ono w pojęciu działań „z zakresu administracji publicznej”. Za uzasadnioną należy więc uznać tezę, że od momentu wniesienia odwołania do czasu przekazania odwołania sądowi powszechnemu Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej nadal działa jako organ administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym, a jego działania nie tracą władczego charakteru, niezależnie od tego, czy organ dokonuje autokontroli czy też wykonuje obowiązek przekazania odwołania sądowi cywilnemu. Według autorki glosy podana argumentacja przemawia za stwierdzeniem, że unormowanie czynności organu administracji publicznej w przepisach kodeksu postępowania cywilnego nie wyklucza takiej ich kwalifikacji, która odpowiadałaby konstrukcji art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Podobnie jak w przypadku rozważań odnoszących się do uchwały NSA z dnia 4 lutego 2007 r., I OPS 3/07, ONSA WSA 2008, nr 2, poz. 21 (zob. teza 30), należy przypomnieć,

że w ujęciu komentowanej ustawy uchwały NSA charakteryzują się m.in. ogólną mocą wiążącą (zob. uwagi do art. 269).

53. W uchwale z dnia 25 listopada 2013 r., I OPS 12/13, ONSA WSA 2014, nr 2, poz. 20, NSA stwierdził, iż w sprawie o ustalenie, że aktualizacja opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości jest nieuzasadniona albo jest uzasadniona w innej wysokości (art. 78 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.) można wnieść skargę do sądu administracyjnego na bezczynność (przewlekłe prowadzenie postępowania) samorządowego kolegium odwoławczego na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. w zw. z art. 45 ust. 1 i art. 184 Konstytucji RP. Należy wskazać, że przedstawione powiększonemu składowi NSA do wyjaśnienia zagadnienie prawne pojawiło się na tle przepisów normujących tryb rozstrzygania sporów o ustalenie wysokości opłaty za użytkowanie wieczyste nieruchomości. Stosownie do wymienionych w uchwale unormowań rozstrzyganie tych sporów odbywa się w mieyszonym trybie administracyjno-sądowym. W pierwszej kolejności sprawę rozstrzyga samorządowe kolegium odwoławcze, które wydaje orzeczenie kończące administracyjne stadium postępowania. Dopiero po zakończeniu postępowania przed wspomnianym kolegium każda ze stron umowy może żądać rozstrzygnięcia sprawy przez sąd powszechny. Ustawa przewiduje bowiem, że od orzeczenia kolegium przysługuje sprzeciw, który zastępuje pozew inicjujący postępowanie sądowe. Na tym tle wystąpiła wątpliwość co do możliwości wniesienia na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. skargi na bezczynność samorządowego kolegium odwoławczego polegającą na niewydaniu orzeczenia kończącego czynności poprzedzające sądowe stadium postępowania. Z uzasadnienia uchwały wynika, że podstawę normatywną zajętego w niej stanowiska stanowiły niemal wyłącznie powołane przez NSA przepisy Konstytucji RP (zob. także glosa J. Wegner-Kowalskiej, OSP 2015, z. 5, s. 778, kwestionująca stanowisko NSA wyrażone w uchwale).
54. W tezie 2 wskazano, że ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie innych ustaw uzupełniła

art. 3 § 2 pkt 8 przez wymienienie w treści tego przepisu także pkt 4a, co oznaczało wprowadzenie skargi na bezczynność polegającą na niewydaniu w ustalonym terminie interpretacji indywidualnej. Zgodnie z art. 14d o.p. interpretację indywidualną wydaje się bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania wniosku o jej wydanie. Celowość wprowadzenia skargi na tę postać bezczynności budziła istotne wątpliwości, ponieważ ordynacja podatkowa zawiera odrębną regulację określającą konsekwencje niewydania interpretacji indywidualnej w terminie. Normujący tę materię art. 14o § 1 o.p. przewiduje, że w razie niewydania interpretacji indywidualnej w terminie określonym w ustawie uznaje się, że w dniu następnym po dniu, w którym upłynął termin jej wydania, została wydana interpretacja stwierdzająca prawidłowość stanowiska wnioskodawcy w pełnym zakresie. Nowela z kwietnia 2015 r. wprowadziła w tym zakresie zmianę przez pominięcie w art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. w części dotyczącej bezczynności pkt 4a (szerzej zob. A. Kabat (w:) S. Babiaryz, B. Dauter, B. Gruszczyński, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 173).

Skargi przewidziane w przepisach szczególnych

55. Artykuł 3 § 3 p.p.s.a. stanowi niemal dosłowne powtórzenie art. 16 ust. 2 ustawy o NSA. Jednakże w związku z treścią art. 3 § 3 może pojawić się wątpliwość co do znaczenia użytego w tym przepisie zwrotu: „w sprawach, w których przepisy szczególne przewidują kontrolę sądową”. Jego interpretacja, ograniczająca się do unormowania zawartego w art. 3 § 3, może prowadzić do wniosku, że przepis ten wprowadza domniemanie właściwości sądów administracyjnych w tych sprawach, co mogłoby nasuwać zastrzeżenia co do jego zgodności z art. 177 Konstytucji RP. Stanowisko takie nie byłoby słuszne. W świetle regulacji zawartej w art. 184 Konstytucji RP, art. 1 § 1 p.u.s.a., a także art. 3 § 1 p.p.s.a. należy przyjąć, że w komentowanym przepisie chodzi tylko o sprawy, w których przepisy szczególne przewidują sądową kontrolę działalności administracji publicznej (R. Hauser, A. Kabat, *Właściwość sądów...*, s. 28).

56. Przepisy szczególne, o których mowa w wyjaśnianym przepisie, zawierają m.in.:
- a) ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 706 z późn. zm.), która przyznaje w art. 20 ust. 1 inicjatorowi referendum lokalnego prawo skargi do sądu administracyjnego na uchwałę organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, odrzucającą wniosek mieszkańców w sprawie przeprowadzenia referendum, a także na niedotrzymanie terminu podjęcia uchwały w tej sprawie;
 - b) ustawa z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1429 z późn. zm.), która w art. 19 ust. 2 przyznaje ministrowi właściwemu do spraw zdrowia prawo zaskarżenia do sądu administracyjnego uchwał samorządu aptekarskiego w sprawach określonych w tym przepisie;
 - c) ustawa z dnia 29 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2139 z późn. zm.), która przyznaje w art. 14 ust. 8a osobie ukaranej zakazem klubowym, polegającym na zakazie uczestniczenia w kolejnych imprezach masowych przeprowadzanych przez organizatora meczów piłki nożnej, na wniesienie skargi do właściwego sądu administracyjnego.

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

Sądy administracyjne rozstrzygają spory o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi, o ile odrębna ustawa nie stanowi inaczej, oraz spory kompetencyjne między organami tych jednostek a organami administracji rządowej.

1. Artykuł 4 p.p.s.a. ustala kognicję sądów administracyjnych do rozstrzygania sporów o właściwość i sporów kompetencyjnych. J. Borkowski zwraca uwagę na to, że wyjaśniany przepis rozróżnia obydwa rodzaje sporów. Autor podnosi, że ich normatywne rozgraniczenie wyraźnie akcentuje odrębność obu rodzajów sporów rozstrzyganych przez sądy

administracyjne. Podmiotami sporów o właściwość, o których mowa w art. 4, są organy jednostek samorządu terytorialnego, natomiast podmiotami sporów kompetencyjnych są z jednej strony organy jednostek samorządu terytorialnego lub samorządowe kolegia odwoławcze, a z drugiej – organy administracji rządowej wszystkich szczebli (J. Borowski, glosa do postanowienia NSA z dnia 3 lipca 2002 r., II SA 3348/01, OSP 2003, z. 11, s. 570).

2. Przez spory, o których mowa w art. 4, należy rozumieć sytuację, w której przynajmniej dwa organy administracji publicznej uważają się za właściwe w sprawie (spór pozytywny) albo każdy z organów uważa się za niewłaściwy (spór negatywny). Spór może powstać w sprawie z zakresu administracji publicznej, załatwianej przez organ administracji. W orzecznictwie powstałym na tle komentowanego przepisu podkreśla się, że spór ma miejsce w takiej sytuacji prawnej, gdy istnieje materialnoprawna podstawa do załatwienia przez organ administracji publicznej określonej sprawy administracyjnej (postanowienie NSA z dnia 14 grudnia 2005 r., II OW 79/05, ONSA WSA 2006, nr 3, poz. 75). Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że art. 4 p.p.s.a. ma zastosowanie również w sprawach, w których podejmowane są czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (postanowienie NSA z dnia 14 grudnia 2005 r., II OW 60/05, ONSA WSA 2006, nr 4, poz. 97). K. Defecińska-Tomczak w aprobującej glosie do tego postanowienia podkreśliła m.in., że przedmiot sporów o właściwość (sporów kompetencyjnych) między organami wymienionymi w art. 4 p.p.s.a. należy wiązać z prawnymi formami działania administracji, poddanymi kontroli wykonywanej przez sądy administracyjne. Autorka trafnie zauważa, że: „Jedynie dopatrzenie się funkcjonalnego związku między zakresem kontroli sądu administracyjnego nad wykonywaniem administracji publicznej a przedmiotem sporów o właściwość (sporów kompetencyjnych) pozwala na wskazanie granicy, do której sięga kognicja NSA wynikająca z art. 4 p.p.s.a.” (K. Defecińska-Tomczak, glosa do postanowienia NSA z dnia 14 grudnia 2005 r., II OW 60/05, OSP 2007, z. 7–8, s. 488 i n.).

3. Rozstrzyganie sporów o właściwość oraz sporów kompetencyjnych oparto na zasadzie skargowości. Oznacza to, że wszczęcie takiego postępowania może nastąpić tylko na wniosek uprawnionego podmiotu, nigdy zaś z urzędu (zob. uzasadnienie postanowienia NSA z dnia 14 grudnia 2005 r., II OW 60/05, powołanego w tezie 2). Podmioty uprawnione do złożenia skargi o rozstrzygnięcie sporu powstałego na gruncie ogólnego postępowania administracyjnego określa art. 22 § 3 k.p.a., a na gruncie postępowania podatkowego – art. 19 § 2 o.p. Natomiast w sprawach, w których spór dotyczy spraw podejmowania aktów i czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., podmioty legitymowane do wystąpienia z takim wnioskiem określają przepisy komentowanej ustawy o skardze, które zgodnie z art. 64 § 3 p.p.s.a. stosuje się odpowiednio do wniosku. Uprawnionym do złożenia wspomnianego wniosku będzie więc każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich i organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących innych osób (por. A. Skoczylas, *Podmioty legitymowane do złożenia wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego lub sporu o właściwość w rozumieniu art. 4 p.p.s.a.*, ZNSA 2007, nr 2, s. 9 i n.; tenże, *Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość przez NSA*, Warszawa 2008, s. 148–183).
4. Stosownie do komentowanego przepisu sądy administracyjne rozstrzygają spory o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej. Ta część art. 4 p.p.s.a., z uwagi na jednoznaczne określenie „stron” sporów o właściwość, nie powinna – jak się wydaje – budzić wątpliwości interpretacyjnych. Natomiast mogą one wystąpić na tle drugiego członu art. 4 p.p.s.a., przewidującego rozstrzyganie przez sądy administracyjne sporów kompetencyjnych „między organami tych jednostek a organami administracji rządowej”. W związku z przytoczonym powyżej fragmentem art. 4 może pojawić się pytanie, czy przepis ten obejmuje również rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między samorządowymi kolegiami odwoławczymi i organami administracji rządowej. Uwzględniając całość regulacji zawartej w art. 4, można by dojść do wniosku, że rozstrzyganie tych sporów

nie zostało objęte właściwością sądów administracyjnych. Skoro bowiem w członie pierwszym art. 4, dotyczącym sporów o właściwość, wymieniono organy jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowe kolegia odwoławcze, to pominięcie tych kolegiów w członie drugim, dotyczącym sporów kompetencyjnych, można by interpretować jako ograniczenie zakresu tej normy do sporów między organami jednostek samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej. Również sformułowanie „organami tych jednostek”, użyte w członie drugim art. 4, można by uznać za argument przemawiający na rzecz wskazanego powyżej rozumienia wyjaśnianego przepisu.

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

5. Naczelny Sąd Administracyjny uznaje się za właściwy do rozstrzygania sporów kompetencyjnych między samorządowymi kolegiami odwoławczymi i organami administracji rządowej. Tytułem przykładu można przytoczyć postanowienie NSA z dnia 30 września 2004 r., OW 105/04, ONSA WSA 2005, nr 4, poz. 81, w którym sąd rozstrzygał spór kompetencyjny między samorządowym kolegiem odwoławczym a wojewodą. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał samorządowe kolegium odwoławcze jako organ właściwy do załatwienia sprawy. W uzasadnieniu postanowienia wyraził m.in. pogląd, że: „Wskazanie organu wyższego stopnia w rozumieniu art. 17 k.p.a., właściwego do stwierdzenia nie-

ważności decyzji wydanej przez organ pierwszej instancji na podstawie nieobowiązującej już normy prawnej, wymaga ustalenia, czy zadania związane z kompetencją wynikającą z tej normy są zadaniami realizowanymi w obecnym stanie prawnym przez organy administracji rządowej, czy też organy samorządu terytorialnego; w tym drugim wypadku – czy pozostają w zakresie zadań własnych, czy zleconych, a ponadto – w związku z brzmieniem art. 17 pkt 1 k.p.a. – czy jest ustawa, która przez wskazanie innego organu właściwego do załatwienia sprawy wyłącza samorządowe kolegium odwoławcze jako organ wyższego stopnia w sprawie realizowanej przez organy samorządu terytorialnego” (zob. także wcześniejsze postanowienie NSA, z dnia 16 lutego 2004 r., OW 43/04, ONSA WSA 2004, nr 1, poz. 18).

6. Naczelný Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 16 lutego 2004 r., OW 39/04, ONSA WSA 2004, nr 1, poz. 17, stwierdził m.in., że przedmiot sporu kompetencyjnego lub sporu o właściwość powinien być na tyle precyzyjnie sformułowany, aby można było określić sprawę, która ma być rozpoznana. Wtedy tylko możliwe jest wskazanie przez NSA właściwego organu na podstawie art. 15 § 2 p.p.s.a. Także w postanowieniu z dnia 30 września 2004 r., OW 110/04, ONSA WSA 2005, nr 2, poz. 46, NSA podkreślił, że dopiero jednoznaczne ustalenie stanu faktycznego, z którego organ administracji publicznej wyprowadza wnioski, że nie jest właściwy do załatwienia sprawy, daje mu podstawę do przekazania żądania organowi właściwemu jego zdaniem w sprawie, a następnie – jeżeli i ten organ uzna się za niewłaściwy – wystąpienia do NSA z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu w trybie art. 4 p.p.s.a. Z kolei w postanowieniu z dnia 12 sierpnia 2005 r., II OW 25/05, ONSA WSA 2006, nr 1, poz. 5, NSA – rozważając sytuację, w której organ składający wniosek o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego nie sformułował tego wniosku na tle konkretnej sprawy – uznał, że nie może merytorycznie rozpoznać tego wniosku, ponieważ orzeczenie sądu rozstrzygające spór kompetencyjny nie może być abstrakcyjne, pozbawione odniesienia do konkretnej sprawy. Podobne stanowisko NSA zajął w postanowieniu z dnia 21 października 2008 r., II OW 48/08, ONSA WSA 2009, nr 3, poz. 53.

7. Jeżeli jeden z organów pozostających w negatywnym sporze kompetencyjnym rozpoznał sprawę merytorycznie i wydał rozstrzygnięcie, spór kompetencyjny przestał być aktualny, a wszczęte postępowanie o rozstrzygnięcie sporu, które stało się bezprzedmiotowe, podlega umorzeniu na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 w zw. z art. 15 § 2 p.p.s.a. (postanowienie NSA z dnia 5 stycznia 2005 r., OW 149/04, ONSA WSA 2005, nr 6, poz. 125). Bez znaczenia są przy tym przyczyny, dla których jeden z organów przystąpił do rozpoznania sprawy, jak również to, że w dniu wystąpienia z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu spór ten był aktualny (podobnie NSA w postanowieniu z dnia 27 kwietnia 2007 r., II OW 10/07, ONSA WSA 2008, nr 2, poz. 30).
8. Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 16 lutego 2004 r., OW 2/04, ONSA WSA 2004, nr 1, poz. 3, rozstrzygając spór o właściwość, wyjaśnił: „W ramach współdziałania organów administracji publicznej przy załatwianiu sprawy, w razie zajęcia stanowiska przez organ współdziałający w formie postanowienia w trybie art. 106 § 5 k.p.a., organem właściwym do rozpoznania zażalenia na to postanowienie jest organ wyższego stopnia w stosunku do organu, który wydał to postanowienie”.
9. W postanowieniu z dnia 14 grudnia 2005 r., II OW 59/05, ONSA WSA 2006, nr 4, poz. 98, NSA stwierdził, że jeżeli organ, do którego strona zwróciła się o załatwienie sprawy, uznał się za niewłaściwy i przekazał podanie w drodze postanowienia na podstawie art. 65 § 1 k.p.a. innemu organowi, organ, któremu podanie przekazano ostatecznym postanowieniem, jeżeli uzna, że nie jest organem właściwym, nie może wydać postanowienia o przekazaniu podania organowi, od którego je otrzymał, lecz powinien wystąpić do NSA o rozstrzygnięcie sporu na podstawie art. 4 p.p.s.a. Z kolei w postanowieniu z dnia 12 października 2006 r., II OW 22/06, ONSA WSA 2007, nr 3, poz. 63, NSA wskazał, że w razie uchylenia przez organ wyższego stopnia postanowienia organu jednostki samorządu terytorialnego o przekazaniu sprawy organowi administracji rządowej oraz wskazaniu jako organu właściwego do załatwienia sprawy wskazany organ jednostki samorządu terytorialnego może wy-

stąpić do NSA na podstawie art. 22 § 2 i 3 k.p.a. w zw. z art. 4 i 15 § 1 pkt 4 p.p.s.a. o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego między tym organem a organem administracji rządowej. M. Szubiakowski w głosie do tego postanowienia podzielił stanowisko przyjęte w orzeczeniu (OSP 2007, z. 7–8, s. 513 i n.). Nawiązując do okoliczności sprawy, w której zapadło analizowane orzeczenie, autor glosy wskazał, że gdyby organ jednostki samorządu terytorialnego zaaprobował stanowisko organu wyższego stopnia o swojej właściwości, uznane przez NSA za błędne, stanąłby wobec konieczności wydania decyzji dotkniętej nieważnością.

10. Stosownie do art. 15 § 2 p.p.s.a. spory, o których mowa w art. 4 p.p.s.a., rozstrzyga NSA na wniosek postanowieniem przez wskazanie organu właściwego w sprawie. Jeżeli jednak występujące w sporze organy nie są właściwe w sprawie administracyjnej objętej sporem, to wniosek podlega oddaleniu. Stanowisko takie NSA zajął w postanowieniu z dnia 8 maja 2008 r., I OW 11/08, ONSA WSA 2009, nr 6, poz. 106, przyjmując za podstawę orzeczenia art. 15 § 2 w zw. z art. 151 i z art. 64 § 3 p.p.s.a. Podobne rozstrzygnięcie zawiera m.in. postanowienie NSA z dnia 4 grudnia 2008 r., I OW 137/08, LEX nr 565696. Powyższe stanowisko należy podzielić.

Art. 5. [Wyłączenia właściwości sądów administracyjnych]

Sądy administracyjne nie są właściwe w sprawach:

- 1) wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami administracji publicznej;
- 2) wynikających z podległości służbowej między przełożonymi i podwładnymi;
- 3) odmowy mianowania na stanowiska lub powołania do pełnienia funkcji w organach administracji publicznej, chyba że obowiązki mianowania lub powołania wynika z przepisów prawa;
- 4) wiz wydawanych przez konsulów, z wyjątkiem wiz wydanych cudzoziemcowi będącemu członkiem rodziny obywatela państwa członkowskiego Unii Europejskiej, państwa członkow-

- skiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej, w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz. U. Nr 144, poz. 1043, z późn. zm.);
- 5) zezwoleń na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego wydawanych przez konsulów.

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

Ustawa z dnia 22 kwietnia 2005 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach i ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 94, poz. 788) dokonała zmiany art. 5 p.p.s.a. przez dodanie pkt 4 w brzmieniu: „wiz wydawanych przez konsulów”. Jednakże art. 5 pkt 4 p.p.s.a. został następnie zmieniony ustawą z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 120, poz. 818), która nadała temu przepisowi obowiązujące brzmienie.

2. Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 26 kwietnia 2006 r., I OSK 303/06, ONSA WSA 2006, nr 6, poz. 179, wyjaśnił, że sprawy udzielania zezwoleń na podjęcie przez policjanta zajęcia zarob-

kowego poza służbą należą do spraw wynikających z podległości służbowej między podwładnymi a przełożonymi i tym samym na mocy art. 5 pkt 2 p.p.s.a. są wyłączone spod kognicji sądów administracyjnych.

3. Co do zakresu wyłączenia przewidzianego w pkt 3 komentowanego przepisu należy podzielić stanowisko T. Kuczyńskiego, że wyłączenie właściwości sądu administracyjnego w sprawach odmowy powołania do pełnienia funkcji w organach administracji publicznej uzasadnia, *a contrario*, uznanie takiej właściwości w sprawach dokonanego już, a następnie kwestionowanego powołania (T. Kuczyński, *Rozgraniczenie dróg sądowych w sprawach stosunków służbowych* (w:) *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzcíński, Warszawa 2005, s. 296; tenże, glosa do wyroku NSA z dnia 21 czerwca 2007 r., II GSK 61/07, OSP 2008, z. 10, s. 718).
4. W wyniku zmiany wprowadzonej powołaną w tezie 1 ustawą z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw wyłączenie właściwości sądów administracyjnych w sprawach wiz wydawanych przez konsulów nie obejmuje wiz wydanych cudzoziemcom będącym członkami rodziny obywatela państwa członkowskiego Unii Europejskiej, państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej, w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1525 z późn. zm.).
5. W związku z pominięciem w art. 5 p.p.s.a. spraw dyscyplinarnych należy zauważyć, że w większości ustaw zawierających regulacje dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej przyjmuje się, iż od orzeczeń organów dyscyplinarnych drugiej instancji przysługuje odwołanie do sądu apelacyjnego. Sądy administracyjne sprawują natomiast kontrolę legalności orzecznictwa dyscyplinarnego tylko wtedy, gdy przepisy szczególne tak

stanowią (postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 30 listopada 2004 r., II SAB/Bk 25/04, ONSA WSA 2005, nr 6, poz. 113; postanowienie NSA z dnia 16 grudnia 2005 r., I OSK 1152/05, ONSA WSA 2006, nr 3, poz. 73). Zaskarżenie orzeczeń dyscyplinarnych do sądu administracyjnego przewidują np. art. 136b ust. 5 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675 z późn. zm.), art. 138 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 z późn. zm.) i art. 124j ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68 z późn. zm.). Ustawy te stanowią podstawę do przyjęcia właściwości sądów administracyjnych w myśl art. 3 § 3 p.p.s.a. (szerzej T. Kuczyński, *Rozgraniczenie dróg sądowych...*, s. 299–300).

6. Wyłączeniem przewidzianym w art. 5 p.p.s.a. nie objęto spraw „należących do właściwości innych sądów”, a więc tej kategorii spraw, która we wcześniejszych ustawach określającą właściwość sądów administracyjnych stanowiła z reguły przedmiot podobnych regulacji (por. art. 3 lit. a nieobowiązującej ustawy z dnia 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, tekst jedn.: Dz. U. z 1926 r. Nr 68, poz. 400 z późn. zm., oraz art. 6 pkt 1 nieobowiązującego rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym, Dz. U. Nr 94, poz. 806 z późn. zm.). Nie jest wykluczone, że pominięcie w art. 5 wspomnianej grupy spraw jest wyrazem przekonania, że specjalne uregulowanie tej kwestii nie jest konieczne, gdyż przytoczone na wstępie przepisy Konstytucji RP dostatecznie wyraźnie rozgraniczają właściwość sądów powszechnych i sądów administracyjnych. Wydaje się jednak, że przytoczone przepisy konstytucyjne, mimo jednoznaczności zawartych w nich unormowań, nie wyłączają niebezpieczeństwa wystąpienia w praktyce wątpliwości dotyczących właściwości wymienionych sądów.
7. W ustawach wprowadzających reformę sądownictwa administracyjnego zawarto regulacje zmierzające do ograniczenia niebezpieczeństwa występowania takich spornych sytuacji. Stanowią je art. 58 § 4 p.p.s.a.

i art. 199¹ k.p.c. w brzmieniu ustalonym przepisami ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz art. 66 § 3 i 4 k.p.a., a także art. 171 § 3 i 4 o.p.

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

Stosownie do art. 66 § 3 k.p.a., jeżeli z podania wynika, że właściwy w sprawie jest sąd powszechny, organ administracji publicznej, do którego sprawę wniesiono, zwraca ją wnoszącemu. Zwrot podania następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie. Według art. 66 § 4 k.p.a. wymieniony organ nie może jednak zwrócić podania z tej przyczyny, że właściwy w sprawie jest sąd powszechny, jeżeli w tej sprawie sąd uznał się już za niewłaściwy. Podobną treść ustawa – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nadała art. 171 § 3 i 4 o.p., który w postępowaniu podatkowym normuje materię zbliżoną do przedmiotu regulacji art. 66 k.p.a.

Wszystkie przytoczone wyżej przepisy odnoszą się do sytuacji tzw. spórów negatywnych o właściwość, pomijają natomiast tzw. spory pozytywne, w związku z czym trudno uznać je za regulacje normujące wy-czerpująco spory pomiędzy wymienionymi sądami. Na częściowe jedynie unormowanie przez te przepisy wskazanej materii zwrócono uwagę jeszcze przed wejściem w życie komentowanej ustawy (por. w szczególności A. Zieliński, *Prawo do sądu a struktura sądownictwa*, PiP 2003, z. 4, s. 20 i n.; W. Sanetra, *Spór o spory kompetencyjne*, PS 2003, nr 9, s. 3 i n.). W. Sanetra uważa, że ustawodawca, przyjmując takie rozwiązanie, wyszedł z założenia, że w przypadku gdy sprawa należy do kategorii

spraw załatwionych w drodze postępowania sądowoadministracyjnego lub w postępowaniu przed sądem powszechnym, najważniejsze jest to, by została ona „na jednej z tych dróg załatwiona (...), natomiast mniej istotne jest to, czy w konkretnym wypadku jest to droga właściwa” (W. Sanetra, tamże, s. 18).

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

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

stanowisko sądu lub organu administracji w przedmiocie braku właściwości będzie podlegać kontroli instancyjnej.

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

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

10. Potrzebę wprowadzenia unormowań proponowanych przez B. Adamiak oraz pozostałych autorów krytykujących analizowaną regulację prawną uzasadniają także wnioski wypływające z praktyki orzeczniczej, jaka pojawiła się na tle spraw związanych z dochodzeniem zwrotu opłat za wydane karty pojazdu (zob. uwagi do art. 3, teza 25). W wymienionych sprawach swoją właściwość uznawały bowiem zarówno sądy powszechne, jak i sądy administracyjne (szerzej Z. Kmiecik, *Funkcje procedury a efektywność ochrony sądownoadministracyjnej (na przykładzie sporów w przedmiocie zwrotu części opłaty za wydanie karty pojazdu)* (w:) *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci profesora Janusza Trzcіńskiego*, Warszawa 2007, s. 261 i n.). Rozbieżne stanowiska zajęły w tej

kwestii także SN w uchwale z dnia 16 maja 2007 r., III CZP 35/07, oraz NSA w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 4 lutego 2008 r., I OPS 3/07, ONSA WSA 2008, nr 2, poz. 21 (zob. uwagi do art. 3 § 2, teza 25). Należy się zgodzić ze stanowiskiem A. Skoczylasa, że przedstawiona wyżej rozbieżność stanowisk występująca w orzecznictwie sądów wskazuje na potrzebę wprowadzenia niezależnego organu rozstrzygającego tego rodzaju spory kompetencyjne (A. Skoczylas, glosa do uchwały składu siedmiu sędziów NSA z dnia 4 lutego 2008 r., I OPS 3/07, OSP 2008, z. 5, s. 348 i n.).

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

Sąd administracyjny w razie uzasadnionej potrzeby udziela stronom występującym w sprawie bez adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego niezbędnych pouczeń co do czynności procesowych i skutków ich zaniedbań.

1. Komentowany przepis formułuje ogólną zasadę udzielania pomocy stronom. Zasada ta ma zapobiec nierówności stron w postępowaniu sądownoadministracyjnym, która może wynikać z nieznanomości prawa przez jedną stronę i posiadania w tym zakresie odpowiednich wiadomości przez drugą stronę (M. Jaśkowska (w:) M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski, *Postępowanie...*, 2004, s. 77).
2. Nowela z kwietnia 2015 r. uzupełniła dotychczasową treść wyjaśnianego przepisu w części dotyczącej pełnomocników przez wymienienie (obok adwokata i radcy prawnego) doradcy podatkowego i rzecznika patentowego.
3. Na tle art. 5 k.p.c., zawierającego niemal identyczną treść co art. 6 p.p.s.a., przyjmuje się, że wskazówki i pouczenia sądu powinny dotyczyć dokonywanych przez stronę czynności procesowych na danym etapie postępowania i w powstałej sytuacji procesowej. Podkreśla się, że sąd nie ma obowiązku udzielania pouczeń co do wszelkich możliwych zachowań;

obowiązek odnosi się do wskazówek i pouczeń celowych z punktu widzenia prawidłowego przebiegu procesu i gwarancji procesowych strony (por. M. Jędrzejewska (w:) T. Ereciński (red.), J. Gudowski, M. Jędrzejewska, *Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego. Część pierwsza. Postępowanie rozpoznawcze*, t. 1, Warszawa 2003, s. 79).

4. Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 7 września 2011 r., I OZ 649/11, CBOSA, wyjaśnił, że wskazówki i pouczenia, o których mowa w komentowanym przepisie, obejmują informacje procesowe, bez których strona występująca w sprawie bez adwokata lub radcy prawnego pozbawiona byłaby wpływu na toczący się proces i przez to nie mogłaby realizować swoich uprawnień. Jednocześnie w orzecznictwie podkreśla się, że sąd administracyjny nie ma obowiązku udzielania pouczeń i wskazań co do wszystkich możliwych zachowań strony. Sąd nie ma np. obowiązku informowania strony o tym, kto będzie rozpatrywał konkretną sprawę, czy o możliwości złożenia wniosku o wyłączenia sędziego w sytuacji, gdy nie są znane powody uzasadniające takie wyłączenie (zob. wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2011 r., I OSK 34/11, CBOSA).
5. Komentowana ustawa zawiera wiele przepisów szczególnych nakazujących udzielanie stronom wskazówek i pouczeń, np. art. 70 § 2, art. 140 § 1–3, art. 163 § 2 i art. 210 § 1, które w regulowanym nimi zakresie konkretyzują zasadę udzielania pomocy stronom. Przepisy te nie obejmują jednak wszystkich sytuacji, w których sąd powinien udzielić stronom wspomnianych wskazówek i pouczeń. Podjęcie bowiem przez sąd administracyjny czynności, o których mowa w komentowanym przepisie, może okazać się niezbędne również wówczas, gdy np. skorzystanie przez stronę z uprawnienia, o którym została ona powiadomiona, może doprowadzić do takiej sytuacji, w której niepodjęcie przez nią kolejnych czynności procesowych spowoduje istotne pogorszenie jej pozycji procesowej. Wyrazem wskazanej wykładni art. 6 jest stanowisko NSA sformułowane w postanowieniu z dnia 29 grudnia 2005 r., II FZ 776/05, ONSA WSA 2006, nr 3, poz. 76, w którym wyjaśniono, że jeżeli sąd administracyjny w zawiadomieniu o rozprawie informuje stronę o tym, że jej obecność nie jest obowiązkowa, to konsekwentnie powinien pouczyć

ją, że na rozprawie może zapaść wyrok, który nie będzie doręczony stronie, a którego zaskarżenie będzie możliwe po uprzednim złożeniu wniosku o jego uzasadnienie w terminie siedmiu dni od ogłoszenia tego wyroku (art. 141 § 2 p.p.s.a.). Z kolei w wyroku z dnia 30 października 2008 r., II OSK 1097/07, ONSA WSA 2009, nr 5, poz. 90, NSA uznał, że o prawie do bezpłatnego korzystania z pomocy tłumacza (art. 5 § 2 p.u.s.p.) sąd administracyjny powinien poinformować cudzoziemca, stosownie do art. 6 p.p.s.a., w każdym wypadku, gdy mogą zachodzić uzasadnione wątpliwości odnośnie do władania przez niego w wystarczającym stopniu językiem polskim (zob. także glosa A. Mudreckiego, OSP 2010, z. 9, s. 633 i n.).

6. W wyroku z dnia 22 lutego 2007 r., II FSK 266/06, LEX nr 307533, NSA podkreślił, że wynikający z art. 6 p.p.s.a. obowiązek dotyczy tylko czynności procesowych dokonywanych w postępowaniu przed sądem administracyjnym.
7. Sąd nie udziela wskazówek i pouczeń stronom występującym w sprawie z adwokatem lub radcą prawnym. Obowiązek ten spoczywa na sądzie, gdy pełnomocnikiem strony jest inna osoba, np. doradca podatkowy lub rzecznik patentowy.

Art. 7. [Postulat szybkości postępowania]

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

1. Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP każdy ma prawo do rozpoznania jego sprawy przez sąd bez nieuzasadnionej zwłoki. Konieczność sprawnego przeprowadzenia postępowania sądowego wynika również z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.), który przewiduje, że każdy ma

prawo do rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd. Z powołanych przepisów, zawartych w aktach szczególnej wagi, wynika obowiązek ustawodawcy wprowadzenia regulacji prawnych zapewniających realizację przewidzianego w nich nakazu rozpoznania sprawy „bez nieuzasadnionej zwłoki”. Komentowany przepis stanowi niewątpliwie taką regulację, gdyż zawiera unormowanie zmierzające do przeciwdziałania przewlekłości postępowania sądowoadministracyjnego.

2. Obowiązek podejmowania czynności zmierzających do szybkiego załatwienia sprawy spoczywa na sędzie. Zdaniem J.P. Tarny termin „sąd” oznacza w tym wypadku przewodniczącego składu orzekającego albo przewodniczącego wydziału, natomiast „pierwsze posiedzenie” to zarówno posiedzenie niejawne, jak i pierwsza rozprawa (J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, 2004, s. 39).
3. Komentowana ustawa zawiera wiele rozwiązań prawnych mających na celu realizację obowiązku przewidzianego w art. 7. Należą do nich m.in. przepisy określające terminy sporządzenia uzasadnienia wyroku (art. 141). Realizacji zasady wyrażonej w komentowanym przepisie mogą także służyć takie instytucje procesowe, jak autokontrola (zob. uwagi do art. 54 § 3, teza 6), postępowania mediacyjne i uproszczone (zob. uwagi do przepisów rozdziału 8 działu III).
4. Środkiem prawnym służącym dyscyplinowaniu postępowania sądowoadministracyjnego są również przepisy określające odrębne terminy rozpatrzenia sprawy dla pewnych kategorii spraw. Regulację taką zawiera m.in. ustawa z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w piłce nożnej UEFA EURO 2012 (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 26, poz. 133 z późn. zm.), która w art. 35 stanowi, że skargę rozpatruje się w terminie 30 dni od dnia otrzymania akt wraz z odpowiedzią na skargę (art. 35 ust. 1 pkt 2), a termin rozpatrzenia skargi kasacyjnej wynosi 2 miesiące od jej wniesienia (art. 35 ust. 2).

5. Strona może przeciwdziałać przewlekłości postępowania, korzystając ze środków prawnych przewidzianych w ustawie o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (zob. uwagi do art. 3 § 2, teza 35; wyjaśnienie znaczenia terminu „przewlekłość postępowania” w ujęciu powołanej powyżej ustawy zawiera postanowienie NSA z dnia 26 listopada 2004 r., GPP 1/04, ONSA WSA 2005, nr 5, poz. 97; szerzej zob. W. Ryms, *Skarga na przewlekłość postępowania...*, s. 374 i n.).

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

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

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

1. Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 197, poz. 1307) uzupełniła dotychczasową regulację art. 8 p.p.s.a. przez oznaczenie jego dotychczasowej treści jako § 1 i dodanie § 2 uprawniającego Rzecznika Praw Dziecka do udziału w każdym toczącym się postępowaniu, a także do podejmowania czynności procesowych, jeżeli według jego oceny wymaga tego ochrona praw dziecka.
2. Z treści komentowanego przepisu wynika, że prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka nie działają w sprawie we włas-

nym interesie, lecz w interesie ogólnym – ochrony praworządności lub praw człowieka i obywatela albo praw dziecka. J. Świątkiewicz, komentując treść art. 8 przed wprowadzeniem zmiany wskazanej w tezie 1, trafnie podkreślał, że stosownie do art. 8 wymienione podmioty mogą wziąć udział w toczącym się postępowaniu oraz korzystać z innych uprawnień procesowych wymienionych w tym przepisie, jeżeli według ich oceny wymaga tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela (J. Świątkiewicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich a sądownictwo administracyjne po reformie*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2004, s. 11). Oznacza to, że decyzja prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Rzecznika Praw Dziecka o udziale w postępowaniu sądowoadministracyjnym należy wyłącznie do tych podmiotów; jej słuszność nie podlega zatem ocenie sądu administracyjnego (podobnie E. Łętowska, glosa do wyroku NSA z dnia 1 lipca 1999 r., SA/Bk 208/99, OSP 2000, z. 1, s. 55; J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, 2004, s. 41).

3. Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. poz. 177) prokuratura stoi na straży praworządności. W postępowaniu sądowoadministracyjnym prokurator realizuje zadania w zakresie ochrony praworządności, uczestnicząc w tym postępowaniu na podstawie art. 8 i korzystając z uprawnień i instytucji procesowych przewidzianych w tym przepisie.
4. W myśl art. 208 Konstytucji RP Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela. Stosownie do art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1648 z późn. zm.) Rzecznik może wnosić skargi do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w postępowaniu przed tym sądem na prawach przysługujących prokuratorowi. Komentowany przepis przyznaje Rzecznikowi Praw Obywatelskich te same uprawnienia co prokuratorowi.

Z treści art. 208 Konstytucji RP wynika jednak, że Rzecznik Praw Obywatelskich ma prawo brać udział tylko w postępowaniach dotyczących

praw i wolności człowieka i obywatela określonych w Konstytucji RP i innych aktach normatywnych. W tych więc granicach może on korzystać z uprawnień przewidzianych w wyjaśnianym przepisie. Należy jednak zaznaczyć, że korzystanie przez Rzecznika Praw Obywatelskich z uprawnień określonych w komentowanym przepisie, tak jak w innych wypadkach, odbywa się na zasadzie subsydiarności. Rzecznik podejmuje więc czynności wtedy, gdy strona postępowania wykorzystała już wszystkie przysługujące jej środki ochrony prawnej. Jeżeli zatem strona postępowania dysponuje jeszcze środkami ochrony swoich praw (np. możliwością wniesienia skargi lub zażalenia do sądu administracyjnego), Rzecznik Praw Obywatelskich może poprzestać na wskazaniu stronie przysługujących jej środków działania (szerzej zob. S. Trociuk, *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, Łódź 2005, s. 76–77).

5. W myśl art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 2086) Rzecznik stoi na straży praw dziecka określonych w Konstytucji RP, Konwencji o prawach dziecka przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 z późn. zm.) i innych przepisach prawa, z poszanowaniem odpowiedzialności, praw i obowiązków rodziców. Ustawa o Rzeczniku Praw Dziecka, zgodnie z art. 74 ust. 4 Konstytucji RP, określiła kompetencje oraz sposób powołania Rzecznika. Przepis art. 3 ust. 2 ustawy ogólnie stanowi, że Rzecznik działa na rzecz ochrony praw dziecka, a w szczególności:
 - a) prawa do życia i ochrony zdrowia,
 - b) prawa do wychowania w rodzinie,
 - c) prawa do godziwych warunków socjalnych,
 - d) prawa do nauki.

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

6. Zgodnie z art. 8 § 1 i 2 p.p.s.a. prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Rzecznik Praw Dziecka mogą wziąć udział w postępowaniu sądowo-administracyjnym, a także:

- a) wnieść skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego na akt lub czynność (bezczynność) organu wykonującego administrację publiczną,
- b) wnieść skargę kasacyjną do NSA,
- c) wnieść skargę o wznowienie postępowania.

Art. 9. [Udział organizacji społecznej w postępowaniu]

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

1. Komentowany przepis, jak również inne unormowania ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, nie wyjaśnia terminu „organizacja społeczna”. Definicję tego pojęcia zawiera art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a., jednakże ma ona charakter zbiorczy, gdyż ogranicza się do wyjaśnienia, że przez organizację społeczną rozumie się „organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne”. Wprawdzie art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a. ogranicza zakres stosowania tej definicji do postępowań prowadzonych na podstawie tego kodeksu, jednakże podane w nim wyjaśnienie, a zwłaszcza orzecznictwo sądowe ukształtowane na tle tego przepisu, było wykorzystywane przy ustalaniu znaczenia terminu „organizacja społeczna” w ujęciu unormowań zawartych w innych ustawach. W związku z tym należy wskazać, że w orzecznictwie dotyczącym art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a. przyjmuje się, że z zakresu terminu „organizacja samorządowa” należy wyłączyć samorząd terytorialny, a zatem wszystkie organy tego samorządu, łącznie z organami jednostek pomocniczych tego samorządu (wyrok NSA z dnia 26 marca 1992 r., SA/Wr 300/92, Współnota 1992, nr 33, s. 21). W orzecznictwie jednak problem definicji organizacji społecznej rozważany był najczęściej na tle statusu prawnego fundacji. Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 12 stycznia 1993 r., ISA 1762/92, ONSA 1993, nr 3, poz. 75, uznał, że fundacja nie ma charakteru organizacji społecznej. Podobne stanowisko NSA zajął w wyroku z dnia 22 października 2004 r., OSK 731/04, LEX nr 837720, stwierdzając, że przepisy ustawy z dnia 6 kwiet-

nia 1984 r. o fundacjach (tekst jedn.: Dz. U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203 z późn. zm.) nie pozwalają zaliczyć fundacji do organizacji społecznych. Przepisy tej ustawy nie statuuja bowiem fundacji jako korporacji obywateli. W ich ujęciu stanowi ona wyodrębnioną prawnie masę majątkową, która jako osoba prawna jest powołana do życia przez tzw. akt fundacyjny, stanowiący oświadczenie woli osoby fizycznej, wyrażonej w formie aktu notarialnego. W postanowieniu z dnia 29 czerwca 2005 r., II FSK 153/05, niepubl., NSA odstąpił od podanej wyżej wykładni i dopuścił fundację do udziału w postępowaniu sądowym w charakterze organizacji społecznej. Następnie w dniu 12 grudnia 2005 r. skład siedmiu sędziów NSA podjął uchwałę, w której wyjaśnił, że: „Fundacja jako organizacja społeczna może, na podstawie art. 33 § 2 w związku z art. 25 § 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), zgłosić udział w postępowaniu sądowym w charakterze uczestnika postępowania w sprawie dotyczącej interesu prawnego innej osoby” (II OPS 4/05, ONSA WSA 2006, nr 2, poz. 37, z głosami do tej uchwały: J.P. Tarny oraz J. Repla, ZNSA 2006, nr 1, odpowiednio s. 150–157 i 158–164, I. Skrzydło-Niżnik, Prz. Sejm. 2006, nr 2, s. 129 i n., T. Bąkowskiego, GSP-Prz. Orz. 2007, nr 2, s. 53 i n., W. Radeckiego, Ochrona Środowiska – Prawo i Polityka 2007, nr 1, s. 52 i n.). Z uzasadnienia uchwały wynika, że normatywną podstawę sformułowanego w niej stanowiska stanowił głównie art. 12 Konstytucji RP, a więc przepis umożliwiający dość szerokie pojmowanie wyjaśnianego pojęcia. Uwzględniając rangę uchwał oraz specjalne znaczenie przyjętej w nich wykładni, można oczekiwać, że powołana uchwała przyczyni się do ujednolicenia orzecznictwa dotyczącego rozważanej w niej materii. Wydaje się jednak, że pozbawiona jest ona w części pośredniej mocy wiążącej, wyrażającej się tym, że odstąpienie przez jakikolwiek skład sądu administracyjnego od zajętego w uchwale stanowiska wymaga uruchomienia procedury określonej w art. 269 § 1 p.p.s.a. (zob. uwagi do art. 269, tezy 3 i 4). Z uzasadnienia uchwały wynika, że w sprawie, w której skład orzekający NSA przedstawił do wyjaśnienia zagadnienie prawne, wątpliwość sprowadzała się w istocie do kwestii, czy Helsińska Fundacja Praw Człowieka jest organizacją społeczną w rozumieniu art. 33 § 2 w zw. z art. 25 § 4 p.p.s.a.

Oznacza to, że tylko powyższa kwestia (tj. status Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka) mogła być w sprawie przedmiotem wystąpienia składu orzekającego NSA i podjętej następnie uchwały, w związku z czym jedynie w tym zakresie wymieniona uchwała charakteryzuje się mocą ogólnie wiążącą (por. uwagi do art. 269, tezy 3 i 6).

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

Art. 10. [Zasada jawności postępowania]

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

1. Zgodnie z art. 45 Konstytucji RP każdy ma prawo do jawnego rozpatrzenia jego sprawy przez sąd. Wyrażona w tym przepisie zasada jawności postępowania sądowego odnosi się, jako zasada konstytucyjna, do wszystkich postępowań sądowych, przede wszystkim zaś do rozpraw prowadzonych w ramach tych postępowań. Zasada ta oznacza stworzenie publiczności dostępu do sali sądowej i spokojnego obserwowania przebiegu rozprawy (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2004, s. 369).

2. Konstytucyjną zasadę jawności postępowania przed sądami administracyjnymi konkretyzuje przede wszystkim art. 90 § 1 p.p.s.a., zgodnie z którym, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, posiedzenia sądowe są jawne, a sąd orzekający rozpoznaje sprawę na rozprawie. Artykuł 96 p.p.s.a. przewiduje możliwość ograniczenia jawności rozprawy w stosunku do publiczności (zob. uwagi do art. 96). Wprowadzenie takiego ograniczenia dopuszcza art. 45 ust. 2 Konstytucji RP. Jednakże zgodnie z art. 139 § 2 p.p.s.a. ogłoszenie wyroku następuje na posiedzeniu jawnym.

Art. 11. [Prejudycjalność prawomocnego skazującego wyroku karnego]

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

1. Sąd administracyjny jest związany tymi ustaleniami prawomocnego wyroku wydanego w postępowaniu karnym, które odnoszą się do popełnienia przestępstwa. Pod pojęciem ustalenia prawomocnego wyroku, w ujęciu komentowanego przepisu, należy rozumieć ustalenia wynikające z sentencji wyroku karnego dotyczące osoby sprawcy, strony podmiotowej i przedmiotowej przestępstwa oraz miejsca i czasu jego popełnienia (wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2011 r., II FSK 2070/09, CBOSA).
2. Sąd administracyjny nie jest związany ustaleniami zawartymi w uzasadnieniu wyroku karnego, a zatem jest uprawniony do oceny – tak jak innych dowodów w sprawie – ustaleń zawartych w uzasadnieniu wymienionego wyroku (wyrok NSA z dnia 19 lipca 2011 r., I FSK 790/10, CBOSA).
3. Komentowany przepis wymienia tylko prawomocne wyroki skazujące. Oznacza to, że art. 11 nie dotyczy wyroków uniewinniających i umarzających postępowanie.

4. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 14 września 2006 r., VI SA/Wa 1363/06, LEX nr 255807, stwierdzając, że zgodnie z art. 11 p.p.s.a. sąd administracyjny jest związany jedynie ustaleniami prawomocnego wyroku skazującego wydanego w postępowaniu karnym, jednocześnie podkreślił, że komentowany przepis nie może być przedmiotem wykładni rozszerzającej, co oznacza, że ani wyrok uniewinniający, ani wyrok w postępowaniu dotyczącym wykroczeń nie wiążą sądu.

Art. 12. [Strona i uczestnik postępowania]

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

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

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

§ 1. Dla każdej sprawy z zakresu, o którym mowa w art. 1, tworzy się akta. Akta mogą być tworzone i przetwarzane także z wykorzystaniem technik informatycznych.

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

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

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

§ 5. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej określi, w drodze rozporządzenia, sposób tworzenia akt, o których mowa w § 1, oraz warunki i tryb przechowywania i przekazywania akt wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także warunki i tryb niszczenia tych akt po upływie okresu ich przechowywania, uwzględniając w szczególności rodzaje spraw oraz właściwe zabezpieczenie przed dostępem osób nieuprawnionych, utratą lub zniszczeniem.

Art. 12a. ¹ [Akta: tworzenie, przetwarzanie, przechowywanie i zniszczenie]

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

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

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

¹ Art. 12a zmieniony przez art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 10 stycznia 2014 r. (Dz. U. poz. 183) zmieniającej nin. ustawę z dniem 11 lutego 2017 r.

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

§ 5. Sąd, w odniesieniu do akt w postaci elektronicznej, zapewnia stronie realizację czynności, o których mowa w § 4, w swoim systemie teleinformatycznym, po identyfikacji strony w sposób określony w przepisach ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2013 r. poz. 235 oraz z 2014 r. poz. 183).

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

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

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

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

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

1. Artykuł 12a, dodany ustawą z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 36, poz. 196), zawiera unormowania dotyczące akt sprawy. Obejmują one postanowienia określające tworzenie, przechowywanie i dalsze postępowanie z aktami oraz dotyczące udostępnienia akt stronom postępowania.

2. W myśl § 1 komentowanego przepisu aktu tworzy się dla każdej sprawy, o której mowa w art. 1 p.p.s.a., a więc dla sprawy sądowoadministracyjnej (zob. uwagi do art. 1, teza 6).
3. Prezydent RP na podstawie upoważnienia ustawowego określonego w § 5 komentowanego przepisu w dniu 18 kwietnia 2011 r. wydał rozporządzenie w sprawie sposobu postępowania z aktami spraw sądowoadministracyjnych w wojewódzkich sądach administracyjnych i Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 89, poz. 505). Powyższe rozporządzenie określa sposób tworzenia akt, o których mowa w § 1, oraz warunki i tryb przechowywania i przekazywania akt przez WSA i NSA, a także warunki i tryb niszczenia tych akt.
4. Do czasu wejścia w życie noweli z dnia 12 lutego 2010 r. przepisy ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie zawierały unormowań dotyczących dostępu stronom do akt sądowych. W literaturze jednak zgodnie przyjmowano, że stronom przysługuje prawo wglądu do akt postępowania sądowoadministracyjnego; za normatywną podstawę powyższego uprawnienia przyjmowano art. 10 p.p.s.a. (tj. przepis wyrażający zasadę jawności postępowania sądowoadministracyjnego) oraz art. 51 ust. 3 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP (szerzej H. Knysiak-Molczyk, *Prawo do informacji w postępowaniu administracyjnym, sądowoadministracyjnym oraz w ustawie o dostępie do informacji publicznej*, PPP 2010, nr 3, s. 73–74).
5. Sformułowanie „akta sprawy udostępnia się stronom” użyte w art. 12a § 2 wskazuje, że z powyższego uprawnienia mogą korzystać skarżący, organ, którego działanie lub bezczynność jest przedmiotem skargi, a także – stosownie do art. 12 p.p.s.a. – uczestnicy postępowania (zob. uwagi do art. 12, teza 2).
6. Udostępnienie stronom akt sprawy obejmuje prawo do przeglądania akt, otrzymywania odpisów, kopii lub wyciągów z akt. Powyższe uprawnienie przysługuje stronom także wówczas, gdy sprawa rozpoznawana jest

na posiedzeniu niejawnym (podobnie M. Romańska (w:) T. Woś (red.), H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie...*, 2010, s. 124).

Art. 12b. ² [Obieg dokumentów elektronicznych]

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

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

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

- 1) w przypadku otrzymanego pisma w formie dokumentu elektronicznego, poprzez sporządzenie uwierzytelnionego wydruku, o którym mowa w art. 47 § 3, jeżeli strona nie stosuje środków komunikacji elektronicznej do odbioru pism;*
- 2) w przypadku otrzymania pisma w postaci papierowej, poprzez sporządzenie uwierzytelnionej kopii w formie dokumentu elektronicznego, jeżeli strona stosuje środki komunikacji elektronicznej do odbioru pism.*

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

² Art. 12b dodany przez art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 10 stycznia 2014 r. (Dz. U. poz. 183) zmieniającej nin. ustawę z dniem 11 lutego 2017 r.

ROZDZIAŁ 2

Właściwość wojewódzkich sądów administracyjnych

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

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

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

§ 3. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, w drodze rozporządzenia, może przekazać wojewódzkiemu sądowi administracyjnemu rozpoznawanie spraw określonego rodzaju należących do właściwości innego wojewódzkiego sądu administracyjnego, jeżeli wymagają tego względy celowości.

1. Stosownie do art. 13 § 1 wojewódzkie sądy administracyjne właściwe są we wszystkich sprawach sądowoadministracyjnych, dla których nie jest zastrzeżona właściwość NSA.

Przepis art. 13 § 2 określa właściwość miejscową tych sądów, przyjmując, że do rozpoznania sprawy właściwy jest ten WSA, na którego obszarze ma siedzibę organ administracji publicznej, którego działalność została zaskarżona. Należy zaznaczyć, że siedziby oraz obszar właściwości wojewódzkich sądów administracyjnych określają przepisy rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 kwietnia 2003 r. w sprawie utworzenia wojewódzkich sądów administracyjnych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz. U. Nr 72, poz. 652 z późn. zm.)

oraz z dnia 13 sierpnia 2004 r. w sprawie przekazania Wojewódzkim Sądowi Administracyjnym w Gorzowie Wielkopolskim i Kielcach rozpoznawania spraw z obszaru województwa lubuskiego i świętokrzyskiego należących do właściwości Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w Poznaniu i Krakowie (Dz. U. Nr 187, poz. 1926).

2. Artykuł 13 § 3 dopuszcza odstępstwo od zasady wyrażonej w § 2 wyjaśnianego przepisu, gdyż przewiduje, że Prezydent RP może w drodze rozporządzenia przekazać sądowi wojewódzkiemu rozpoznawanie spraw określonego rodzaju należących do właściwości innego WSA, jeżeli wymagają tego względy celowości. Prezydent RP na podstawie wspomnianego upoważnienia ustawowego w dniu 25 kwietnia 2003 r. wydał rozporządzenie w sprawie przekazania rozpoznawania innym wojewódzkim sądom administracyjnym niektórych spraw z zakresu działania Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych (Dz. U. Nr 72, poz. 653). Stosownie do tego rozporządzenia rozpoznawanie spraw z zakresu działania Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, w których stroną skarżącą są osoby zamieszkałe poza obszarem właściwości WSA w Warszawie, przekazuje się wojewódzkim sądom administracyjnym, na których obszarze właściwości osoby te zamieszkują. Następnie Prezydent RP w dniu 28 sierpnia 2008 r. wydał rozporządzenie w sprawie przekazania rozpoznawania innym wojewódzkim sądom administracyjnym niektórych spraw z zakresu działania ministra właściwego do spraw finansów publicznych, Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (Dz. U. Nr 163, poz. 1016). W myśl tego rozporządzenia rozpoznawanie spraw z zakresu działania:
- a) ministra właściwego do spraw finansów publicznych dotyczących wydawania interpretacji indywidualnych przepisów prawa podatkowego (art. 14b o.p.);
 - b) Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych dotyczących umorzenia, odroczenia terminu płatności lub rozłożenia na raty należności z tytułu składek, o których mowa w art. 28–29 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 z późn. zm.);

- c) 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 dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 50, poz. 291 z późn. zm.);
- przekazuje się wojewódzkim sądom administracyjnym, na których obszarze właściwości **strona skarżąca zamieszkuje lub ma siedzibę**.

Prezydent RP w dniu 18 kwietnia 2011 r. wydał rozporządzenie w sprawie przekazania rozpoznawania innym wojewódzkim sądom administracyjnym niektórych spraw z zakresu działania Głównego Inspektora Transportu Drogowego (Dz. U. Nr 89, poz. 506 z późn. zm.). Według tego rozporządzenia rozpoznanie spraw z zakresu działania Głównego Inspektora Transportu Drogowego dotyczących nałożenia kar pieniężnych, o których mowa w art. 92 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1265 z późn. zm.), przekazuje się wojewódzkim sądom administracyjnym, na których obszarze właściwości strona skarżąca zamieszkuje lub ma siedzibę.

3. Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 22 lutego 2008 r., II OZ 126/08, ZNSA 2008, nr 5, s. 181, wyjaśnił, że przepis § 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 kwietnia 2003 r. w sprawie przekazania rozpoznawania innym wojewódzkim sądom administracyjnym niektórych spraw z zakresu działania Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych (zob. teza 2) nie ma zastosowania, gdy stroną skarżącą jest organizacja społeczna występująca w sprawie dotyczącej interesu innej osoby (zob. glosa W. Morysa do powyższego postanowienia, tamże, s. 181 i n.).

Art. 14. [Trwałość właściwości sądowej. Zasada *perpetuatio fori*]

Wojewódzki sąd administracyjny właściwy w chwili wniesienia skargi pozostaje właściwy aż do ukończenia postępowania, choćby podstawy

właściwości zmieniły się w toku sprawy, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

W art. 14 p.p.s.a. przyjęto zasadę ciągłości właściwości wojewódzkich sądów administracyjnych, która wyraża się w tym, że sąd właściwy w chwili wniesienia skargi pozostaje właściwy aż do ukończenia postępowania, choćby podstawy właściwości zmieniły się w toku sprawy, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

Art. 14a. [Zmiana właściwości sądowej]

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.

1. Komentowany przepis, dodany nowelą z dnia 12 lutego 2010 r., dotyczy sytuacji, gdy sąd właściwy nie może z powodu przeszkody rozpoznać sprawy lub podjąć czynności. Zwrot „sąd administracyjny nie może (...) rozpoznać” wskazuje, że przepis ten dotyczy tylko takiej przeszkody, która wyklucza możliwość rozpoznania sprawy lub podjęcia czynności przez sąd właściwy. Przeszkodę taką może stanowić np. klęska żywiołowa lub wyłączenie wszystkich sędziów tego sądu od rozpoznania sprawy.
2. Naczelny Sąd Administracyjny wyznacza na posiedzeniu niejawnym, w składzie trzech sędziów, inny WSA do rozpoznania sprawy lub podjęcia konkretnej czynności.

ROZDZIAŁ 3

**Właściwość Naczelnego Sądu
Administracyjnego****Art. 15.** [Właściwość Naczelnego Sądu Administracyjnego]**§ 1. Naczelnny 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 których mowa w art. 4;
- 5) rozpoznaje inne sprawy należące do właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego na mocy odrębnych ustaw.

§ 2. Do rozstrzygania sporów, o których mowa w art. 4, oraz do rozpoznawania innych spraw należących do właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego na mocy odrębnych ustaw stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym. Spory, o których mowa w art. 4, Naczelnny Sąd Administracyjny rozstrzyga na wniosek postanowieniem przez wskazanie organu właściwego do rozpoznania sprawy. Postanowienie wydaje sąd w składzie trzech sędziów na posiedzeniu niejawnym.

1. Naczelnny Sąd Administracyjny, stosownie do art. 3 § 2 p.u.s.a., sprawuje nadzór nad działalnością orzeczniczą WSA. Zgodnie z powołanym przepisem nadzór ten sprawowany jest w szczególności przez rozpoznawanie

środków odwoławczych od orzeczeń WSA oraz przez podejmowanie uchwał wyjaśniających zagadnienia prawne.

Charakter, podstawa prawna oraz funkcje poszczególnych środków nadzoru wymienionych w art. 3 § 2 p.u.s.a. sprawiają, że są one stosowane w różnych, ściśle określonych przez ustawę sytuacjach procesowych. Warunkiem prawidłowego wykonywania nadzoru judykacyjnego przez NSA jest więc racjonalne stosowanie ustanowionych w tym celu środków prawnych, uwzględniające w należyтым stopniu funkcję i rolę konkretnego środka w realizacji określonych przez ustawodawcę zadań (zob. A. Kabat, glosa do wyroku NSA z dnia 15 października 2008 r., II GSK 494/07, ZNSA 2009, nr 5, s. 164).

Stosownie do art. 15 § 1 pkt 1 p.p.s.a. NSA rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych. Kompetencja ta, charakterystyczna dla sądu odwoławczego, związana jest z wprowadzeniem dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego.

Komentowana ustawa do środków odwoławczych zalicza skargę kasacyjną (zob. uwagi do art. 173) oraz zażalenie (zob. uwagi do art. 194).

2. Podejmowanie uchwał, przewidziane w § 1 w pkt 2 i 3 komentowanego przepisu, stanowi kompetencję charakterystyczną dla sądu sprawującego nadzór judykacyjny (podobnie J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, 2004, s. 45).

Przepisy art. 15 § 1 pkt 2 i 3 pozwalają wyróżnić dwie kategorie uchwał podejmowanych przez NSA:

- a) uchwały abstrakcyjne,
- b) uchwały konkretne.

Wspólną cechą uchwał abstrakcyjnych i konkretnych jest to, że ich podstawowym celem jest zapewnienie jednolitości orzecznictwa sądowoadministracyjnego. Uchwały te wykazują także dość istotne różnice. Dotyczą one zarówno przedmiotu zawartej w nich wykładni, jak i podmio-

tów uprawnionych do podjęcia inicjatywy procesowej zmierzającej do ich wydania.

Uchwały abstrakcyjne podejmowane są w celu wyjaśnienia przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Ich przedmiotem są więc wątpliwości prawne, które nie mają bezpośredniego związku z postępowaniem toczącym się w indywidualnej sprawie sądowoadministracyjnej. Przedmiotem uchwał konkretnych mogą być natomiast tylko takie wątpliwości prawne, które wystąpiły przy rozpoznawaniu kasacji (zażalenia), a więc wykazujące ścisły związek z postępowaniem w indywidualnej sprawie (w sprawie sądowoadministracyjnej) zawisłej przed NSA.

Z wnioskiem o podjęcie uchwały abstrakcyjnej mogą wystąpić jedynie ściśle określone podmioty (Prezes NSA, Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka), natomiast z wnioskiem o podjęcie uchwały konkretnej – skład orzekający NSA rozpoznaje kasację lub zażalenie (zob. uwagi do art. 264).

3. Do środków nadzoru judykacyjnego NSA należy zaliczyć również orzekanie o unieważnieniu prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego, przewidziane w art. 172 p.p.s.a. (zob. uwagi do art. 172), oraz orzekanie w sprawach skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (zob. uwagi do art. 285a).
4. W myśl art. 15 § 1 pkt 4 i 5 p.p.s.a. NSA rozpoznaje spory, o których mowa w art. 4 p.p.s.a., oraz inne sprawy należące do właściwości tego sądu na podstawie odrębnych ustaw (właściwość NSA przewiduje np. art. 4 ust. 4 ustawy o skardze). W tym zakresie NSA przysługują kompetencje charakterystyczne dla sądu pierwszej instancji.

W zakresie objętym regulacją art. 15 § 1 pkt 4 i 5 stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu przed WSA. Komentowany przepis stanowi jednak, że spory, o których mowa w art. 4 p.p.s.a., NSA rozstrzyga na wniosek postanowieniem przez wskazanie organu właściwego do roz-

poznania sprawy. Nowela z kwietnia 2015 r. uzupełnia dotychczasową treść art. 15 § 2 przez dodanie zdania: „Postanowienie wydaje sąd w składzie trzech sędziów na posiedzeniu niejawnym” (zob. uwagi do art. 16).

ROZDZIAŁ 4

Skład sądu

Art. 16. [Skład sądu – zasada, posiedzenie niejawne, zarządzenia poza rozprawą]

§ 1. Sąd administracyjny orzeka w składzie trzech sędziów, z zastrzeżeniem § 2 i 3, chyba że ustawa stanowi inaczej.

§ 2. Sąd administracyjny na posiedzeniu niejawnym orzeka w składzie jednego sędziego, chyba że ustawa stanowi inaczej.

§ 3. Zarządzenia poza rozprawą wydaje przewodniczący.

1. Artykuł 16 § 1 p.p.s.a. ustala zasadę, że sądy administracyjne orzekają w składzie trzech sędziów; dotyczy ona zarówno wojewódzkich sądów administracyjnych, jak i NSA. Komentowany przepis dopuszcza odstępstwo od tej reguły tylko wtedy, gdy „ustawa stanowi inaczej”.
2. W składzie jednoosobowym sąd administracyjny orzeka na posiedzeniu niejawnym, o ile ustawa szczególna nie stanowi inaczej. Komentowana ustawa przewiduje takie wyjątki w art. 14a i 22. W przypadkach określonych w art. 14a p.p.s.a. NSA wyznacza na posiedzeniu niejawnym, w składzie trzech sędziów, inny WSA. Zgodnie zaś z art. 22 p.p.s.a. o wyłączeniu sędziego orzeka się na posiedzeniu niejawnym, jednak w składzie trzech sędziów.

Postępowanie uproszczone (art. 120 p.p.s.a.) przed WSA prowadzone jest przez jednego sędziego. Należy w związku z tym zauważyć, że w po-

stępowaniu uproszczonym może dojść do merytorycznego rozpoznania sprawy i wydania wyroku przez sąd w składzie jednego sędziego. Także postępowanie mediacyjne (art. 116 § 1 p.p.s.a.) przed WSA prowadzone jest przez jednego sędziego lub referendarza sądowego.

3. W tezie 1 wskazano, że NSA rozpoznaje skargi kasacyjne w składzie trzech sędziów. Jednakże art. 187 § 3 dopuszcza możliwość przejęcia sprawy do rozpoznania przez skład siedmiu sędziów (zob. uwagi do art. 187).
4. Naczelny Sąd Administracyjny na posiedzeniu niejawnym orzeka w składzie jednego sędziego (art. 16 § 2). Wyjątek od tej zasady przewiduje art. 14a p.p.s.a. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli WSA nie może z powodu przeszkody rozpoznać sprawy lub podjąć innej czynności, NSA wyznacza na posiedzeniu niejawnym, w składzie trzech sędziów, inny WSA do rozpoznania sprawy lub podjęcia konkretnej czynności (zob. uwagi do art. 14a). Stosownie do art. 182 § 1 p.p.s.a. sąd ten może rozpoznać na posiedzeniu niejawnym skargę kasacyjną od postanowienia WSA, kończącego postępowanie w sprawie. W myśl art. 182 § 2 p.p.s.a. NSA może rozpoznać na posiedzeniu niejawnym skargę kasacyjną, gdy strona, która ją wniosła, zrzekła się rozprawy, a pozostałe strony, w terminie czternastu dni od doręczenia skargi kasacyjnej, nie zażądały przeprowadzenia rozprawy. Stosownie do art. 182 § 3 p.p.s.a. na posiedzeniu niejawnym NSA orzeka w składzie jednego sędziego, a w przypadkach, o których mowa w § 2, w składzie trzech sędziów (zob. uwagi do art. 182, teza 5).
5. Naczelny Sąd Administracyjny podejmuje uchwały (art. 15 § 1 pkt 2 i 3) w składzie siedmiu sędziów, izby lub w pełnym składzie (zob. uwagi do art. 264).

Art. 17. [Zasady wyznaczania i zmiany składu orzekającego]

§ 1. Wyznaczanie składu orzekającego do rozpoznania sprawy na rozprawie lub na posiedzeniu niejawnym określają regulaminy we-

wewnętrznego urzędowania sądów administracyjnych, wydane na podstawie odrębnej ustawy.

§ 2. Zmiana składu orzekającego może nastąpić jedynie z przyczyn losowych albo gdy sędzia nie może uczestniczyć w składzie orzekającym z powodu przeszkód prawnych.

1. Komentowany przepis nie zawiera unormowań określających zasady wyznaczania składu orzekającego na rozprawie lub na posiedzeniu niejawnym i w tym zakresie odsyła do regulaminów wewnętrznego urzędowania sądów administracyjnych, wydanych na podstawie odrębnych ustaw.
2. Stosownie do art. 23 § 1 p.u.s.a. Prezydent RP wydał rozporządzenie z dnia 5 sierpnia 2015 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz. U. poz. 1177).

W myśl § 23 ust. 1 reg. WSA przewodniczący wydziału przydziela sprawy sędziom wydziału, wyznaczając sędziego sprawozdawcę w sprawie zgodnie z zasadami przydziału spraw sędziom określonymi przez kolegium sądu.

3. Przewodniczący wydziału zarządza wyznaczenie składu orzekającego w drodze losowania:
 - a) w sprawie przekazanej sądowi do ponownego rozpoznania,
 - b) w razie wyłączenia sędziego,
 - c) w sprawie ze skargi o wznowienie postępowania.

Zgodnie z § 28 ust. 2 reg. WSA sędzia sprawozdawca może wystąpić z wnioskiem do prezesa sądu o wyznaczenie składu orzekającego w drodze losowania, jeżeli przemawiają za tym szczególnie uzasadnione względy.

Szczegółowe unormowania dotyczące przebiegu losowania zawiera § 29 reg. WSA:

„§ 29. 1. Przewodniczący wydziału wyznacza niezwłocznie termin przeprowadzenia losowania. W przypadku, o którym mowa w § 28 ust. 2, termin losowania wyznacza się, jeżeli prezes sądu uwzględni wniosek.

2. Skład orzekający w sprawie losuje się spośród wszystkich sędziów wydziału, z wyłączeniem sędziów, którzy nie mogą brać udziału w składzie orzekającym z powodu przeszkód prawnych.

3. Losowanie przeprowadza przewodniczący wydziału, przy udziale protokolanta, który losuje karty z nazwiskami sędziów. Osobno losuje się skład orzekający oraz sprawozdawcę.

4. Z przebiegu losowania sporządza się protokół losowania, który podpisuje przewodniczący wydziału i protokolant. Protokół powinien zawierać oznaczenie sprawy, imiona i nazwiska sędziów, spośród których losowano skład orzekający, imiona i nazwiska wyznaczonych w drodze losowania sędziów składu orzekającego i sędziego sprawozdawcy oraz imiona i nazwiska sędziów wyłączonych z losowania wraz z podaniem przyczyny tego wyłączenia. Protokół dołącza się do akt sprawy.

5. W razie konieczności dokonania zmiany w składzie orzekającym wyznaczonym w drodze losowania przeprowadza się losowanie uzupełniające, do którego stosuje się przepisy ust. 1–4”.

4. Wyznaczenie składu orzekającego NSA normuje uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2010 r. w sprawie regulaminu wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego (M.P. Nr 86, poz. 1007 z późn. zm.), podjęta na podstawie art. 43 p.u.s.a.

Stosownie do postanowień uchwały przydział spraw sędziom należy do obowiązków przewodniczącego wydziału, który powinien dokonywać związanych z tym czynności zgodnie ze szczegółowymi zasadami przydziału spraw sędziom określonymi przez Kolegium Sądu.

Przewodniczący wydziału zarządza wyznaczenie składu orzekającego w drodze losowania tylko w razie wyłączenia sędziego oraz w sprawie ze skargi o wznowienie postępowania.

5. Komentowany przepis, oprócz postanowień dotyczących wyznaczania składu orzekającego (§ 1), zawiera unormowania odnoszące się do zmiany tego składu (§ 2). Artykuł 17 § 2 reguluje tę materię w sposób rygorystyczny, przewiduje bowiem, że zmiana składu orzekającego może nastąpić jedynie z przyczyn losowych (np. skutek choroby sędziego) albo gdy sędzia nie może uczestniczyć w składzie orzekającym z powodu przeszkód prawnych (np. sędzia podlega wyłączeniu). P. Piszczek, rozważając zakres stosowania art. 17 § 2 w postępowaniu przed WSA, stwierdza m.in., że „odroczenie rozprawy może skutkować zmianą składu orzekającego tylko w warunkach art. 17 § 2” (P. Piszczek, *Zasada trwałości składu orzekającego w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym*, Prok. i Pr. 2006, nr 1, s. 166). Autor ten uważa, że brakuje dostatecznych podstaw do przyjęcia, że odroczenie rozprawy powoduje powrót do fazy „wyznaczania” i w związku z tym umożliwia modyfikację składu orzekającego (zob. tamże). Należy podzielić stanowisko P. Piszczka w części dotyczącej zakresu stosowania art. 17 § 2 p.p.s.a. Trudno natomiast się zgodzić z poglądem autora, że każda zmiana składu orzekającego dokonana z naruszeniem art. 17 § 2 p.p.s.a. prowadzi do tego, iż wyłoniony w ten sposób skład orzekający jest sprzeczny z przepisami prawa w rozumieniu art. 183 § 2 pkt 4 zdanie pierwsze p.p.s.a. (zob. tamże, s. 169). Wydaje się bowiem, że przyczyna nieważności postępowania zachodzi tylko wówczas, gdy zmieniony z naruszeniem art. 17 § 2 p.p.s.a. skład orzekający będzie niezgodny z art. 16 § 1 lub 2 p.p.s.a.

ROZDZIAŁ 5

Wyłączenie sędziego

Art. 18. [Przyczyny wyłączenia sędziego z mocy ustawy – *iudex inhabilis*]

§ 1. 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) ³ w których brał udział w wydaniu zaskarżonego orzeczenia, jak też w sprawach o ważność aktu prawnego z jego udziałem sporządzonego lub przez niego rozpoznanego oraz w sprawach, w których występował jako prokurator;
- 6a) dotyczących skargi na decyzję lub postanowienie rozstrzygające sprawę co do istoty wydanych w postępowaniu administracyjnym nadzwyczajnym, jeżeli w prowadzonym wcześ-

³ Z dniem 24 października 2008 r. 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, został uznany za niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 października 2008 r. (Dz. U. z 2008 r. Nr 190, poz. 1171).

niej postępowaniu sądowo-administracyjnym dotyczącym kontroli legalności decyzji albo postanowienia wydanych w postępowaniu administracyjnym zwyczajnym, brał udział w wydaniu wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie;

7) w których brał udział w rozstrzyganiu sprawy w organach administracji publicznej.

§ 2. Powody wyłączenia trwają także po ustaniu uzasadniającego je małżeństwa, przysposobienia, opieki lub kurateli.

§ 3. Sędzia, który brał udział w wydaniu orzeczenia objętego skargą o wznowienie postępowania, nie może orzekać co do tej skargi.

§ 4. (uchylony).

1. Z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP wynika m.in., że podmiotowym prawem o randze konstytucyjnej jest prawo każdego do bezstronnego sądu. Urzeczywistnieniu tego prawa służą liczne gwarancje ustawowe. Jedną z nich jest instytucja wyłączenia sędziego, uznawana za „główny mechanizm gwarancyjny dla realizacji zasady bezstronności sądu” (por. wyrok TK z dnia 11 grudnia 2002 r., SK 27/01, OTK-A 2002, nr 7, poz. 93).
2. Komentowany przepis wymienia przyczyny wyłączenia sędziego z mocy ustawy. Treść art. 18 § 1 jednoznacznie wskazuje, że wyliczenie zawarte w tym przepisie jest wyczerpujące. Z uwagi na wskazany wyżej charakter tego wyliczenia przyjmuje się, że objęte nim przyczyny wyłączenia sędziego nie powinny być interpretowane rozszerzająco (postanowienie NSA z dnia 16 marca 2004 r., GZ 4/04, ONSA WSA 2004, nr 1, poz. 7).
3. Stosownie do art. 18 § 1 pkt 1 *ab initio* p.p.s.a. sędzia podlega wyłączeniu, gdy jest stroną w sprawie; chodzi tu o stronę w rozumieniu art. 12 p.p.s.a. (zob. uwagi do art. 12). Z kolei art. 18 § 1 pkt 1 *in fine* przewiduje wyłączenie sędziego z uwagi na pozostawanie ze stroną (art. 12 p.p.s.a.) w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy oddziałuje na jego prawa lub obowiązki. Termin „stosunek prawny”, użyty w art. 18 § 1 pkt 1, nie może być odnoszony do pokrewieństwa, powinowactwa i innych więzów

prawnych normowanych prawem rodzinnym i opiekuńczym, ponieważ są to odrębne przesłanki wyłączenia sędziego z mocy prawa.

Istnienie stosunku prawnego pomiędzy sędzią i stroną postępowania nie jest wystarczającym powodem wyłączenia sędziego na podstawie komentowanego przepisu. W art. 18 § 1 pkt 1 *in fine* chodzi bowiem o taki stosunek prawny, który z uwagi na jego treść (przedmiot) powoduje, że wynik sprawy będzie oddziaływał na prawa lub obowiązki sędziego (np. sędzia jest współnikiem strony).

4. W myśl art. 18 § 1 pkt 2 sędzia podlega wyłączeniu w sprawach swojego małżonka, krewnych i powinowatych określonych w tym przepisie. Sędzia podlega także wyłączeniu w sprawach osób związanych z nim tytułem przysposobienia, opieki lub kurateli (art. 18 § 1 pkt 3). Przepis art. 18 § 2 p.p.s.a. rozszerza zakres wyłączenia sędziego przewidzianego w art. 18 § 1 pkt 2 i 3, stanowiąc, że powody wyłączenia sędziego trwają także po ustaniu uzasadniającego je małżeństwa, przysposobienia, opieki lub kurateli.
5. Artykuł 18 § 1 pkt 4 obejmuje pełnomocnictwo w postępowaniu sądowym i administracyjnym. W przepisie tym chodzi zarówno o te wypadki, w których sędzia był pełnomocnikiem jako adwokat, radca prawny, doradca podatkowy lub rzecznik patentowy, jak i o te, w których pełnomocnictwo zostało mu udzielone w warunkach określonych w art. 35 p.p.s.a. lub w art. 33 k.p.a.
6. Świadczenie usług prawnych na rzecz jednej ze stron (art. 12 p.p.s.a.) należy rozumieć szeroko. Z treści bowiem art. 18 § 1 pkt 5 wynika, że w przepisie tym chodzi o wszelkie usługi prawne świadczone na rzecz jednej ze stron, nie zaś jedynie o usługi prawne związane ze sprawą. Termin „usługi prawne”, użyty w komentowanym przepisie, obejmuje w szczególności sporządzenie opinii prawnej, dokonanie wykładni aktów normatywnych lub przygotowanie pism procesowych.

Świadczenie innych usług niż prawnicze (np. sporządzenie ekspertyzy z zakresu księgowości) stanowi przyczynę wyłączenia sędziego, jeżeli usługa ta jest związana ze sprawą sądowoadministracyjną (podobnie J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi...*, 2004, s. 55).

7. Stosownie do art. 18 § 1 pkt 6 wyłączeniu podlega sędzia, który brał udział w wydaniu zaskarżonego orzeczenia.

W orzecznictwie wystąpiła rozbieżność stanowisk co do tego, czy postanowienie o odrzuceniu skargi kasacyjnej na podstawie art. 178 p.p.s.a. może wydać sędzia, który uczestniczył w wydaniu zaskarżonego wyroku. Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 26 października 2004 r., OZ 509/04, LEX nr 1405536, uznał, że w takim wypadku sędzia podlega wyłączeniu na podstawie art. 18 § 1 pkt 6, a postanowienie wydane przez tego sędziego jest dotknięte nieważnością (art. 183 § 2 pkt 4 p.p.s.a.). W innych orzeczeniach NSA uznawał, że odrzucenie skargi kasacyjnej przez sędziego, który wydał zaskarżony wyrok, nie narusza art. 18 § 1 pkt 6. Wyczerpującą argumentację powyższego stanowiska, które w całości należy podzielić, przytoczono w postanowieniu NSA z dnia 8 grudnia 2004 r., OZ 735/04, niepubl. (zob. także uwagi do art. 178). Jednakże Prezes NSA uznał, że komentowany przepis wywołał w orzecznictwie sądów administracyjnych rozbieżności, o których mowa w art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a., i w związku z tym w dniu 18 marca 2005 r. złożył wniosek o ich wyjaśnienie w drodze uchwały składu siedmiu sędziów NSA. Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 23 maja 2005 r., I OPS 3/05, ONSA WSA 2005, nr 6, poz. 110, podjętej w następstwie wspomnianego wniosku Prezesa NSA, wyjaśnił, że sędzia, który brał 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. W literaturze wyrażono pogląd, że zagadnienie objęte uchwałą NSA z dnia 23 maja 2005 r., I OPS 3/05, może być jeszcze przedmiotem dalszych rozstrzygnięć, bowiem